

**EFEKTYWNOŚĆ ZARZĄDZANIA
ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI
I JEJ POMIAR**

Studia Ekonomiczne

ZESZYTY NAUKOWE

WYDZIAŁOWE

UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO

W KATOWICACH

EFEKTYWNOŚĆ ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI I JEJ POMIAR

**Redaktor naukowy
Aldona Frączkiewicz-Wronka**



Katowice 2013

Komitet Redakcyjny

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz)
Florian Kuźnik, Maria Michałowska, Antoni Niederliński, Irena Pyka
Stanisław Swadźba, Tadeusz Trzaskalik, Janusz Wywiał, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz),
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska, Celina Olszak

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Gwo-Hsiung Tzeng,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Bronisław Micherda, Miloš Král

Redaktor

Jadwiga Popławska-Mszycza

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach 2013

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną „Studiów Ekonomicznych” jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w Katowicach

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
Anna Adamus-Matuszyńska	
WYKORZYSTANIE SNA W POMIARZE EFEKTYWNOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH	13
Summary	24
Hubert Bojar	
WYKORZYSTANIE ANKIETY SATYSFAKCJI PACJENTÓW Z USŁUG W ZARZĄDZANIU PRAKTYKĄ LEKARZA RODZINNEGO – NARZĘDZIE BADAWCZE	25
Summary	38
Zofia Dolewka	
ZARZĄDZANIE W JEDNOSTKACH ORGANIZACYJNYCH GMINY	40
Summary	51
Marzena Furtak-Niczyporuk, Bartłomiej Drop	
EFEKTYWNOŚĆ ORGANIZACJI SYSTEMU PAŃSTWOWE RATOWNICTWO MEDYCZNE	53
Summary	67
Rafał Kania	
WPŁYW IMPLEMENTACJI NARZĘDZI ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO NA WZROST EFEKTYWNOŚCI FUNKCJONOWANIA SPÓŁEK KOMUNALNYCH	68
Summary	81
Barbara Kożuch, Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek	
MIERZENIE SKUTECZNOŚCI WSPÓŁPRACY MIĘDZYORGANIZACYJNEJ W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM	82
Summary	95

Paulina Kubera	
OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI INSTRUMENTÓW POMOCY PUBLICZNEJ	96
Summary	110
Justyna Kujawska	
WYKORZYSTANIE METOD NIEPARAMETRYCZNYCH DO POMIARU EFEKTYWNOŚCI OPIEKI SZPITALNEJ W POLSCE	111
Summary	124
Renata Kusiak-Winter	
W TROSCE O EFEKTYWNOŚĆ: PRZEOBRAŻENIA W KIERUNKU POSTWEBEROWSKIEGO MODELU ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC	125
Summary	138
Mateusz Lewandowski	
SPRAWNOŚĆ ZARZĄDZANIA INSTYTUCJAMI KULTURY	139
Summary	151
Andrzej Lis	
ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI ANALIZ W PROCESACH WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ W ORGANIZACJACH WOJSKOWYCH: KONCEPTUALIZACJA PRZEDMIOTU BADAŃ	152
Summary	161
Marek Lisiecki	
SPRAWNOŚĆ ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI FUNKCJONUJĄCYMI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI	162
Summary	173
Olgierd Lissowski	
EFEKTYWNOŚĆ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	174
Summary	185
Jakub Ławniczak	
ZDEFINIOWANIE POJĘCIA „RAŻĄCO NISKIEJ CENY” JAKO NARZĘDZIA SŁUŻĄCEGO DO ZWIĘKSZENIA EFEKTYWNOŚCI REALIZACJI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	186
Summary	195

Błażej Łyszczarz	
SPECYFIKA SZACOWANIA EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACJI PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE OCENY FUNKCJONOWANIA SYSTEMÓW OPIEKI ZDROWOTNEJ	
	196
Summary	204
Jacek Michalak	
CZY SYSTEM OCHRONY ZDROWIA MOŻE BYĆ EFEKTYWNY?	
	205
Summary	217
Jarosław M. Nazarczuk	
METODA POMIARU EFEKTYWNOŚCI POMOCY PUBLICZNEJ W SSE W POLSCE	
	218
Summary	227
Sabina Ostrowska	
ZMIANA W ZORIENTOWANEJ NA MISJĘ KARCIE WYNIKÓW (MSC) I JEJ WPŁYW NA ZACHOWANIE CZŁONKÓW ORGANIZACJI PUBLICZNEJ	
	228
Summary	244
Katarzyna Peter-Bombik, Artur J. Kożuch	
EFEKTYWNE ZARZĄDZANIE DŁUGIEM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI PRAWNYCH	
	245
Summary	255
Hanna Saryusz-Wolska, Martyna Wronka	
EFEKTYWNOŚĆ W OPIECE ZDROWOTNEJ – ZARYS WIELOWYMIAROWEGO PROBLEMU W OKRESIE TRANSFORMACJI	
	256
Summary	269
Danuta Stawasz, Beata Banachowicz	
ZARZĄDZANIE PUBLICZNE – WYZWANIA DLA PROCESU KSZTAŁCENIA NA POZIOMIE WYŻSZYM – PRZYKŁAD WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA UNIwersytetu Łódzkiego	
	270
Summary	279

Aldona Frączkiewicz-Wronka, Jacek Szoltysek	
PARTNERSTWO ŚWIADCZĄCE USŁUGI SPOŁECZNE W ŚWIELE	
DOŚWIADCZEŃ LOGISTYKI SPOŁECZNEJ	281
Summary	292
J. Kozak, A. Grimadiuk	
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ТВОРЧЕСКОЙ	
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СОЦИОЛОГИИ	293
Аннотация	310

WSTĘP

Jednym z podstawowych problemów rozwiniętych państw świata jest znalezienie takich metod gospodarowania pieniędzmi publicznymi, które są wykorzystywane do dostarczania usług publicznych, aby wskazane w konsekwencji politycznych wyborów przez obywateli cele społeczne były osiągnięte w sposób efektywny, co oznacza, że nie tylko wartość krańcowa wygenerowana z wydatkowanych środków jest największa, ale i satysfakcja odbiorców jest duża. Pogodzenie perspektywy ekonomicznej z perspektywą społecznych preferencji i oczekiwań jest niezwykle trudne dla każdego z obozów sprawujących władzę polityczną. Stąd rządy wielu państw podejmują często działania nakierowane na sanację sektora publicznego poprzez wprowadzanie różnych rozwiązań typowych dla między innymi koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM), dominującej w sektorze publicznym na końcu XX wieku, czy też goodgovernance, która stała się sposobem na poprawianie wyników sektora publicznego na początku XXI wieku. Koncepcja New Public Management wychodzi z przesłanek o konieczności wykorzystywania w pragmatyce funkcjonowania sektora publicznego mechanizmów rynkowych z silną presją na osiągnięcie ekonomicznych wyników i ich pomiar, zaś koncepcja goodgovernance, którą przyjmuje się jako odrębną i idącą dalej niż New Public Management, wychodząc z humanistycznych przesłanek rozumienia zarządzania publicznego, odwołuje się do odpowiedzialnego współtworzenia rzeczywistości przez obywateli, przy służebnej roli administracji i organów władzy publicznej. W praktyce oznacza to współdecydowanie, współdziałanie i wykorzystanie demokratycznych procedur w podejmowaniu decyzji o hierarchii i sposobie zaspokajania potrzeb społecznie uznanych za ważne i wykorzystanie kapitału społecznego do osiągnięcia zadanych celów. W tym miejscu należy podkreślić, że New Public Management jako logika działania sektora publicznego podważa tradycyjny model zarządzania publicznego oparty na administracji publicznej poprzez wprowadzenie rynkowych mechanizmów i decentralizacji oraz narzędzi zarządzania nakierowanych na kontrolę zarządczą oraz tworzenie sieci, partnerstw i aliansów. Zwolennicy ekonomizacji zarządzania w sektorze publicznym dążą do przekształcenia starych biurokratów w nowoczesnych menedżerów, postrzeganych jako centralnych gra-

czy w procesie, ponieważ ucieleśniają oni racjonalność ekonomiczną i skupiają się na wydajności, skuteczności i wynikach, a nie na politycznym kontekście działania. Ponadto, podkreśla się znaczenie przesunięcia rzeczywistych procesów zarządzania w organizacjach publicznych od podmiotów władzy politycznej do osób faktycznie zarządzających w organizacjach, przez co dochodzi do zwiększenia autonomii menedżerów i zmniejszenia ich podatności na naciski wywierane przez organy polityczne. W nowym modelu zarządzania w sektorze publicznym prymat polityki ustępuje pierwszeństwa ekonomicznym zasadom, w których dowartościowuje się rozwój narzędzi rachunkowości, a szczególnie: efekty oparte na budżetowaniu, rozliczaniu i księgowości zasobów, raporty roczne, rozszerzony pomiar wyników i raportowanie zarządcze, zrównoważone karty wyników itp. Instrumenty rachunkowości stają się podstawowym narzędziem, przez które menedżerowie są oceniani za osiągnięte wyniki, co według zwolenników tej koncepcji jest ważne, efektywność bowiem dostawców usług publicznych jest oceniana przez wielu różnych odbiorców, którzy niekoniecznie mają te same kryteria oceny, jak również mogą przykładać inne wagi do tego samego kryterium, zatem i efekty działania mogą być niejednakowo przez różnych interesariuszy postrzegane. Powyższe stwierdzenie oznacza, że nie ma możliwości przygotowania jednorodnie ustalonego i powszechnie stosowanego zestawu kryteriów dla sformułowania oceny czy poprawy funkcjonowania organizacji świadczących usługi publiczne, gdyż to co dla jednych interesariuszy będzie wyraźnym znakiem progresu (np. lepsza kontrola kosztów w działalności organizacji świadczących usługi publiczne i powiązanie jej z osiąganymi rezultatami) dla innych będzie świadczyło o regresie i braku pozytywnych efektów podejmowanej sanacji zarządzania. Niemniej jednak, pewne wymierne elementy związane ze świadczeniem usług (np. ilość, szybkość dostawy, skuteczność) mogą i powinny być oceniane względnie obiektywnie, zatem należy dążyć do ich identyfikacji, a następnie szerokiego ich stosowania w prowadzonym dialogu ze społeczeństwem, które jest finalnym odbiorcą usług publicznych, a od jego oceny zależy dalsze sprawowanie mandatu władzy przez dominujący obóz polityczny.

Do wielu publikacji traktujących o problemach związanych z poszukiwaniem czynników wpływających na poprawę efektywności świadczenia usług publicznych dodaję następną *Studia Ekonomiczne. Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, która jest efektem namysłu naukowego i refleksji nad praktyką uczestników II Zjazdu Katedr i Zakładów Zarządzania Publicznego w listopadzie 2012 roku w Katowicach.

W tym miejscu chciałabym bardzo serdecznie podziękować recenzentom: prof. dr. hab. Markowi Barańskiemu, prof. dr. hab. Ewie Bojar, prof. dr. hab. Bar-

barze Kozuch, prof. dr hab. Grażynie Prawelskiej-Skrzypek, prof. dr hab. Idze Rudawskiej, prof. dr hab. inż. Janinie Stankiewicz, prof. dr hab. Eugeniuszowi Wojciechowskiemu za wnikliwe spojrzenie w przedłożone do oceny opracowania, zasugerowanie istotnych dla treści artykułów zmian i poświęcenie cennego czasu na wspieranie rozwoju dyscypliny zarządzania publicznego.

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Anna Adamus-Matuszyńska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

WYKORZYSTANIE SNA W POMIARZE EFEKTYWNOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Analiza społecznej sieci (Social Network Analysis – SNA) to metoda definiowania, badania i wspierania procesów dzielenia się wiedzą podzielaną przez członków w sieciach społecznych, a wynikającą z procesu komunikowania się oraz budowania związków pomiędzy podmiotami. Jej podstawowym aspektem jest badanie danych względnych, relacyjnych, a nie właściwości¹.

Zgodnie z literaturą przedmiotu, organizacje tworzą sieci zarówno działające w ich wnętrzu (np. kliki w znaczeniu socjologicznym), jak i pomiędzy daną organizacją a jej partnerami w bliższym i dalszym otoczeniu. Podstawowym celem budowania sieci jest przepływ informacji i wiedzy oraz dyfuzja wiedzy.

Od czasów ukazania się pracy Manuela Castellsa pt. *Spółczesność sieci* zagadnienie sieciowości tak w samej organizacji, jak i pomiędzy organizacjami stało się bardzo istotnym, badanym i analizowanym zagadnieniem nie tylko w socjologii. Jeszcze do niedawna termin sieć czy społeczna sieć, to raczej jedynie terminy socjologiczne. Dziś przeniknęły także nauki o polityce czy zarządzaniu, w tym naukę o zarządzaniu publicznym. Tym samym, współczesna instytucja publiczna, działająca w warunkach rynkowych, pod znaczną rolę kontroli społecznej, zmuszona jest utrzymywać i zarządzać wieloma współwystępującymi relacjami zewnętrznymi, między innymi z klientami (podatnikami), dostawcami (często firmami komercyjnymi), podwykonawcami, partnerami (społecznymi, którymi także są podmioty komercyjne), ośrodkami akademickimi i badawczymi, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami i wielu innymi interesariuszami. W ten sposób tworzy zarówno sieci nieformalne, jak i świadomie podejmuje działania budowania sformalizowanych, uregulowanych umowami sieci

¹ J. Scott: *Social Network Analysis. A Handbook*. Sage, Los Angeles 2011, s. 39.

zwanymi partnerstwem, sama będąc w pewnym sensie siecią związków jednostek i grup współtworzących daną organizację.

Od wielu lat SNA jest z powodzeniem stosowana w wielu dyscyplinach naukowych, a doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż może być z sukcesem implementowana również w obszarze studiów nad organizacją i zarządzaniem publicznym². Świadczyć może o tym gwałtownie rosnąca liczba prowadzonych badań przy wykorzystaniu SNA w rozwiniętych gospodarkach rynkowych w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii. W konsekwencji w literaturze przedmiotu analiza ta, wykorzystywana do badania organizacji, coraz częściej jest określana jako Organizational Network Analysis (ONA). Co prawda, metoda badań typu ONA skupia się przede wszystkim na strukturze organizacyjnej, a w mniejszym stopniu na interakcjach i więziach społecznych, jednak pozwala na dokonanie porównań struktury formalnej organizacji ze strukturą nieformalną.

Główną zaletą analizy sieci społecznej jest możliwość odtwarzania, wizualizacji i analizy złożonych, wielopoziomowych relacji społecznych, biorąc pod uwagę zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie kontakty pomiędzy pracownikami, co pozwala na rozpoznanie, w jakim stopniu przyczyniają się do realizacji zadań. Zgodnie ze specyficzną terminologią SNA każda sieć społeczna składa się z tzw. węzłów (w tym przypadku pracowników lub grup pracowniczych) oraz łączących ich relacji (np. współpraca, przyjaźń, przynależność do tego samego działu). SNA od konwencjonalnych narzędzi badań społecznych odróżnia fakt, iż w centrum zainteresowania tej metody znajdują się tzw. dane relacyjne, a nie atrybuty. W przypadku badania sieci społecznych, w organizacji najistotniejsze są relacje poszczególnych osób i grup (np. działy czy wspólnoty praktyków), a nie ich formalne usytuowanie w strukturze organizacyjnej. To właśnie współpraca i komunikowanie się w kwestiach merytorycznych wskazują faktyczną rolę danej jednostki (lub grupy osób) w ramach procesu tworzenia się wiedzy, a nie jej (ich) zaszerogowanie, wykształcenie czy doświadczenie zawodowe. W praktyce bowiem o pozycji poszczególnych pracowników stanowią często czynniki indywidualne, takie jak otwartość na nowe wyzwania, bezpośredniość w komunikowaniu się czy doświadczenie, które nie zawsze są dostrzegane przez zarządzających. Badania za pomocą narzędzi SNA pozwalają na określenie wpływu poszczególnych osób lub grup osób na procesy zachodzące w organizacji lub sieci organizacji.

² Zob. więcej: F.S. Berry, R.S. Brower i inni: *Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities*. „Public Administration Review” 2004, September/October, Vol. 64, No. 5

Źródła SNA

Teoria SNA wynika z intuicyjnego przeświadczenia, że wzory społecznych więzi, jakie powstają pomiędzy społecznymi aktorami mają swoje konsekwencje dla samych aktorów³. Podstawowe założenia metody SNA to:

1. Społeczne sieci (w znaczeniu nieformalnym) wynikają z intuicyjnie odczuwalnych więzi łączących społecznych aktorów.
2. SNA opiera się na systematycznie zbieranych danych empirycznych.
3. SNA polega na graficznej ilustracji istniejących więzi.
4. SNA wykorzystuje matematyczne i komputerowe modele w prezentacji i analizie danych⁴.

Istotną rolę w powstaniu SNA pełniły badania nad socjometrią zainicjowane przez Jacob Levy Moreno. Socjometria, jak definiował sam Moreno, to eksperymentalna technika uzyskana z aplikacji ilościowych metod, która bada ewolucję oraz organizację grup i pozycji jednostek w tych grupach⁵. Kolejne kroki w rozwoju empirycznych badań nad interakcjami miały doświadczenia Loyda Warnera, Eltona Mayo, St Clair Drake'a, George'a Homansa i wielu innych socjologów. Współcześnie bardzo wiele teorii i koncepcji uwzględnia teoretyczne założenia sieci (tabela 1).

Tabela 1

Teorie społeczne uwzględniające proces budowania relacji jako sieci

Lp.	Teoria	Teoretyczne założenia
1	2	3
1.	Teorie interesu własnego: Kapitał społeczny Teoria strukturalnych dziur* Koszty transakcji	Maksymalizacja indywidualnej wartości Inwestowanie w szanse Kontrola przepływu informacji Minimalizacja kosztów
2.	Teorie kolektywnych działań i interesu własnego Dobra publiczne Masa krytyczna	Maksymalizacja zbiorowej wartości Zachęty do współpracy Liczba osób zaradnych i zainteresowanych
3.	Teorie kognitywne Sieci wiedzy Kognitywne struktury społeczne	Kognitywne mechanizmy prowadzące do: Podzielania interpretacji/opinii Podobieństwa w strukturach percepcyjnych

³ L.C. Freeman: *The Development of Social Network Analysis. A Study in the Sociology of Science*. Empirical Press Vancouver, BC Canada, 2004, s. 2.

⁴ Ibid., s. 3.

⁵ J.L. Moreno: *Sociometry in Relation to Other Social Sciences*. „Sociometry” 1937, Vol. 1, s. 206-219.

cd. tabeli 1

1	2	3
4.	Teorie poznawczej konsekwencji Równowaga Dysonans poznawczy	Wybór oparty na konsekwencji Unikanie nierównowagi i odbudowana równowagi Redukowanie dysonansu
5.	Teorie zarażania się Proces społecznej informacji Społeczne uczenie się Instytucjonalne i strukturalne teorie działania	Narażanie się prowadzące do: Społecznego wpływu Naśladowania i modelowania Zachowań mimetycznych Zajmowania podobnych pozycji w strukturze i rolach
6.	Teorie wymiany i zależności Wymiana społeczna Źródła zależności Siatka wymiany	Wymiana wartościowych źródeł Równomierność wymiany Nierównomierność wymiany Złożony rachunek równowagi
7.	Teorie homogenizacji Społeczne porównanie Tożsamość społeczna	Wybory na podstawie podobieństwa Wybory na podstawie porównywania do innych Wybory na podstawie tożsamości własnej grupy
8.	Teorie bliskości (intymności) (proximity) Fizyczna bliskość Elektroniczna bliskość	Wybory oparte na bliskości Wpływ dystansu Wpływ dostępności
9.	Teorie ewolucji i co-ewolucji sieci Ekologia organizacyjna Złożony system adaptacyjny	Odchyleniem selekcja, retencja Rywalizacja o rzadkie zasoby Złożoność i gęstość sieci

* R.S. Burt: *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Harvard University Press, Cambridge 1992.
W: S.E. Seibert, M.L. Kraimer, R.C. Liden: *A Social Capital Theory of Career Success*. „The Academy of Management Journal”, Vol. 44, No. 2.

Źródło: N.S. Contractor, S. Wasserman, K. Faust: *Testing Multitheoretical, Multilevel Hypotheses about Organizational Networks: An Analytic Framework and Empirical Example*. „Academy of Management Review” 2006, Vol. 31, No. 3, s. 681-703.

Zaproponowana przez Petera R. Monge i Noshir S. Contractor typologia teorii społecznych podejmujących zagadnienie sieci, a wynikająca z analizy badań empirycznych, ujawnia cztery teoretyczne konsekwencje w studiowaniu sieci organizacyjnych⁶. Pierwsza wynika z faktu, że społeczne teorie uzależnione są od samego zdefiniowania sieci. Druga powoduje, że różne teorie oferują podobne wyjaśnienia, jednak na różnych poziomach analizy, np. teoria zarażania się (normatywnego i informacyjnego wpływu społecznego) wyjaśnia zachowania zbiorowe na podstawie bezrefleksyjnego upowszechniania się opinii i zachowań,

⁶ N.S. Contractor, S. Wasserman, K. Faust: *Testing Multitheoretical, Multilevel Hypotheses about Organizational Networks: An Analytic Framework and Empirical Example*. „Academy of Management Review” 2006, Vol. 31, No. 3, s. 683.

a teoria wymiany podejmuje podobny temat, jednak na poziomie przede wszystkim wymiany w mikroskali. Trzecia, wynikająca z wielości teorii uwzględniających zagadnienie społecznych sieci, dotyczy sprzecznych wyjaśnień. Otóż różne podejścia mogą dać uzupełniające się wyjaśnienia zjawisk, ale także i zaprzeczające sobie. Czwarta wynika z różnicy zarówno konceptualnych, jak i empirycznych badań realizowanych w ramach poszczególnych teoretycznych podejść do zagadnienia budowania relacji i związków pomiędzy ludźmi. Istnienie różnych teorii analizujących stosunki pomiędzy podmiotami tworzącymi pewne sieciowe całości wymaga zarówno interdyscyplinarnego podejścia, jak i wielopoziomowej analizy sieci.

Wymienione teorie dotyczą sieci powstałych na podstawie analizy komunikowania, a więc konkretnego procesu, w ramach którego buduje się wzory kontaktów i relacji. Dla analizy organizacji sieciami fundamentalnymi są relacje, ponieważ one definiują charakter komunikowania pomiędzy ludźmi, grupami i organizacjami⁷, a ten proces determinuje przepływ informacji, dyfuzję wiedzy, a więc także prawidłowość działania danej organizacji. O różnicach pomiędzy formalnymi a nieformalnymi⁸ sieciami w organizacjach piszą Monge i Contractor, zwracając uwagę na zmniejszające się znaczenie rozbieżności pomiędzy nimi w ostatnich latach, a mówienie o dwóch odmiennych strukturach staje się nieodpowiednie⁹. Stąd struktury organizacyjne to nic innego jak komunikacyjne sieci, które tworzą organizacyjne formy.

Spirala wiedzy w organizacji a społeczna sieć

Badania kapitału społecznego ujawniają istotę wpływu relacji na wydajność pracy¹⁰, gdyż okazuje się, że sieć koleżeńskich powiązań to pewna zawodowa umiejętność wspierająca profesjonalną wiedzę i umiejętności. Jest to szczególnie ważne w organizacjach opartych na wiedzy, w których sieć powiązań jednocześnie określa sieć przepływu wiedzy.

Wiedza jest tworzona przez jednostki, ale jednostki często swojej wiedzy nie ujawniają lub mają trudności z jej wyeksplikowaniem w organizacji ze względu na bariery formalne, tradycję lub zajmowane stanowisko w firmie. Ana-

⁷ P.R. Monge, N.S. Contractor: *Emergence of Communication Networks*. W: *Handbook of Organizational Communication*. Red. F.M. Jablin, L.L. Putnam. Sage, Thousand Oaks, CA 1999. <http://hyperion.math.upatras.gr/commorg/nosh/HOCNets.html> (05.05.2012).

⁸ Te w języku angielskim nazywane są „emergent networks”.

⁹ R. Monge, N.S. Contractor: Op. cit., s. 3.

¹⁰ R.S. Burt: *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Harvard University Press, Cambridge 1992.

liza sieci pozwala na rozpoznanie relacji pomiędzy bierną wiedzą jednostki a wyrażaną wiedzą organizacji. SNA pozwala na wskazanie technik zachęcania jednostki do wyrażania wiedzy oraz transmitowania jej w organizacji oraz nadawania jej formalnych reguł zrozumiałych dla pracowników. Wiedza jednostki pochodzi z jej osobistych doświadczeń, interakcji, praktycznego działania, a także z doznawanych emocji. Źródłem wiedzy organizacji są jej członkowie, którym ona musi stworzyć warunki do nadania tej wiedzy racjonalnego i praktycznego znaczenia. Pomiędzy ukrytą wiedzą jednostki a wiedzą organizacji musi zachodzić interakcja oraz proces konwersji wiedzy jednostkowej na organizacyjną.

Jak piszą japońscy specjaliści, wiedza organizacji musi przejść cztery etapy konwersji:

- 1) proces socjalizacji polegający na poddawaniu się wpływowi społecznemu, czyli powstawania jednostkowej wiedzy wynikającej z jej osobistych doświadczeń interakcji społecznych,
- 2) proces eksternalizacji polegający na ujawnieniu jednostkowej wiedzy ukrytej w wiedzę jasno sprecyzowaną (tu rola metafor, analogii, języka),
- 3) proces łączenia (porządkowania) wiedzy, tzn. systematyzowania koncepcji w określony system wiedzy; jednostki wymieniają oraz łączą wiedzę poprzez organizacyjne kanały komunikacji,
- 4) proces internalizacji, tzn. transformowanie urzeczywistnionej i usystematyzowanej wiedzy w wiedzę każdego członka organizacji, czyli jej akceptowania, uznawania jako skutecznej i wartej zastosowania; wiedza w tym procesie zostaje wdrożona w praktykę, staje się codziennością, jest doświadczana przez każdego w organizacji i uznawana za istotną dla jej funkcjonowania¹¹.

Ten czteroetapowy przewód przybiera postać spirali, tzn. jest procesem niekończącym się. Internalizacja staje się początkiem nowego cyklu rozwoju wiedzy i od wiedzy ukrytej jednostki do wiedzy ukrytej, tzn. zinternalizowanej społeczności organizacji. Proces stosowania wiedzy w praktyce organizacji jest więc cyklem spiralnym. W procesie socjalizacji powstaje wiedza jednostki, w eksternalizacji – wiedza koncepcyjna, w procesie łączenia wiedzy – wiedza systematyczna, a w procesie internalizacji – wiedza operacyjna.

Organizacja stosująca wiedzę w praktyce buduje warunki promujące spiralę rozwoju wiedzy. Uwarunkowania rozwoju wiedzy w organizacji to:

1. Opracowanie strategii firmy konceptualizującej, jaka wiedza powinna być rozwijana oraz operacjonalizowanie tej wizji w konkretny system. Oznacza to, że organizacja musi wykazać swoje intencje do rozwoju wiedzy, jak rów-

¹¹ Ibid., s 62 i dalsze.

niez organizacje muszą wspierać zaangażowanie pracowników poprzez formułowanie organizacyjnych intencji i proponowanie ich pracownikom.

2. Kolejnym warunkiem promowania wiedzy jest autonomia. Pracownicy powinni działać autonomicznie na tyle, na ile zezwalają warunki pracy. Jest to forma motywowania pracowników do wyrażania swojej wiedzy oraz możliwych rozwiązań.
3. Sprzyja rozwojowi wiedzy w firmie tzw. kreatywny chaos zachęcający do interakcji pomiędzy organizacją a środowiskiem zewnętrznym. Celem tego uwarunkowania jest zachęcanie do aktywnego odbioru sygnałów z otoczenia, aby podnieść swoją wiedzę i rozwinąć możliwości. Czasem zarządzający prowokują chaos w postaci sztucznego kryzysu, aby wyrwać pracowników z rutyny i rzucić im wyzwanie. Jednak kreatywny chaos jest możliwy tylko wtedy, kiedy pracownicy mają możliwość swobodnej refleksji nad swoimi działaniami.

Organizacja wspiera kreatywne jednostki oraz dostarcza warunków do rozwoju wiedzy. Jest to więc proces wzmacniania wiedzy jednostki oraz krystalizowania jej jako wiedzy całej organizacji. Proces ten odbywa się podczas interakcji społeczności tworzonej przez organizację. Berger i Luckmanna uważają, że ludzie konstruują wiedzę poprzez interakcje w określonym kontekście społecznym i historycznym, a następnie konstruują społeczną wiedzę jako rzeczywistość, która wpływa na ich sądy, zachowania oraz postawy. Proces ten zachodzi także w organizacji, która jest określoną społecznością wymieniającą się informacjami oraz wiedzą podczas interakcji zachodzących wewnątrz organizacji, jak i z jej podmiotami w otoczeniu, aby oddziaływać w ten sposób na zachowania członków tej organizacji.

Metodyka SNA

SNA to zbiór metod służących do analiz społecznych struktur oraz badających relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi podmiotami w danej sieci, a więc w konsekwencji wzmacnia organizacyjny kapitał społeczny. Wszystkie dane są zbierane i porządkowane w postaci matrycy, która obrazuje w prosty sposób, jakie związki są badane. Przykładem matrycy pozwalającej analizować związki pomiędzy podmiotami jest „meta-matrix” opracowana przez Kathleen M. Carley¹², która może być stosowana do sieci niezależnie od wielkości, procesów w niej zachodzących czy długości trwania i siły dynamiki (tabela 2).

¹² K.M. Carley: *Dynamic Network Analysis. Keynote, Social Networks and Multiagent Systems Symposium*. AISB, Edinburgh, Scotland 2009.

Tabela 2

Meta-matrix

	Ludzie	Wiedza/ Źródła	Wydarzenia/ zadania	Organizacje
Ludzie	Społeczna sieć	Sieć wiedzy	Sieć audytorium	Sieć przynależności
Wiedza/Źródła		Sieć informacji	Sieć potrzeb	Organizacyjna zdolność
Wydarzenia/ zadania			Tymczasowe uregulowanie	Wsparcie instytucjonalne lub napaść
Organizacje				Sieć międzyorganizacyjna

Źródło: M. Carley: *Dynamic Network Analysis. Keynote, Social Networks and Multiagent Systems Symposium*. AISB, Edinburgh, Scotland 2009.

Typowe miary związków społecznych sieci (Typical Social Network Measures of Ties) pozwalające rozpoznać relacje są następujące:

1. Połączenia pośrednie (Indirect links), np. pomiędzy dwoma aktorami znajduje się trzeci – A jest połączony z B, a B z C. B jest więc pośrednikiem pomiędzy A i C.
2. Częstotliwość – jak często występuje połączenie, np. A rozmawia z B 10 razy tygodniowo.
3. Stabilność – czas istnienia związku, np. osoby są przyjaciółmi od 5 lat.
4. Liczba relacji – aktorzy połączeni są ze sobą więcej niż jedną relacją, np. A i B są przyjaciółmi, którzy doradzają sobie i razem pracują.
5. Intensywność – ilość czasu spędzana razem, siła emocji łączących przyjaciół, intymność, wzajemność – częstotliwość i wielość relacji to miary intensywności.
6. Kierunek związku, np. przepływ informacji, wiedzy, emocji zachodzi od osoby A do B czy też odwrotnie.
7. Symetria związku – zwrotność relacji, np. A pyta o radę B, ale i B pyta o radę A.

Wymienione wskaźniki pozwalają na scharakteryzowanie procesów przepływu w organizacji i ich wpływu na jej funkcjonowanie.

Badanie efektywności na podstawie metody SNA

Mierzenie efektywności organizacji to jedno z kluczowych zadań współczesnego zarządzania. Pomiar efektywności umożliwia określenie konsekwencji działania organizacji, ocenę efektywności wykorzystanych zasobów, a także stopnia, w jakim podjęte działania odpowiadają polityce oraz celom, do realizacji których organizacja została powołana¹³. Mierzenie efektywności najczęściej sprowadza się do pomiaru wyrażonego wartościami liczbowymi, najlepiej opierając się na konkretnych wartościach finansowych. Instytucje publiczne trudniej poddają się klasycznym ekonomicznym metodom pomiaru, dlatego też szukać należy innych sposobów pozwalających na zdefiniowanie skutecznie działającej organizacji¹⁴. Tradycyjne sposoby pomiaru realizacji zadań są oparte na wystandaryzowanych metodach. Jednak sieci działają dzięki komunikowaniu i wynikającym z tego relacji pomiędzy partnerami, a tych z kolei nie poddaje się tradycyjnym metodom pomiaru efektywności¹⁵.

SNA to metoda, która zakłada, że struktura ma istotne znaczenie jako czynnik poprzedzający wynik. Co więcej, niektóre badania podkreślają, że istnieją wzajemnie relacje pomiędzy strukturą i zachowaniami ludzi¹⁶. Literatura dotycząca zarządzania publicznego formuje pytanie: jak struktura sieci wpływa na dostarczane usługi publiczne? Jednak jest stosunkowo mało badań dotyczących zależności pomiędzy strukturą sieci a sukcesem w dostarczaniu publicznych usług.

Aby zdefiniować, w jakim sensie SNA pozwoli na określenie wpływu sieci na efektywność organizacji, niezbędna jest odpowiedź na pytania:

Jak powstają oraz rozwijają się sieci w organizacjach publicznych?

Co determinuje ten rozwój?

Jaki wpływ na organizację ma sieć oraz jej funkcjonowanie w środowisku?

Jakie zadania w procesie świadczenia usług publicznych sieć ułatwia, a jakie utrudnia?

¹³ A. Frąckiewicz-Wronka: *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*. „Organizacja i Zarządzanie” 2010, No. 4, s. 11.

¹⁴ Na temat pomiaru efektywności zob. między innymi: *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frąckiewicz-Wronka. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2010; A. Frąckiewicz-Wronka, A. Austen: *Pragmatyka pomiaru efektywności organizacji publicznej na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. W: *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*. SGH, Warszawa 2010, z. 98, s. 51-62.

¹⁵ M. Mandell, R. Keast: *Evaluating Network Arrangements. Toward Revised Performance Measures*. „Public Performance & Management Review” 2007 June, Vol. 30, No. 4, s. 576.

¹⁶ F.S. Berry, R.S. Brower i inni: *Op. cit.*, s. 545.

Metody badania efektywności instytucji publicznych na podstawie SNA pozwalają na dostrzeżenie złożoności procesów zachodzących w organizacji, gdyż ujawniają nie tylko aspekty działalności statutowej, ale przede wszystkim system istniejących wzajemnych powiązań determinujący zdolność organizacji do transformacji, samosterowności, a więc i także jej skuteczności.

Teoria sieci zakłada, że organizacja jest kooperującą jednostką, w której partnerzy nie są niezależnymi podmiotami, ale wprost przeciwnie – zależnymi aktorami (jednostkami czy też grupami), które przyczyniają się do zmian w niej samej, jak i systemie. Biorąc pod uwagę sieciową teorię wymiany oraz wskazany przez nią katalog podstawowych elementów tworzących sieć, można wyróżnić techniki oraz powstające w ich wyniku wskaźniki pozwalające dokonać analizy efektywności danej organizacji (tabela 3).

Tabela 3

Propozycja metody badania organizacji publicznej z uwzględnieniem SNA

Lp.	Element sieci według sieciowej teorii wymiany	Technika badania	Wskaźnik
1.	Aktorzy	Analiza dokumentów (aktorzy formalni), kwestionariusz (ewentualne wskazanie aktorów nieformalnych)	Liczba formalnych i nieformalnych członków partnerstwa
2.	Wymiana	Kwestionariusz ankiety, kwestionariusz wywiadu, analiza dokumentów	Poznanie przedmiotów wymiany, np. informacje, czynności, zasoby materialne
3.	Sieć	Badanie relacji wymiany pomiędzy pozycjami poprzez obserwację oraz kwestionariusz ankiety	Uznane jako formalne wzory interakcji pomiędzy partnerami. Poznanie pośrednich i bezpośrednich powiązań
4.	Pozycja	Kwestionariusz ankiety	Częstotliwość kontaktów. Stabilność powiązań
5.	Władza	Kwestionariusz ankiety, wywiady z przedstawicielami poszczególnych organizacji	Źródło decyzji dotyczących partnerstwa, wpływ poszczególnych aktorów na decyzje oraz działanie partnerstw. Poznanie lidera partnerstwa i jego znaczenie
6.	Korzyści	Analiza dokumentów oraz danych	Efekty działania partnerstwa
7.	Pula zasobów	Analiza dokumentów	Informacja o zasobach stanowiących podstawę partnerstwa
8.	Runda negocjacyjna	Obserwacja	Czas działania partnerstwa. Intensywność powiązań
9.	Struktura	Analiza dokumentów, wywiad	Formalna i nieformalna struktura partnerstwa. Kierunek związku. Symetria związku

Podsumowanie

Analiza organizacji publicznych za pomocą metody SNA może potencjalnie pozwolić na zbadanie zjawisk, które trudno sprawdzić korzystając z tradycyjnych metod badawczych, gdyż pozwala odkryć ukrywane świadomie lub nie informacje oraz zależności pomiędzy aktorami – podmiotami danej sieci. Chodzi tu o nieformalne relacje zachodzące pomiędzy członkami, a mające wpływ na działanie i efektywność organizacji w świadczeniu usług publicznych. Inną korzyścią wynikającą z wykorzystania SNA jest poznanie kapitału społecznego organizacji. Kolejnym korzystnym aspektem jest poznanie tych członków lub grup, które w największym stopniu przyczyniają się do sukcesów, tych którzy byli bierni, a także tych, którzy swoją działalnością utrudniali realizowanie przyjętych wspólnie celów. Analiza społecznej sieci daje też szansę na poznanie zależności pomiędzy centralną pozycją organizacji a jej wpływem na całość działań wchodzących w jej skład podmiotów. Zapewne jest to także forma zrozumienia przyczyn sukcesu i porażki danej organizacji, gdyż uwzględnia czynniki pozamerytoryczne oraz niepoddające się zwykłej codziennej obserwacji.

Bibliografia

- Berry F.S., Brower R.S. i inni: *Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities*. „Public Administration Review” 2004 September/October, Vol. 64, No. 5
- Burt R.S.: *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Harvard University Press, Cambridge 1992. W: S.E. Seibert, M.L. Kraimer, R.C. Liden: *A Social Capital Theory of Career Success*. „The Academy of Management Journal”, Vol. 44, No. 2.
- Carley K.M.: *Dynamic Network Analysis. Keynote, Social Networks and Multiagent Systems Symposium*. AISB, Edinburgh, Scotland 2009.
- Contractor N.S., Wasserman S., Faust K.: *Testing Multitheoretical, Multilevel Hypotheses about Organizational Networks: An Analytic Framework and Empirical Example*. „Academy of Management Review” 2006, Vol. 31, No. 3.
- Frączkiewicz-Wronka A., Austen A.: *Pragmatyka pomiaru efektywności organizacji publicznej na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. W: *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*. SGH, Warszawa 2010, z. 98, s. 51-62.
- Frączkiewicz-Wronka A.: *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*. „Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4.
- Freeman L.C.: *The Development of Social Network Analysis. A Study in the Sociology of Science*. Empirical Press Vancouver, BC Canada 2004.

- M. Castells: *Spółeczeństwo sieci*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Mandell M., Keast R.: *Evaluating Network Arrangements. Toward Revised Performance Measures*. „Public Performance & Management Review” 2007, June, Vol. 30, No. 4.
- Monge P.R., Contractor N.S.: *Emergence of Communication Networks*. W: *Handbook of Organizational*. Red. F.M. Jablin, L.L. Putnam. Sage, Thousand Oaks, CA 1999.
- Moreno J.L.: *Sociometry in Relation to other Social Sciences*. „Sociometry” 1937, Vol. 1.
- Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2010.
- Scott: J. *Social Network Analysis. A Handbook*. Sage, Los Angeles 2011.
- Seibert S.E., Kraimer M.L., Liden R.C.: *A Social Capital Theory of Career Success*. „The Academy of Management Journal”, Vol. 44, No. 2.

THE USE OF SNA IN MEASURING OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC INSTITUTIONS

Summary

Social network analysis (SNA) can be applied both within and between organisations. The paper draws attention to potential application of SNA to research organisations in the public sector. Literature review about the method as well as public sector lets to introduce a SNA framework to measure the effectiveness of public organizations. In the presented theoretical research it is assumed that every organisation is an example of network understood as a communication system determining organizational issues and its effectiveness. The paper suggests that individuals and groups which belong to the public organisation may have an impact on both formal structural variables as well as informal relationships in and between organisations. All these elements determines the effectiveness of a public organisation in undertaking public services.

Hubert Bojar

Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki

WYKORZYSTANIE ANKIETY SATYSFAKCJI PACJENTÓW Z USŁUG W ZARZĄDZANIU PRAKTYKĄ LEKARZA RODZINNEGO – NARZĘDZIE BADAWCZE

Wprowadzenie

W życiu każdego z nas opieka zdrowotna odgrywa bardzo ważną rolę. W Polsce jakość podstawowej opieki medycznej jest tematem często poruszanym przez media, polityków, a także w codziennych dyskusjach. Jest to temat, który wywołuje skrajne emocje. Wiele osób krytycznie postrzega kształt obecnego systemu ochrony zdrowia. Często jest on porównywany z systemami ochrony zdrowia funkcjonującymi w innych krajach, o nieprzerwanej tradycji instytucji lekarza rodzinnego.

W medycynie rodzinnej pacjenta traktuje się jako osobę mającą aspekt fizyczny, psychiczny i osadzoną w konkretnym kontekście społecznym. Lekarze rodzinni pełnią istotną rolę w strukturach społecznych, ponieważ posiadają szerokie kompetencje w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, które dotyczą sfery nie tylko biologicznej, ale również psychologicznej i socjologicznej¹.

Lekarz rodzinny powinien dokładać wszelkich starań, żeby pomóc pacjentom utrzymać stan dobrego zdrowia poprzez działania profilaktyczne. Powinien pomagać pacjentowi w rozwiązaniu najczęściej spotykanych problemów zdrowotnych, nie tylko w dziedzinie chorób wewnętrznych, ale także np. psychiatrii, laryngologii, dermatologii, a w przypadku trudności odwołać się do pomocy specjalisty. Jest lekarzem, który jako narzędzia diagnostycznego używa czasu,

¹ M.M. Kochen: *Medycyna rodzinna*. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 1996; F. Olensen: *Do We Need a Definition of General Practice/Family Medicine?* „European Journal of General Practice” 2002, Vol. 8, No. 4.

mając pod opieką pacjenta przez długie lata. Stara się być partnerem pacjenta i jego przewodnikiem w dziedzinie medycyny. Lekarz rodzinny jest osobą zarządzającą i kierującą przepływem większości środków finansowych przeznaczonych dla każdego pacjenta. Nie bez znaczenia okazał się fakt większej efektywności, a co za tym idzie niższych kosztów opieki medycznej w systemie opartym na instytucji lekarza rodzinnego. Stanowi on również przeciwwagę dla rosnącej technicyzacji, a co za tym idzie dehumanizacji medycyny. Jest to system zalecany przez Światową Organizację Zdrowia (WHO)².

System opieki zdrowotnej, który funkcjonuje dzięki instytucji lekarza rodzinnego, finansowany jest ze środków publicznych, w związku z tym powinien być uniwersalny, zapewniać ciągłość opieki medycznej, powinien być na niego stać poszczególne osoby, rodziny oraz społeczeństwo, powinien umacniać i poprawiać stan zdrowia oraz dobrego samopoczucia poprzez promowanie opieki charakteryzującej się wysoką jakością, efektywnej, wydajnej, bezpiecznej, dostępnej, ukierunkowanej na pacjenta i sprawiedliwej. Dlatego też każdy system opieki zdrowotnej potrzebuje stałych usprawnień w celu podnoszenia jakości świadczonych usług oraz poprawy zadowolenia pacjentów z tych usług.

Sektor ochrony zdrowia stanowi element gospodarki państwowej, co powoduje, że jest uzależniony od tempa wzrostu gospodarczego państwa. Ponadto, jest ściśle związany z modelem służby zdrowia realizowanym w danym kraju, a co za tym idzie z poziomem świadczonych usług zdrowotnych. Stan zdrowia społeczeństwa zależy bowiem nie tylko od poziomu opieki medycznej, jej dostępności i jakości usług medycznych, ale także od dobrej polityki danego kraju, mającej na celu popularyzację programów rozpowszechniających zdrowy styl życia³.

Pacjenci oczekują, że ich potrzeby zdrowotne zostaną zaspokojone, lecz należy pamiętać, że wielu z nich kieruje się do lekarza z innych powodów niż problemy typowo medyczne, ponieważ oczekują bardziej wsparcia, a nie konkretnej porady. To powoduje, że duża część pacjentów przykłada wagę do aspektów interpersonalnych związanych z wizytą u lekarza, takich jak umiejętność słuchania czy gotowość akceptacji ich sugestii⁴.

Istotnym wskaźnikiem i ważnym parametrem oceny poziomu opieki jest satysfakcja pacjenta. Satysfakcja jest subiektywnym odczuciem zadowolenia w odniesieniu do korzyści i spełnionych oczekiwań z nabycia, konsumpcji i użytkowania produktu bądź usługi. Wynika ona z zaspokojenia potrzeby lub rozwiąza-

² B.J. Latkowski, W. Lukas: *Medycyna rodzinna. Repetytorium*. Część I. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2007; W. Lukas: *Wprowadzenie do nauczania praktycznych umiejętności w medycynie rodzinnej*. Wydawnictwo Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2002.

³ M. Jahann: *Polska – UE. Porównanie poziomu życia ludności*. Difin, Warszawa 2005.

⁴ S. Czachowski: *Nowe drogi w medycynie rodzinnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.

nia występującego problemu⁵. W celu podniesienia poziomu satysfakcji klientów prowadzone są badania jakości, ponieważ zadowolony klient oznacza wzrost popytu. Pacjent, którego oczekiwania zostały spełnione, prawdopodobnie skorzysta ponownie ze świadczonych usług, oczywiście nie nastąpi to wprost, gdyż nie zawsze, nawet w momencie prawidłowego wykonania świadczenia, oczekiwania klientów są zaspokojone. Panująca na rynku konkurencja wymusza sytuację, w której dbałość o klientów jest koniecznością. Dzieje się tak ze względu na siłę promocyjną, jaką posiadają potencjalni klienci. Stanowią oni najlepszą i najtańszą formę reklamy. Zadowolony z usług świadczonych przez daną placówkę pacjent przekazuje tę informację swoim znajomym, rodzinie, co w konsekwencji prowadzi do tego, że oni również prawdopodobnie skorzystają z jej usług. Poziom zadowolenia/niezadowolenia stanowi ważną informację w systemie informacji rynkowej każdej firmy⁶.

Badania stopnia zadowolenia pacjentów pozwalają na poprawę jakości świadczonych usług, co przekłada się na lepszą opiekę i szczęśliwszych pacjentów. Badania takie stanowią pewien komunikat dla pacjentów i pokazują, że praktyka lekarza rodzinnego dba o jakość świadczonych usług i poszukuje dróg poprawy⁷.

Do elementów determinujących poziom satysfakcji, zadowolenia pacjentów należą:

- jakość usługi,
- atrakcyjność ceny i różnorodność możliwości dokonania płatności,
- lokalizacja i dostępność świadczeń,
- sposób obsługi i jej kompleksowość,
- reakcje na reklamacje,
- informacje i promocje,
- czas i sposób wykonania świadczenia zdrowotnego⁸.

Stopień i poziom zadowolenia pacjentów korzystających z usług lekarza rodzinnego pozwala na ocenę jakości świadczonych przez niego usług. Zadowoleniem możemy nazwać chwilową satysfakcję, pełną afirmację stanu rzeczy. J. Karłowicz w *Słowniku języka polskiego* określa satysfakcję, jako „[...] uczucie zadowolenia ze spełnienia pewnych oczekiwań”⁹.

⁵ A. Bukowska-Piastrzyńska: *Marketing usług zdrowotnych, od budowania wizerunku placówki do zadowolenia klientów*. Wydawnictwo Fachowe CEDEWU.PL, Warszawa 2008.

⁶ T. Sztucki: *Marketing: sposób myślenia, system działania: teoria i praktyka marketingu, kluczowe pytania i odpowiedzi, polsko-angielska terminologia marketingu*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1992.

⁷ B. White: *Measuring Patient Satisfaction: How to Do It and Why to Bother*. „Fam Pract Manag.” 1999, Vol. 6(1).

⁸ A. Bukowska-Piastrzyńska: Op. cit.

⁹ J. Karłowicz, A. Kryński, A. Nidźwiedzki: *Słownik języka polskiego*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1927.

Słownik współczesnego języka polskiego definiuje satysfakcję jako stan zadowolenia wywołany zaspokojeniem życzeń, osiągnięciem czegoś, przyjemność doświadczaną z tego powodu¹⁰. Taka definicja pokazuje, że uczucie zastąpiono stanem, co powoduje, że satysfakcja nie zanika, ale staje się wartością rozłożoną w czasie. Satysfakcja jest nie tylko spontaniczną, chwilową reakcją, ale stanowi pochodną ludzkich potrzeb. Porównując zadowolenie (rozumiane jako satysfakcję) z radością, S. Garczyński podkreśla właśnie, że zadowolenie „[...] jest przeżyciem mniej emocjonalnym a więcej umysłowym, jest też spokojniejsze i nie uzewnętrznia się tak wyraźnie, jest [...] miłym stanem emocjonalnym, ciągłym lub powtarzającym się”¹¹.

W kontekście marketingu zadowolenie jest stanem psychicznym, w jakim się znajdujemy po użyciu określonego produktu. W misjach wielu firm można odnaleźć postulat uzyskania zadowolenia klientów, który jest jednym z ważniejszych celów działania przedsiębiorstwa. Jako określenie satysfakcji klienta można przyjąć definicję zaproponowaną przez N. Hilla i J. Alexandra: „Poziom satysfakcji klienta jest odzwierciedleniem tego, w jakim stopniu produkt całkowity oferowany przez daną organizację zaspokaja zbiór wymagań klienta”¹². Warto zwrócić uwagę, że to klient, a nie organizacja dostarczająca produkt dokonuje oceny, czy produkt spełnia jego oczekiwania. Wynika z tego, że chcąc określić poziom satysfakcji klientów, musimy określić, jak klienci postrzegają organizację i jej produkt¹³.

Pojęcie zadowolenia odnieść można nie tylko do produktu gotowego, ale również do osób zaangażowanych w „sprzedaż” danego dobra. Zadowolenie jest swego rodzaju kombinacją kilku czynników. Konsument jest zadowolony, jeżeli otrzymał to, czego się spodziewał bądź to, co otrzymał przerosło jego oczekiwania. Zadowolenie klienta można stopniować, konsument może być tylko częściowo zadowolony, dlatego też w ankietach przewidziano pytanie, w jakim stopniu badany jest zadowolony. Zadowolenie i satysfakcja z produktu bądź usługi są niezmiernie istotne, gdy klient będzie miał ponownie styczność z danym produktem bądź usługą. Bardzo ważne są też opinie znajomych, rodziny, przyjaciół, gdyż wpływają one na decyzję o ponownym skorzystaniu z usługi bądź zakupu produktu. Opinie te również mogą sprzyjać pozyskiwaniu nowych klientów. Potwierdzone jest to przeprowadzonymi badaniami, z których wynika, że co czwarty ankietowany przy wyborze lekarza rodzinnego kieruje się opinią

¹⁰ *Słownik współczesnego języka polskiego*. Red. B. Dunaj. Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.

¹¹ S. Garczyński: *O radości*. Nasza Księgarnia, Warszawa 1983.

¹² N. Hill, J. Alexander: *Pomiar satysfakcji i lojalności klientów*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

¹³ T. Demski: *Lojalność, satysfakcja – ich znaczenie i pomiar*. www.statsoft.pl/czytelnia (20.08.2013).

znajomych. Opinia znajomych jest przedkładana ponad informacje dotyczące kwalifikacji czy godzin pracy lub własne doświadczenie respondenta.

Deklarowane przez klientów niezadowolenie z oferowanych usług stanowi poważny problemem dla organizacji. Podobny problem pojawia się z klientami, których uwagi i skargi są źle rozpatrzone bądź kwestie sporne niewyjaśnione. Organizacja może stracić klientów z powodu negatywnej reklamy, głównie przekazywanej tzw. pocztą pantoflową. Potencjalnie może to stanowić znaczące źródło strat dla organizacji. Trzeba pamiętać, że skarga nie zawsze musi być powiązana z negatywną oceną usług, a „[...] skargi są dla firm źródłem niezbędnych informacji, które pozwalają przedsiębiorstwom zrozumieć potrzeby ich klientów”¹⁴.

Pacjenci korzystający z usług praktyki lekarza rodzinnego przychodzą tam z oczekiwaniem otrzymania porady dotyczącej konkretnego problemu. Gabinet lekarski pełni funkcję swego rodzaju lecznicy i nie jest miejscem, gdzie regularnie możemy dbać o zdrowie. Pacjenci odwiedzają lekarza tylko w ostateczności. Działania profilaktyczne, mające na celu ograniczenie liczby chorych, są niepopularne. Nowym zjawiskiem są akcje profilaktyczne, które mogą budzić pewne obawy. Pacjentom lekarz kojarzy się z czymś negatywnym, a przynajmniej nie wzbudza pozytywnych skojarzeń. Zapomina się o bardzo ważnej funkcji, jaką ma spełniać lekarz rodzinny, mianowicie osoby promującej zdrowy tryb życia i zachęcającej do prozdrowotnych postaw i zachowań. Mała jest świadomość faktu, że łatwiej jest zapobiegać niż leczyć. Należy o tym pacjentów przekonywać już od najmłodszych lat, a jedną z osób, na których spoczywa ten obowiązek jest lekarz rodzinny.

Lekarz rodzinny spełnia rolę sita, które oddziela pacjentów ze schorzeniami banalnymi od tych z cięższymi. Pacjenci z tymi ostatnimi kierowani są do specjalisty. W piśmiennictwie anglojęzycznym funkcja ta jest określana mianem gate-keeper. Lekarz rodzinny ze względu na swoje kwalifikacje i współpracę z pacjentem powinien zapewnić łatwy i równy dostęp do opieki zdrowotnej. Doradzając pacjentom w sprawach zdrowotnych poprzez działania profilaktyczne wpływa na zmniejszenie zachorowalności ludzi i zmniejszenie obciążenia finansowego systemu opieki zdrowotnej¹⁵.

¹⁴ J. Lambin: *Strategiczne zarządzanie marketingowe*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

¹⁵ B.J. Latkowski, W. Lukas: Op. cit.; W. Lukas: Op. cit.

Analiza przeprowadzonych badań

Badanie satysfakcji pacjentów pozwala określić poziom jakości usług świadczonych przez lekarza rodzinnego. Pomimo że w badaniach satysfakcji posługujemy się różnymi narzędziami, w tym ankietami oceniającymi poziom satysfakcji pacjenta, to konieczne wydawało się skonstruowanie własnego narzędzia dostosowanego do potrzeb regionu Polski Wschodniej. W opinii społeczeństwa funkcjonuje przekonanie, że w regionie poziom świadczonych usług w zakresie opieki zdrowotnej jest niski.

Zbieranie danych o stopniu zadowolenia pacjentów z usług lekarza rodzinnego wydaje się rozsądne, ponieważ zmniejsza ryzyko wystąpienia trudności przy negocjowaniu wysokości kontraktowanych usług medycznych. Poprzez prowadzenie własnych badań praktyka lekarza rodzinnego jest w stanie zidentyfikować i rozstrzygnąć potencjalny problem związany ze stopniem zadowolenia pacjenta ze świadczonych przez nią usług¹⁶.

Celem badań było opracowanie modelu oceny satysfakcji pacjentów praktyki lekarza rodzinnego z dostępu do usług zdrowotnych na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego, w aspekcie niwelowania nierówności w jakości tych usług.

Kształtując i wdrażając nowe formy opieki medycznej i rozwiązania organizacyjne w tym zakresie ważne jest dysponowanie wiarygodnym narzędziem o poznanych właściwościach psychometrycznych, możliwym do wykorzystania w rutynowej ocenie.

Ankiety zbierano z udziałem wolontariuszy. Badania prowadzono w poradniach lekarza rodzinnego na terenie powiatów województw lubelskiego, podkarpackiego i mazowieckiego.

Metoda badań

1. Oryginalne, opracowane narzędzie badawcze w postaci kwestionariusza ankietowego.
2. Procedura walidacji narzędzia.
3. Przeprowadzenie badań ankietowych.
4. Analiza uzyskanych wyników i opracowanie modelu regresyjnego.

¹⁶ R. Bolus, J. Pitts: *Patient Satisfaction: The Indispensable Outcome*. Stezzi Communications, Managed Care, 1999.

5. Stopień trudności i zrozumienie pytań oraz rzetelność i trafność kwestionariusza określano w grupie 47 respondentów korzystających z PLR (średnia wieku 45.8 ± 14.3 lat (zakres maksimum – minimum 18-67 lat). Zdecydowana większość respondentów z grupy badanej korzystała z usług danego ośrodka/lekarza dłużej niż 1 rok i posiadała wykształcenie ponadpodstawowe.
6. Kwestionariusz był zrozumiały i łatwy dla wszystkich osób badanych. Czas wypełnienia mieścił się w granicach 5-10 minut. Spójność wewnętrzną i rzetelność narzędzia oceniano z zastosowaniem Alfry Cronbacha (Cronbach's alpha). Stwierdzono rzetelność kwestionariusza: wartości alfy Cronbacha oceniano w odniesieniu do wartości progowej 0,70 – kryterium proponowanego w piśmiennictwie przedmiotu osiągnięto w odniesieniu do wszystkich skal, wykazując rzetelność analizowanej skali i brak nadmiarowości.
7. Wynikowa punktacja wyliczana była w wyniku sumowania punktacji poszczególnych pytań i podzielenia przez ilość pytań. Nie było zamiarem autorów prowadzenie ocen użyteczności kwestionariusza w odniesieniu do poszczególnych subgrup osób.
8. Rzetelność konstrukcji kwestionariusza weryfikowano z wykorzystaniem współczynników korelacji rang Spearmana pomiędzy poszczególnymi elementami i zakresami ocen oraz pomiędzy zakresami ocen i ogólną oceną jakości i satysfakcji pacjenta z leczenia.

Wniosek. Proponowana wersja kwestionariusza spełnia podstawowe kryteria psychometryczne i może być wykorzystywana do oceny satysfakcji z opieki w ramach PLR.

Na podstawie analizy kwestionariusza wyodrębniono następujące parametry wejściowe:

- płeć,
- wiek,
- miejsce zamieszkania,
- wykształcenie,
- poziom dochodów,
- poprzednie doświadczenia w zakresie korzystania z usług PLR.

W trakcie analizy statystycznej uzyskanych wyników przystąpiono do konstrukcji modelu zadowolenia pacjentów z usług Praktyki Lekarza Rodzinnego. Model opracowano przy użyciu techniki sztucznych sieci neuronowych. Wagi poszczególnych parametrów modelu weryfikowano w analizach jednowymiarowych¹⁷.

¹⁷ H. Bojar, K. Czarnocki: *Socjo-demographic Parameters Affecting the Patients' Subjective Feeling of Satisfaction from Services Performed by Family Doctors. A Research Tool. The Role and Tasks of Family Doctors in Alleviating Disparities in Health and Access to Healthcare in Eastern Poland*. Dom Organizatora, Toruń 2012.

Wyżej wymienione parametry okazały się istotne statystycznie dla kształtowania się poziomu satysfakcji pacjentów.

Wnioski końcowe

1. Standard usług zdrowotnych stanowi zasadniczą przesłankę satysfakcji z systemu opieki zdrowotnej.
2. Parametry socjodemograficzne wpływają na kształtowanie się subiektywnego poczucia satysfakcji pacjentów z usług praktyki lekarza rodzinnego.
3. Model oparty na wielowarstwowej sieci neuronowej może być użyteczny w ocenie porównawczej jakości usług zdrowotnych praktyki lekarza rodzinnego w poszczególnych regionach.

Walidacja narzędzia badawczego

Wstępnie określone podstawowe wymagania zakładały, że przygotowany w wyniku działań projektowych i adaptacyjnych kwestionariusz nadaje się w pełni do samodzielnego wypełniania przez pacjenta oraz jest wystarczająco prosty, przejrzysty i łatwy do zrozumienia oraz stosowania.

Kwestionariusz przedstawiano pacjentom w trakcie pobytu w placówce praktyki lekarza rodzinnego, a następnie ponownie – ten sam kwestionariusz po ok. 2 tygodniach od wypełnienia pierwszego.

Zebrano także podstawowe dane demograficzne (płeć, wiek, miejsce zamieszkania, poziom wykształcenia) oraz dane dotyczące leczenia.

Używając własnego kwestionariusza ankiety przeprowadzono także badanie ankietowe obejmujące pytania o charakterze zamkniętym dotyczące postrzegania badanego narzędzia przez pacjentów (jasności sformułowania, stosowności i zrozumiałości zwrotów).

Notowano czas potrzebny do wypełnienia ankiety przez chorego.

Przeprowadzono również subiektywną ocenę stopnia trudności pytań kwestionariusza za pomocą skali VAS (Visual Analogue Scale).

Dane uzyskane z kwestionariusza ankietowego analizowano z wykorzystaniem metod statystyki opisowej w celu weryfikacji zmienności odpowiedzi na poszczególne pytania oraz uchwycenia ewentualnych braków odpowiedzi. Następnie przeprowadzono tabelaryzację danych, charakterystyk pacjentów i użytych odpowiedzi.

Oceny skal negatywnych odwrócono, dzięki czemu w odniesieniu do wszystkich pytań wyższa punktacja oznaczała wyższy poziom satysfakcji.

Analiza czynnikowa (komponentów głównych z rotacją varimax) wykorzystana została w celu wyodrębnienia związków kształtujących poziom satysfakcji. Punktacje zmiennej wyznaczano jako iloraz zsumowanych ocen skali oraz liczby zmiennych w przedziale.

Wynikowa punktacja wyliczana była w wyniku sumowania punktacji poszczególnych pytań i podzielenia przez ilość pytań. Nie było zamiarem autorów prowadzenie ocen użyteczności kwestionariusza w odniesieniu do poszczególnych subgroup pacjentów, natomiast dokonanie ogólnej weryfikacji użyteczności narzędzia w odniesieniu do prób z praktyki lekarza rodzinnego.

Spójność wewnętrzną i rzetelność oceniano z zastosowaniem współczynnika alfa Cronbacha-Cronbach's alpha.

Rzetelność (powtarzalność ocen) weryfikowano z zastosowaniem współczynników korelacji międzygrupowej. Test t dla prób zależnych zastosowano w ocenie punktacji uzyskiwanych odpowiednio w pierwszym i drugim kwestionariuszu, w przypadku osób, które wypełniły obydwa kwestionariusze.

Test t dla prób zależnych stosowano w odniesieniu zarówno co do poszczególnych pytań, jak też czterech czynników oraz ogólnej satysfakcji z opieki lekarza rodzinnego, aby ocenić, czy średnia różnica pomiędzy dwoma cyklami ocen różni się od zera.

Rzetelność konstrukcji kwestionariusza weryfikowano z wykorzystaniem współczynników korelacji rang Spearmana pomiędzy poszczególnymi elementami i zakresami ocen oraz pomiędzy zakresami ocen i ogólną oceną jakości i satysfakcji pacjenta z leczenia.

Wyniki analizy czynnikowej były również wykorzystywane jako wskaźnik do rzetelności konstrukcji narzędzia.

Spośród indagowanych 68 pacjentów – 68 wyraziło zgodę na uczestnictwo w grupie fokusowej.

Kwestionariusz obejmował 19 pozycji skupiając się na satysfakcji i zadowoleniu z opieki w ramach praktyki lekarza rodzinnego, uprzejmości personelu, zaufaniu pacjentów do lekarza. Dwa dodatkowe pytania związane były ze stopniem trudności i wszechstronności kwestionariusza.

Tabela 1

Charakterystyka pacjentów biorących udział w badaniu

Cecha	Wartość
Wiek (min-max)	45,8 (18-65)
Kobiety	46 (67%)
Mężczyźni	22 (33%)
Czas korzystania z praktyki	18,0 (3m – 10 lat)
Sytuacja zawodowa	
Zatrudnieni w pełnym zakresie	33 (49%)
Pracujący dorywczo	9 (12%)
Nie zatrudnieni (student, renta, bezrobotny)	26 (39%)
Okres korzystania z opieki PLR	
> 6 miesięcy	2 (2%)
7-12 miesięcy	6 (9%)
1-3 lata	26 (37%)
4-6 lat	17 (26%)
> 6 lat	17 (26%)
Odmowa odpowiedzi	---

Badanie psychometryczne

Cała grupa 68 pacjentów uczestniczyła w ewaluacji psychometrycznej adaptowanego narzędzia, co stanowiło 100%. Dane demograficzne badanej grupy i charakterystyka pacjentów¹⁸ zostały przedstawione w tabeli 1. Spośród respondentów 67% stanowiły kobiety, a 33% mężczyźni; mediana wieku wynosiła 45,8±14,3 lat (zakres maksimum-minimum 18-65 lat), zdecydowana większość pacjentów z grupy badanej korzystała z opieki dłużej niż 1 rok.

Po okresie 2 tygodni wszyscy pacjenci uczestniczący w badaniu wyrazili wolę ponownego wypełnienia kwestionariusza. Analiza wypełnionych kwestionariuszy wykazała nieznaczna ilość braków danych – 24 braki danych, na ogólną liczbę 1508 możliwych odpowiedzi (1,5%).

¹⁸ K. Jaracz: *Adaptacja kulturowa narzędzi badawczych do oceny jakości życia*. W: *Jakość życia w naukach medycznych*. Red. Ł. Wołowicka. Akademia Medyczna, Poznań 2001.

Rzetelność konstrukcji

Analiza czynnikowa została przeprowadzona w odniesieniu do pierwszych 16 pytań kwestionariusza. Analiza komponentów głównych przeprowadzona z rotacją varimax wskazała na osiem czynników o wartości własnej >1 . Dalsza analiza wykazała, że cztery czynniki wносиły niewiele do objaśnienia wariancji i uznane zostały za nieistotne. Pozostałe cztery czynniki rozwiązania stanowiły 46,8% wartości wariancji (w kolejności 15,7, 14,0, 8,8 i 8,3%). Ładunek czynnikowy pierwszego czynnika ($k = 8$) stanowił odzwierciedlenie treści odnoszących się do zadowolenia z opieki lekarza rodzinnego. Ładunek czynnikowy drugiego czynnika ($k = 7$) odnosił się do satysfakcji z obsługi. Trzeci czynnik o ładunku czynnikowym ($k = 6$) odnosił się do wyposażenia technicznego. Ładunek czynnikowy czwartego czynnika ($k = 5$) związany był z potencjalnymi brakami precyzji informacji.

Spójność wewnętrzna i wiarygodność testu/testu wtórnego analizowano z wykorzystaniem statystyki alfa Cronbacha – Cronbach's alpha¹⁹.

Tabela 2

Korelacja testu pierwotnego i powtórnego oraz zgodności wewnętrznej (alfa Cronbacha)
(analizy spójności wewnętrznej i wiarygodności testu/testu wtórnego)

	Korelacja (r) test/test powtórny	Alfa Cronbacha
Zadowolenie	0,87	0,79
Satysfakcja z obsługi	0,88	0,74
Wyposażenie techniczne	0,67	0,75
Brak lub niewłaściwa informacja	0,91	0,81

Wartości alfy Cronbacha oceniano w odniesieniu do wartości progowej 0,70 – kryterium proponowanego w piśmiennictwie przedmiotu osiągnięto w odniesieniu do czterech skal, wykazując rzetelność analizowanej skali i brak nadmiarowości. Korelacja międzygrupowa wykorzystywana była jako miernik powtarzalności. Wartości współczynnika korelacji dla analizowanych czterech skal kształtowały się na poziomie 0,74-0,81. Test t dla prób, zależnych zarówno w odniesieniu do poszczególnych pytań, jak też do wybranych czterech skal oraz ogólnej satysfakcji pacjenta, nie wykazał znamiennych statystycznie różnic dla któregośkolwiek z analizowanych przekrojów.

¹⁹ W. Revelle, R.E. Zinbarg: *Coefficients Alpha, Beta, Omega and the Glb: Comments on Sijtsma*. „Psychometrika” 2009, Vol. 74(1); J. Reynaldo, A. Santos: Op. cit.

Tabela 3

Rozkład wartości kwestionariusza SATQ

	Ocena średnia $\pm$ SD	% ocen pozytywnych	% ocen negatywnych
Zadowolenie	6,1 $\pm$ 1,5	62,0	5,0
Satysfakcja z obsługi	6,7 $\pm$ 1,2	69,5	5,3
Wypożyczenie techniczne	4,2 $\pm$ 2,2	37,0	9,5
Brak lub niewłaściwa informacja	3,4 $\pm$ 2,1	42,1	32,6

Tabela 3 przedstawia rozkład czterech skal, ogólny wynik (średnia z czterech zakresów punktowych) oraz ogólne zadowolenie. Mimo że odsetek pacjentów, którzy zgłosili najwyższą możliwą ocenę (procent pułapowy) był stosunkowo niewielki, większość pacjentów znajdowała się w górnym przedziale rozkładu, wskazując wysoki poziom satysfakcji z PLR. Nie wykazano różnic pomiędzy grupami pacjentów zdefiniowanych przez wiek lub płeć w odniesieniu do średniej oceny.

Pacjenci w tym badaniu byli ogólnie zadowoleni ze swego lekarza. Pacjenci również wykazywali ogólnie wysoką satysfakcję z ogólnego poziomu opieki, a blisko połowa pacjentów przyznała w tym przypadku najwyższą możliwą ocenę.

Współczynniki korelacji rang Spearmana pomiędzy analizowanymi zakresami zestawiono w tabeli 4. Istotne statystycznie korelacje stwierdzono pomiędzy wyodrębnionymi zakresami i ogólnym poziomem satysfakcji z leczenia. Najsilniejsze związki stwierdzono pomiędzy satysfakcją ze skuteczności leczenia i poziomem informacji udzielanej pacjentom. Najslabszą korelację uchwyciono pomiędzy zakresem odzwierciedlającym satysfakcję z obsługi i poziomem wyposażenia technicznego.

Tabela 4

Korelacje pomiędzy skalami (współczynniki korelacji rang Spearmana)

	Zadowolenie	Satysfakcja z obsługi	Wypożyczenie techniczne	Brak lub niewła- ściwa informacja
Zadowolenie	0,59	0,40	0,29	0,77
Satysfakcja z obsługi		0,39	0,18	0,51
Wypożyczenie techniczne			0,37	0,44
Brak lub niewłaściwa informacja				0,39

Podsumowanie

Żaden z pacjentów nie napotkał trudności udzielając odpowiedzi na pytania. Kwestionariusz może być obecnie wykorzystywany w badaniach, jak również mogą być podejmowane próby dalszej oceny mocy dyskryminacyjnej i czułości analizowanego narzędzia. Wydaje się uzasadnione ponadto, aby efektywność kwestionariusza poddawanego walidacji była oceniana w odniesieniu do innych kwestionariuszy wykorzystywanych do oceny satysfakcji z Praktyki Lekarza Rodzinnego i przy rozszerzonym zakresie czynników demograficznych. Przebieg omawianego badania uwidoczniał wysoki poziom satysfakcji z opieki lekarza rodzinnego.

W kształtowaniu i wdrażaniu nowych form opieki medycznej i rozwiązań organizacyjnych w tym zakresie istotne jest posiadanie wiarygodnego narzędzia z poznanymi właściwościami psychometrycznymi, możliwego do wykorzystania w rutynowej ocenie.

Autorzy są przekonani, że przygotowana wersja kwestionariusza spełni to zadanie umożliwiając oryginalne badania pacjentów lekarzy rodzinnych z regionu Polski Wschodniej.

Bibliografia

- Bojar H., Czarnocki K.: *Socjo-demographic Parameters Affecting the Patients' Subjective Feeling of Satisfaction from Services Performed by Family Doctors. A Research Tool. The Role and Tasks of Family Doctors in Alleviating Disparities in Health and Access to Healthcare in Eastern Poland*. Dom Organizatora, Toruń 2012.
- Bolus R., Pitts J.: *Patient Satisfaction: The Indispensable Outcome*. Stezzi Communications, Managed Care, 1999.
- Bukowska-Piestrzyńska A.: *Marketing usług zdrowotnych, od budowania wizerunku placówki do zadowolenia klientów*. Wydawnictwo Fachowe CEDEWU.PL, Warszawa 2008.
- Cooksey R., Soutar G.: *Coefficient Beta and Hierarchical Item Clustering – An Analytical Procedure for Establishing and Displaying the Dimensionality and Homogeneity of Summated Scales*. „Organizational Research Methods” 2006, Vol. 9.
- Czachowski S.: *Nowe drogi w medycynie rodzinnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.
- Demski T.: *Lojalność, satysfakcja – ich znaczenie i pomiar*. www.statsoft.pl/czytelnia (20.08.2013).
- Słownik współczesnego języka polskiego*. Red. B. Dunaj. Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.

- Garczyński S.: *O radości*. Nasza Księgarnia, Warszawa 1983.
- Hill N., Alexander J.: *Pomiar satysfakcji i lojalności klientów*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Jahann M.: *Polska-UE. Porównanie poziomu życia ludności*. Difin, Warszawa 2005.
- Jaracz K.: *Adaptacja kulturowa narzędzi badawczych do oceny jakości życia*. W: *Jakość życia w naukach medycznych*. Red. Ł. Wołowicka. Akademia Medyczna, Poznań 2001.
- Karłowicz J., Kryński A., Nidzwiedzki A.: *Słownik języka polskiego*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1927.
- Kochen M.M.: *Medycyna rodzinna*. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 1996.
- Lambin J.: *Strategiczne zarządzanie marketingowe*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Latkowski B.J., Lukas W.: *Medycyna rodzinna. Repetytorium*. Część I. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2007.
- Lukas W.: *Wprowadzenie do nauczania praktycznych umiejętności w medycynie rodzinnej*. Wydawnictwo Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2002.
- Olensen F.: *Do We Need a Definition of General Practice/Family Medicine?* „European Journal of General Practice” 2002, Vol. 8, No. 4.
- Revelle W., Zinbarg R.E.: *Coefficients Alpha, Beta, Omega and the Glb: Comments on Sijtsma*. „Psychometrika” 2009, Vol. 74(1).
- Reynaldo J., Santos A.: *Cronbach's Alpha: A Tool for Assessing the Reliability of Scales*. „Journal of Extension” 1999, Vol. 37, No. 2.
- Sztucki T.: *Marketing: sposób myślenia, system działania: teoria i praktyka marketingu, kluczowe pytania i odpowiedzi, polsko-angielska terminologia marketingu*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1992.
- White B.: *Measuring Patient Satisfaction: How to Do It and Why to Bother*. „Fam Pract Manag.” 1999, Vol. 6(1).

THE USE OF PATIENT SATISFACTION SURVEYS IN THE SERVICES OF THE FAMILY PHYSICIAN PRACTICE MANAGEMENT – RESEARCH TOOL

Summary

Healthcare is very important in everyone's life. In Poland the healthcare system is hotly debated, both in public and private discussions. Many are very critical of its present state and performance. The purpose of this study was to develop a model of evaluation of the patients' satisfaction from the quality and accessibility of medical services performed by family doctors in the Lublin and Sub-Carpathian Voivodeships in the context of alleviating disparities in the quality of delivered services. The study was carried out with the use of originally developed research tool, a dedicated questionnaire form.

The study was carried out in the family doctor out-patient clinics in the Lublin, Sub-Carpathian and Mazowieckie Voivodeships. The patients haven't encountered any problems in giving answers to the questions contained in the questionnaire. Developed questionnaire can now be used in other studies and further attempts can be made in order to assess the discriminant power and the sensitivity of analysed research tool.

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE W JEDNOSTKACH ORGANIZACYJNYCH GMINY

Wprowadzenie

Zgodnie z Konstytucją RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej¹. Istotną część zadań publicznych (przypisanych ustawowo) jednostki samorządowe wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Realizując zadania publiczne samorząd terytorialny stał się ważnym i aktywnym uczestnikiem życia gospodarczego w kraju. Wobec obowiązujących przepisów, jednostki samorządowe szereg zadań publicznych realizują samodzielnie², głównie w formie jednostki budżetowej, samorządowego zakładu budżetowego oraz spółek prawa handlowego. Oprócz wymienionych form organizacyjnych, mogą także powierzać swoje zadania podmiotom prywatnym bądź organizacjom pozarządowym. W przypadku zadań przekraczających możliwości pojedynczej gminy, mają możliwość współdziałania w formie związków międzygminnych³.

Wybór formy realizacji zadań publicznych zależy w głównej mierze od charakteru jednostki samorządowej oraz specyfiki i rozmiarów prowadzonej działalności. Komunalne jednostki organizacyjne tworzone są w celu wykonywania zadań samorządu terytorialnego, zarówno tych, do których trzeba dopłacać z budżetu (nierentownych), jak i tych, których prowadzenie przynosi określone zyski (działalność zarobkowa). Mimo że gminy mogą prowadzić działalność rentowną, to głównym celem ich funkcjonowania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych, a nie orientowanie się na zysk. Trzeba pamiętać, że samorząd teryto-

¹ Art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

² W zakresie: oświaty, kultury, bezpieczeństwa, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, pomocy społecznej.

³ E.S. Savas: *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*. PWE, Warszawa 1992, s. 76.

rialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy i wykonujący w tym obszarze zasadniczą część zadań publicznych⁴. Podstawą materialną realizacji zadań gminy są zasoby gospodarcze w postaci własnego majątku i finansów (budżetu). Z punktu widzenia ekonomicznego, obowiązkiem organów gminy i związanej z nimi administracji komunalnej jest dbałość o skuteczne i efektywne ich wykorzystanie, w dobrze pojętym interesie wspólnoty samorządowej.

Efektywność jest pojęciem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Rozumiana jako stosunek efektu do nakładu, jest relatywnie najbardziej syntetyczną miarą. Jednakże na efektywność podmiotu wpływa wiele czynników. Według P. Cabały, efektywność jest wypadkową skuteczności i sprawności⁵. Zarządzaniu można przypisać cechę efektywnego, jeśli jego wynikiem będą pozytywnie ocenione rezultaty działań. Funkcjonuje pogląd, że dobra oraz usługi publiczne dostarczane i świadczone przez komunalne jednostki organizacyjne są relatywnie droższe oraz gorszej jakości, w porównaniu do sektora prywatnego. Wskazywane są liczne słabe strony tych jednostek. Dla przykładu, w stosunku do samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek komunalnych wysuwane są takie ułomności, jak wysoki udział kosztów stałych, dominująca zależność osiągniętych wyników (starty lub nadwyżki) od ilości i wielkości wewnętrznych poleceń służbowych na realizację stosownych zadań publicznych – niesamodzielność funkcjonowania (dotyczy zakładu), wysokie progi rentowności, przerosty w zatrudnieniu, nadmierne zdolności produkcyjne (np. stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków, sortowni odpadów komunalnych, kompostowni itp.). Według E. Wojciechowskiego, żaden podmiot publiczny nie stoi z góry na straconej pozycji i może również z powodzeniem konkurować z innymi podmiotami⁶.

W opinii niektórych znawców i ekspertów z dziedziny przekształceń w sektorze publicznym, niezbędna jest restrukturyzacja sektora komunalnego, oparta na koncepcji nowego zarządzania publicznego (new public management). Podjęte w tym kierunku działania mają przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania w sektorze komunalnym, a na poziomie przedsiębiorstw – ułatwić re-

⁴ S. Zawierucha: *O niektórych aspektach funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. D. Strahl. Prace Naukowe Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, nr 1161, s. 283 lub M. Kulesza, L. Węgrzyn: *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*. Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2006.

⁵ P. Cabała: *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2007, s. 29.

⁶ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 184-185.

strukturyzację w różnych obszarach ich działalności⁷. Według ustawy o gospodarce komunalnej, to organy gminy decydują o wyborze form wykonywania zadań⁸. Ważne jest, by podejmowane decyzje miały uzasadnienie ekonomiczne i służyły lokalnym interesom. Władze lokalne oraz administracja samorządowa są zobligowane prawnie do zagwarantowania określonych dóbr i usług. W tym celu mogą wykorzystywać określony zakres instrumentów prawnych oraz instytucjonalnych.

Celem artykułu jest próba identyfikacji czynników mających wpływ na poprawę zarządzania jednostkami komunalnymi. Zastosowane metody badawcze to przede wszystkim analiza procesów zachodzących w sektorze komunalnym. Do oceny zmian dokonywanych w podmiotach gospodarczych gminy wykorzystano głównie literaturę przedmiotu, obowiązujące regulacje prawne oraz dane statystyczne GUS i Ministerstwa Skarbu Państwa.

Gmina jako organizator i usługodawca

Zakres zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego obejmuje sprawy od oświaty i kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, utrzymania porządku publicznego, kształtowania ładu przestrzennego, utrzymania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk, cmentarzy, ochrony środowiska, kultury fizycznej, turystyki aż po dziedziny związane z gospodarką komunalną, tj. zapewnieniem zbiorowego transportu lokalnego, zaopatrzeniem w wodę, odprowadzeniem i oczyszczeniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą, komunalnym budownictwem mieszkaniowym, utrzymaniem obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wybór formy organizacji wykonywania zadań publicznych jest elementem polityki władz lokalnych lub regionalnych. Jednostki samorządu terytorialnego są w tym względzie suwerenne, a ich uprawnienia mogą być ograniczone jedynie przepisami prawa.

Utworzenie podmiotu gospodarczego gminy, przekształcenie w inną formę organizacyjno-prawną czy łączenie bądź likwidacja należą do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy, tj. rady gminy. Najbardziej typowymi dla sektora finansów publicznych są jednostki budżetowe. Jednostka budżetowa jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, której wydatki pokrywane są bezpośrednio z budżetu gminy (powiatu, bądź województwa), a zrealizowane dochody są odprowadzane do tego budżetu. Taki sposób finansowania nazywany jest zasadą rozliczeń brutto (budżetowaniem brutto). Działalność prowadzona przez

⁷ Z. Grzymała: *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 285.

⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U., nr 9, poz. 43 ze zm.

jednostki budżetowe dotyczy głównie usług świadczonych nieodpłatnie lub odpłatnie „symbolicznie”⁹, stąd wydatki jednostki są zdecydowanie wyższe od osiąganych przez nią dochodów. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan finansowy (plan dochodów i wydatków). Każda jednostka budżetowa musi posiadać statut oraz regulamin organizacyjny.

Z kolei samorządowy zakład budżetowy to również wyodrębniona jednostka sektora finansów publicznych, przy czym prowadzi ona działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności, pokrywając w ten sposób swoje koszty z przychodów własnych. Zakład może osiągnąć dodatni, ujemny albo zerowy wynik finansowy. Osiągane z działalności nadwyżki przychodów nad kosztami (wynik finansowy dodatni) powinny być odprowadzone do budżetu jednostki samorządowej. Niedobór środków (niższe przychody od kosztów – wynik finansowy ujemny) pokrywany jest dotacjami z budżetu¹⁰. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, jednostki samorządowe mogą wykonywać zadania własne w określonym zakresie w formie zakładu budżetowego¹¹. Mimo że forma zakładu budżetowego jest zaliczana do mniej ułomnego mechanizmu ekonomiczno-finansowego od jednostki budżetowej¹², to takie powiązanie z budżetem nie do końca sprzyja podejmowaniu działań zmierzających do racjonalizacji wydatków. Jednakże wykorzystanie tej formy organizacyjnej przez jednostki samorządowe jest uzasadnione szczególnie w tych branżach, w których przychody z działalności pokrywają w dużym stopniu koszty – choć ze względów społecznych i tak nie mogą być one (przychody) maksymalizowane. Samorządowe zakłady budżetowe nie muszą posiadać statutu – nie jest to wymóg prawny, ale muszą mieć regulamin organizacyjny. Cechą wspólną jednostek i zakładów budżetowych jest brak osobowości prawnej, co oznacza, iż uprawnieni przedstawiciele tych podmiotów podejmują wszelkie czynności cywilnoprawne w imieniu np. gminy. Nie posiadając osobowości prawnej podmiot określany jest jako ułomna osoba prawna, która może prowadzić działalność samodzielnie, ale tylko w granicach udzielonego pełnomocnictwa przez organy jednostki samorządowej. Zarówno w przypadku jednostki budżetowej, jak i zakładu budżetowego gmina sprawuje kontrolę nad działalnością tych podmiotów i jednocześnie ponosi odpowiedzialność za ich zobowiązania. Dużo gmin przekształciło zakłady budżetowe w jednoosobowe spółki kapitałowe, czyli dokonały tzw. komercjalizacji.

⁹ Opłaty za te usługi nie pokrywają całkowitych kosztów poniesionych na ich wytworzenie.

¹⁰ Samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu dotacje: przedmiotowe, celowe na zadania bieżące oraz na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. W określonym zakresie (ustalonym stosownymi ustawami) zakład może również otrzymywać dotację podmiotową.

¹¹ Art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Aktualnie w Polsce – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, zakład budżetowy pełni pośrednią formę pomiędzy jednostką budżetową a spółką prawa handlowego.

Trzeba przypomnieć, że działalność gospodarcza jednostek samorządowych nie ogranicza się tylko i wyłącznie do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań własnych. Ustawodawca pozwolił prowadzić działalność wykraczającą poza sferę zadań użyteczności publicznej, określając jednocześnie granice dopuszczalnych działań. Tworzenie spółek komunalnych może odbywać się tylko w sytuacjach wymienionych w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej¹³. Największą możliwość w tym obszarze dano gminom. Województwo może tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego na zasadach określonych w ustawie o samorządzie województwa¹⁴, natomiast powiaty nie mogą prowadzić działalności gospodarczej przekraczającej zadania użyteczności publicznej.

W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek¹⁵. Należy podkreślić, iż zajmując się świadczeniem usług, władze jednostki samorządowej występują równocześnie w roli przedsiębiorcy oraz reprezentanta interesów danej wspólnoty mieszkańców. Komercjalizacja nie przynosi więc rozdzielenia roli właścicielskiej od operacyjnej i, co potwierdza praktyka polskich samorządów, nie ma praktycznie żadnego wpływu na jakość zarządzania majątkiem komunalnym i wspólnotowym. Forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest szczególnie atrakcyjna dla jednostek samorządowych i znajduje najszerokie zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych. Natomiast konstrukcja spółki akcyjnej odpowiada działalności prowadzonej na większą skalę, jak też wymaga zaangażowania dużo większych środków finansowych. Ponadto, proces jej tworzenia jest zdecydowanie bardziej złożony niż ma to miejsce w przypadku spółki z o.o. Fakt ten wydaje się mieć znaczenie i znajduje odzwierciedlenie w mniejszej liczbie podmiotów komunalnych funkcjonujących w tej formie.

W praktyce samorządowej, świadczenie usług wyłącznie poprzez własne jednostki gospodarcze i aparat administracyjny nie jest realizowane w żadnej gminie w Polsce. W mniejszym bądź w większym stopniu funkcjonuje model mieszany (rynkowo-regulacyjny). Gminy zakupują określone usługi od podmiotów sektora prywatnego na podstawie umów, kontraktów zawartych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶.

¹³ Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., op. cit.

¹⁴ Art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁵ Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., op. cit.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 ze zm.

Formy zarządzania w jednostkach komunalnych

Od wielu lat w jednostkach samorządowych podejmowane są zmiany, a czasami eksperymenty o charakterze strukturalnym, instytucjonalnym i funkcjonalnym, na rzecz lepszego gospodarowania (zarządzania) majątkiem komunalnym i środkami publicznymi. Dla zapewnienia wyższej sprawności funkcjonowania jednostek komunalnych, władze lokalne poszukują różnych rozwiązań w kierunku zwiększenia gospodarności, efektywności i skuteczności tych podmiotów. Są to bowiem główne walory sprawnego działania¹⁷. W praktyce niektóre organy jednostek samorządowych dążą do jak największej prywatyzacji mienia komunalnego, uzasadniając takie działanie poprawą efektywności gospodarki jednostki samorządowej. Inną grupę stanowią te organy władzy lokalnej, które pewne obszary zadań własnych powierzają utworzonym w tym celu jednostkom organizacyjnym gminy.

Warto podkreślić, iż prywatyzacja mienia, usług czy samego zarządzania nie może być traktowana jako panaceum na wszelkie dolegliwości sektora publicznego, w tym samorządowego. Należy ją traktować jako jeden z instrumentów poprawy efektywności i jakości usług publicznych, który w określonych warunkach (możliwości zorganizowania skutecznej konkurencji) może przynieść pożądane efekty¹⁸. Prywatyzacja usług komunalnych, a ściślej technicznych i społecznych jest możliwa, ale w ograniczonym zakresie. Najszerze zastosowanie znalazła w świadczeniu niektórych usług czy realizacji robót bądź dostaw¹⁹. W znacznie mniejszym stopniu dotyczy obszaru zarządzania, a w najmniejszym – prywatyzacji majątku. Nie budzi niczyjej wątpliwości, iż prywatyzacja usług związanych z oczyszczaniem miasta (gminy) czy budowa i rozbudowa dróg, zieleni, oświetlenia itd. jest pożądana i przynosi wymierne korzyści, np. niższych nakładów finansowych poniesionych w wyniku zastosowania systemu zamówień publicznych²⁰.

Z rejestru REGON wynika, że na koniec 2009 roku jednostek budżetowych prowadzących działalność związaną z realizacją zadań własnych gminy było 51,4 tys., zaś samorządowych zakładów budżetowych – 1,9 tys., a spółek akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością – 180. Na koniec 2010 roku jednostki

¹⁷ W. Kieżun: *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*. SGH, Warszawa 1997, s. 18.

¹⁸ A. Zalewski: *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna...*, op. cit., s. 212.

¹⁹ Potwierdzają to dane zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych.

²⁰ Instytucja zamówień publicznych ma stwarzać organizacyjne warunki mechanizmu konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o pozyskanie zamówienia publicznego.

samorządu terytorialnego wykazały 1,3 tys. jednostek budżetowych realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej, zaś zakładów budżetowych – 782, a spółek kapitałowych ponad 2,4 tys. Zgodnie przepisami prawa, w 2010 roku gospodarstwa pomocnicze (w liczbie 31) musiały zostać zlikwidowane, podobnie jak zakłady budżetowe, które nie wykonywały zadań stricte związanych ze sferą użyteczności publicznej.

Tabela 1

Liczba jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w latach 2001-2010

Lata	Jednostki budżetowe	Gospodarstwa pomocnicze	Zakłady budżetowe	Spółki kapitałowe	W tym:	
					Spółki z o.o.	Spółki akcyjne
2001	965*	45	6 948	2 414	2 056	358
2002	44 791	44	5 931	2 162	1 920	242
2003	1 007*	46	1 597*	1 756	1 588	168
2004	754*	46	1 124*	1 942	1 754	188
2005	902*	44	1 247*	1 980	1 789	191
2006	876*	39	1 116*	1 864	1 698	166
2007	53 098	37	4 997	1 998	1 836	162
2008	51 851	35	4 748	2 051	1 877	174
2009	51 400	31	4 600	2 113	1 933	180
373	1 305*	0	782*	2 431	2 058	

*Dane nie obejmują podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony zdrowia, kultury, opieki społecznej, oświaty i wychowania.

Źródło: Dane GUS oraz Ministerstwa Skarbu Państwa.

Zmiana formy organizacyjnej np. z zakładu budżetowego na jednostkę wynika zazwyczaj ze specyfiki (charakteru) prowadzonej działalności (non-profit). Zakres działania oraz liczbę jednostek i zakładów budżetowych realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej w latach 2005-2009 przedstawiają tabele 2 i 3. Jak widać, w 2009 roku liczba jednostek budżetowych wzrosła o ponad 60% w porównaniu do 2005. Ten relatywnie duży wzrost spowodowany był utworzeniem nowych jednostek budżetowych w celu powierzenia im między innymi zadań z zakresu: gospodarki mieszkaniowej, infrastruktury wodno-

-kanalizacyjnej, zbiorowego transportu miejskiego, utrzymania zieleni miejskiej oraz pomocy społecznej. Z kolei liczba zakładów budżetowych pomimo nieznacznego spadku w latach 2006-2008, wzrosła w 2009 roku o prawie 26% w stosunku do 2005 r. Znaczny wzrost tych podmiotów odnotowano przede wszystkim w zakresie działania gospodarki wodno-ściekowej, oczyszczania oraz pomocy społecznej.

Tabela 2

Liczba jednostek budżetowych realizujących zadania gospodarki komunalnej

Zakres działania	2005	2006	2007	2008	2009
Gospodarka mieszkaniowa	33	30	32	51	100
Wodociągi i kanalizacja	20	20	19	49	90
Dostawa energii cieplnej	0	0	0	0	2
Oczyszczanie	13	11	13	21	26
Komunikacja miejska	5	4	8	10	12
Zieleń miejska i drogownictwo	276	281	271	270	305
Usługi społeczne	299	305	316	355	479
Pozostałe usługi komunalne	256	225	244	247	431
Razem	902	876	903	1003	1445

Źródło: Ibid.

Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę kapitałową może być podyktowane między innymi lepszą organizacją świadczenia usług, wzrostem sprawności podmiotu, podjęciem działań na rzecz efektywności – powiązanie z budżetem (w przypadku zakładu) nie wyzwała pożądanych efektów pracy. Ponadto, niektóre gminy powierzając realizację zadań publicznych własnym spółkom komunalnym przerzucają w ten sposób część długu do tych podmiotów, unikając powiększenia długu oraz deficytu jednostki samorządowej.

Tabela 3

Liczba zakładów budżetowych realizujących zadania gospodarki komunalnej

Zakres działania	2005	2006	2007	2008	2009
Gospodarka mieszkaniowa	266	233	234	269	283
Wodociągi i kanalizacja	269	255	262	522	661
Dostawa energii cieplnej	20	17	21	22	22
Oczyszczanie	68	66	73	90	123
Komunikacja miejska	34	32	30	30	32
Zieleń miejska i drogownictwo	21	15	17	16	41
Usługi społeczne	63	75	82	83	146
Pozostałe usługi komunalne (w tym wielobranżowe)	506	423	438	163	263
Razem	1247	1116	1157	1195	1571

Źródło: Ibid.

Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę kapitałową stanowiącą własność gminy powoduje, że nie zmienia się właściciel, ale zmianom ulegają mechanizmy funkcjonowania takiego podmiotu. Relacje między spółką a jej właścicielem są relatywnie przejrzyste, natomiast w przypadku zakładu budżetowego – często w jego pracę ingerują różne osoby (np. komórka organizacyjna urzędu sprawująca nadzór merytoryczny, ściśle kierownictwo gminy – organy władzy, skarbnik gminy). Ponadto, bywa często tak, iż w odniesieniu do zakładu budżetowego brakuje zadeklarowanej polityki władz co do wielkości zakresu zadań do realizacji w danym roku budżetowym. Wtedy trudno jest efektywnie zarządzać takim podmiotem, gdyż kierownictwo zakładu nie jest w stanie racjonalnie gospodarować posiadanymi zasobami materialnymi oraz ludzkimi. W trakcie tzw. przestojów zarówno sprzęt, urządzenia, jak i zatrudniony personel nie są w pełni wykorzystywani²¹.

Powiązanie zakładu z budżetem powoduje, że tylko w określonych i uzasadnionych przypadkach wypracowana nadwyżka środków nie wraca do budżetu. Spółka natomiast jest zainteresowana redukcją kosztów, gdyż efekty oszczędno-

²¹ Dotyczy to podmiotu prowadzącego działalność w zakresie świadczenia usług remontowych, budowlanych, drogowych, porządkowych dróg, skwerów, terenów zieleni, elektrycznych.

ści pozostają w danym podmiocie²². Dodatkowo, spółka ma możliwość rozszerzenia zakresu działalności, nawet poza zadania użyteczności publicznej. Kolejnym argumentem przemawiającym za wyższością tej formy organizacyjnej jest większa swoboda w kształtowaniu systemu zatrudnienia i wynagrodzeń. Spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia wysokości osiąganego zysku przez spółkę komunalną. Trzeba przypomnieć, że każda spółka handlowa – także komunalna, ma w swoją istotę wpisane wypracowanie zysku. Teoretycznie powinien on być zgodny z oczekiwaniami właściciela, czyli mieszkańców gminy w przypadku spółek stanowiących własność w 100% jednostki samorządowej. Wobec tego kreowanie wysokiego zysku jest z punktu widzenia mieszkańca niekorzystne. Przychody tych podmiotów powinny tylko nieznacznie przewyższać koszty działalności²³. Najlepszym społecznie i pożądanym rozwiązaniem byłoby świadczenie usług przez spółki komunalne na wysokim poziomie jakości przy możliwie najniższych kosztach ich realizacji.

Spółki kapitałowe służą do prowadzenia działalności gospodarczej, a kryterium ich oceny powinien być osiągany wynik finansowy²⁴. Zdaniem W. Sońta, są one równoprawnymi w stosunku do prywatnych podmiotów uczestnikami życia gospodarczego, a ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystaniu majątku komunalnego²⁵. Analizując dane statystyczne zawarte w tabeli 1 widać wyraźnie, że liczba spółek z roku na rok wzrasta, zaś samorządowych zakładów budżetowych wykazuje tendencję malejącą. 2010 rok obfitował w powstanie największej liczby spółek. Można wnioskować, iż forma spółki kapitałowej, a ściślej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jest szczególnie atrakcyjna i popularna dla działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

W zarządzaniu podmiotem gospodarczym problemem nie jest sama forma własności (prywatna czy publiczna), lecz warunki w jakich menedżerowie będą działać w dobrze pojętym interesie publicznym. Najbardziej powinna się liczyć

²² Może tylko część zysku odprowadzić do budżetu w formie dywidendy.

²³ Zwłaszcza, gdy dotyczy to zadań użyteczności publicznej, do których dostęp powinien być szeroki (np. zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków).

²⁴ M. Sadowy: *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010, s. 75.

²⁵ W. Sońta: *Formy wykorzystania mienia komunalnego*. Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010, s. 80.

odpowiedzialność tych menedżerów (kierowników, dyrektorów, prezesów) oraz ich rozliczalność. Praktyka dowodzi, że niektóre władze lokalne podejmując decyzje o przekształcaniu zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, są przekonani²⁶, że jest to najkorzystniejsza forma zarządzania majątkiem gminnym. Niemniej trzeba pamiętać, że wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej musi być rozpatrywany z punktu widzenia konkretnej jednostki samorządowej, zależy on bowiem od lokalnych uwarunkowań oraz wewnętrznej polityki gospodarczej jednostki.

Podział zadań, kompetencji, mienia oraz finansów pomiędzy organy władzy publicznej uruchomił proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na przekształcenia i liczne zmiany w podsektorze samorządowym mają wpływ uwarunkowania o różnorodnym charakterze, tj. prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. Zgodnie z regulacjami prawnymi, gminy mogą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej we własnym zakresie bądź mogą je powierzać podmiotom prywatnym. W pierwszym przypadku pełnią rolę regulatora i operatora, zaś w drugim przechodzą na pozycję regulatora i organizatora rynku określonych usług. W obu przypadkach na władzach gminy ciąży odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych oraz ich jakość.

Jak już wcześniej wspomniano, wybór formy organizacji usług jest elementem polityki władzy lokalnej. Jednakże ważne jest prowadzenie odpowiedniego nadzoru i kontroli nad realizacją tych usług. Takie działania trzeba prowadzić powierzając określone usługi podmiotom prywatnym, a w razie wykonywania własnymi jednostkami – szczególnie w przypadku spółek z udziałem jednostek samorządowych²⁷ – fachowemu nadzorowi właścicielskiemu. Do głównych zadań tego nadzoru powinny należeć takie działania, które spowodują:

- racjonalne wykorzystanie wszystkich zasobów będących w posiadaniu spółki,
- wzrost efektywności i skuteczności zarządzania spółką,
- przejrzystość działania spółki.

Od stycznia 2010 roku, kiedy to zaczęły obowiązywać nowe przepisy ustawy o finansach publicznych, spółki kapitałowe stają się najczęściej stosowanymi formami organizacyjno-prawnymi świadczenia usług komunalnych (szczególnie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością).

Dopasowanie form organizacyjno-prawnych do charakteru sektora komunalnego wymaga istnienia różnych form, dających jednostkom samorządu tery-

²⁶ Znajduje to wyraz w uzasadnieniach do projektów uchwał przygotowanych na tę okoliczność.

²⁷ Do sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek i zakładów budżetowych obowiązuje przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

torialnego pewien zakres swobody w wyborze rozwiązań właściwych i optymalnych w konkretnych warunkach lokalnych²⁸. Od czasu wejścia w życie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych wybór ten został ograniczony do jednostki, zakładu bądź spółki. Forma zakładu budżetowego, mimo swojej ułomności, jest dla władz lokalnych wygodna w realizacji niektórych zadań publicznych. Po pierwsze, tworzenie zakładu i zarządzanie nim jest stosunkowo łatwe i uproszczone w świetle obowiązujących przepisów prawa. Po drugie, pozwala nie stosować systemu zamówień publicznych, co często przyczynia się do szybkiego podjęcia działań np. naprawy chodnika, jezdni, ścięcia drzewa, uporządkowania terenu, usunięcia szkody, awarii itp.²⁹.

Bibliografia

- Cabała P.: *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2007.
- Griffin R.W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Grzymała Z.: *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Jeżowski P., Grzymała Z.: *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*. W: *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*. Red. K. Kawerska. Zeszyty Naukowe SGH. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, nr 92.
- Kulesza M., Węgrzyn L.: *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*. Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2006.
- Sadowy M.: *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010.
- Savas E.S.: *Prywatyzacja klucz do lepszego rządu*. PWE, Warszawa 1992.
- Sońta W.: *Formy wykorzystania mienia komunalnego*. Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*. Red. D. Strahl. Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, nr 1161.

²⁸ P. Jeżowski, Z. Grzymała: *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*. W: *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*. Red. K. Kawerska. Zeszyty Naukowe SGH. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, z. 92, s. 42.

²⁹ Wbrew panującej opinii, iż jest to omijanie prawa. Ustawa o gospodarce komunalnej, jak i ustawa o finansach publicznych daje prawne możliwości tworzenia takich podmiotów i polecania im określonych zadań do wykonania.

Zalewski A.: *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. D. Strahl. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.

MANAGEMENT IN ORGANIZATIONAL UNITS OF THE MUNICIPALITY

Summary

Effective management in organizational units of the municipality depends on many factors. These units perform mainly tasks of public utility. The main function of these services is ongoing and continuous fulfilling collective needs of the population through the provision of public services. Local authorities and the administration should take such actions and to organize these services so that they are provided at affordable prices.

Marzena Furtak-Niczyporuk
Bartłomiej Drop

Uniwersytet Medyczny w Lublinie

EFEKTYWNOŚĆ ORGANIZACJI SYSTEMU PAŃSTWOWE RATOWNICTWO MEDYCZNE

Wprowadzenie

Szczególne znaczenia nabiera dzisiaj problem efektywności organizacji Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Przede wszystkim chodzi tutaj o dokonanie oceny stopnia efektywności tej organizacji. Problem ten ma dodatkowy wymiar w kontekście wpływu inwestycji dofinansowanych z funduszy unijnych. Zasadniczo pochodzą one z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, priorytetu XII, pn. „Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia”, działania 12.1. „Rozwój systemu ratownictwa medycznego”. Badania nad tym problemem muszą zostać zaprojektowane i przeprowadzone przy wykorzystaniu następujących metod badawczych: analityczno-diagnostycznej i analizy dokumentacji źródłowej. Tylko w ten sposób można bowiem dojść do oceny stopnia efektywności organizacji Systemu Państwowego Ratownictwa Medyczne, skoro zachodzi konieczność ukazania jego równocześnie wszystkich niedomagań i czynników mających wpływ na poprawę. Oczywiście wymaga to zgromadzenia najpierw odpowiedniego materiału badawczego, który został opracowany przy zastosowaniu metod: obserwacji pośredniej i badania dokumentów.

System ratownictwa medycznego

System ratownictwa medycznego jest szczególnym systemem, powołanym w celu ratowania zdrowia i życia ludzi, w którym integracja i koordynacja działań poszczególnych podmiotów ma decydujące znaczenie dla jego efektywno-

ści¹. Pojęcie „efektywność” jest zagadnieniem złożonym i trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Źródłosłów terminu „efektywność” pochodzi z języka łacińskiego, gdzie *effectivus* oznacza tyle co skuteczny². W języku polskim ten termin oznacza natomiast pozytywny wynik, wydajność, sprawność, skuteczność³. Podobnie zresztą interpretuje „efektywność” nauka organizacji i zarządzania, utrzymując, że jest to sprawność i skuteczność⁴. Z kolei termin „sprawność” oznacza dobrze działający, właściwie zorganizowany⁵ oraz mądre wykorzystanie zasobów, bez zbędnego marnotrawstwa⁶. Najważniejsze prace o podnoszeniu sprawności działania powstały na gruncie nauki prakseologii⁷. Jeżeli chodzi o termin „skuteczność” to oznacza on robienie rzeczy pomyślnie, z pożądanym, pozytywnym wynikiem⁸ oraz uzyskiwanie powodzenia w działaniach⁹. Jednocześnie skuteczność, jest składową sprawnego działania, obok korzystności i ekonomiczności¹⁰, gdzie skutecznym nazywamy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel¹¹. Daje to zatem podstawę do twierdzenia, że skuteczność jest miarą oceny działania, dodatkowo jest miarą stopniowalną, wyraża się bowiem stopniem zbliżania się do celu¹². Zatem „efektywność” to właściwa rzecz robiona we właściwy sposób, gdzie nieodzowne są zarówno sprawność, jak i skuteczność. Tu sprawność oznacza robienie rzeczy we właściwy sposób, a skuteczność robienie właściwych rzeczy¹³. Wobec tego stanu rzeczy, zarówno sprawność, jak i skuteczność stanowią bez wątpienia o efektywności organizacji. Dostrzec można było to także w wielu pracach prakseologicznych, gdzie używa się pojęcia efektywność równoznacznie z pojęciem skuteczność lub sprawność w sensie uniwersalnym¹⁴.

¹ J. Karski, A. Nogalski: *Zasady organizacji struktur medycyny ratunkowej*. W: *Medycyna ratunkowa i katastrof*. Red. A. Zawadzki. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2007, s. 349.

² *Słownik wyrazów obcych*. Red. J. Tokarski. PWN, Warszawa 1978, s. 172.

³ *Słownik języka polskiego*. Red. M. Szymczak. PWN, Warszawa 1988, s. 516.

⁴ J. Supernat: *Zarządzanie*. Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 174.

⁵ *Słownik języka...*, op. cit., s. 304.

⁶ R.W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa 2002, s. 38.

⁷ J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*. PWN, Warszawa 1981, s. 233.

⁸ *Słownik...*, op. cit., s. 250.

⁹ R.W. Griffin: Op. cit., s. 38.

¹⁰ T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*. Wydawnictwo Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1982, s. 104.

¹¹ Ibid., s. 104.

¹² J. Korczak: *Podstawowe postaci sprawności działania*. W: *Nauka organizacji i zarządzania*. Red. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat. Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 154.

¹³ *Kierowanie*. Red. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert. PWE, Warszawa 2001, s. 24.

¹⁴ M. Jełowicki: *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998, s. 256.

Efektywność w odniesieniu do organizacji jest miarą sprawności i skuteczności jej organizacji, jest w takim razie miarą tego, w jakim stopniu osiąga ona odpowiednie cele¹⁵. Pojęcie „celu” w prakseologii definiowane jest jako świadome lub podświadome w danej chwili antycypowane przyszłe stany rzeczy uważane za pożądane, do których zmierzamy w naszym działaniu¹⁶. Wobec tego „celem” będzie dążenie, poprzez wszelką działalność organizacji do spełnienia założeń swojego istnienia. Dążenie do osiągnięcia celu staje się więc postulatem sprawnego i skutecznego działania. Natomiast miarą działania sprawnego i skutecznego będzie poziom osiągania celów organizacji. Osiągnięcie celu jest w takim razie kryterium oceny efektywności organizacji. Podobnie rzecz ujmując, efektywność organizacji będzie zatem mierzona poprzez wykonywanie zadań przez jednostki, które ukierunkowane są na osiągnięcie celów. Skoro tak, to efektywność organizacji jest wynikiem kumulatywnego oddziaływania względem siebie sprawnego i skutecznego działania w dążeniu do osiągania celów organizacji. Wszystko to zależy od organizacji, czyli określenia systemu grupowania działań i zasobów. „Organizacja” jest terminem wieloznacznym, jednak tu w kontekście systemu organizowania termin ten interpretowany jest w ujęciu rzeczowym i atrybutowym. W ujęciu rzeczowym „organizacja” odnosi się do określonego, złożonego, zorganizowanego obiegu, zaś w ujęciu atrybutowym jest cechą określonych przedmiotów złożonych, których elementy współprzyczyniają się do powodzenia całości¹⁷. Wobec tego przez „organizację” należy rozumieć pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej własnych elementów, mianowicie taką całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości¹⁸. W tym kontekście „organizacja” jest pojmowana w znaczeniu rezultatowym¹⁹, gdzie wszystkie elementy składowe pomagają w osiągnięciu określonego celu. Dzieje się to poprzez cykl działania zorganizowanego²⁰, będącego postulatem wskazującym najwłaściwszy sposób działania tak, aby zapewnić powodzenie w osiągnięciu zakładanych celów. Dzieje się to w rezultacie pewnego procesu, ciągu zdarzeń, rozumianego także jako ustalona kolejność działań, które są logicznie połączone ze sobą po to, aby zabezpieczyć osiągnięcie postawionego celu²¹.

¹⁵ *Kierowanie...*, op. cit., s. 23.

¹⁶ J. Zieleniewski: Op. cit., s. 165.

¹⁷ M. Jełowicki: Op. cit., s. 57.

¹⁸ T. Kotarbiński: Op. cit., s. 68.

¹⁹ *Nauka organizacji...*, op. cit., s. 173.

²⁰ H. Le Chatelier: *Filozofia systemu Taylora*. P.K.O., Warszawa 1926, s. 30.

²¹ K. Krzakiewicz: *Podejmowanie decyzji kierowniczych*. Skrypty uczelniane. AE, Poznań 1993, nr 438, s. 10.

System Państwowe Ratownictwo Medyczne

Patrząc zatem na system Państwowe Ratownictwo Medyczne²² należy rozpocząć od interpretacji znaczenia terminu „system”. „System” jest pewną całością – zespołem współzależnych części (ludzi, procesów, produktów, usług), które są powiązane wspólnym celem²³. By rozumieć system, w pierwszej kolejności konieczna jest wiedza o jego celu. System ochrony zdrowia jest tworzony i udoskonalany w celu wypełniania misji, jaką jest ochrona zdrowia wszystkich z niego korzystających. System zdrowotny jest zatem wyodrębnioną całością złożoną z wielu różnorodnych elementów, które są powiązane różnorodnymi więziami (między którymi zachodzą różnorodne relacje) i które realizują cel związany ze zdrowiem²⁴. Jednym ze strategicznych elementów systemu ochrony zdrowia jest podsystem ratownictwa medycznego, którego celem jest udzielanie świadczeń opieki medycznej w stanach nagłego zagrożenia zdrowia bądź życia. Budowa systemu ratownictwa w Polsce ma swoje początki w latach 90. XX wieku. Wówczas państwo w ramach swojego konstytucyjnego obowiązku, zorganizowania i zapewniania pomocy w sytuacjach zagrożenia obywateli²⁵, stworzyło program „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne na lata 1999-2003”²⁶. Głównym celem programu było zintegrowanie wszystkich podmiotów ratownictwa w jeden system, mający wspólną lub kompatybilną sieć łączności, wspólne procedury ratownicze i kompatybilny sprzęt medyczny²⁷. Projekt ten zapoczątkował podjęcie działań legislacyjnych stworzenia prawnych ram funkcjonowania ratownictwa medycznego. Wówczas, w 2001 roku uchwalona zostaje ustawa²⁸, która daje początek funkcjonowania systemu PRM. Jednak trudności związane z wydaniem aktów wykonawczych do tej ustawy zasadniczo przesądziły o pełnym jej wejściu w życie. Następnie uchwalona została kolejna ustawa dotycząca świadczenia usług ratownictwa medycznego²⁹. Wciąż jednak brakowało

²² Zwany dalej PRM.

²³ B. Arrington, R.S. Kurz: *Quality Management and Improvement*. W: *Handbook of Health Care Management*. Ed. W.J. Duncan, P.M. Ginter, L.E. Swayne. Blackwell Publishers Malden, Oxford 1998, s. 291.

²⁴ C. Włodarczyk, S. Poździoch: *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki. Nauki o zdrowiu*. UJ, Kraków 2001, s. 15.

²⁵ M. Furtak: *Zdrowie publiczne*. W: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Red. J. Niczyporuk. PAN, Paryż 2011, s. 280.

²⁶ E. Hibner: *Zarządzanie w systemie ochrony zdrowia*. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2003, s. 159-164.

²⁷ Ibid., s. 161.

²⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Dz.U., nr 113, poz. 1207.

²⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2002 r. o świadczeniu usług ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 241, poz. 2073.

globalnego spojrzenia i rozwiązania problemów ratownictwa. Odpowiedzią tu była kolejna ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym³⁰, uchwalona w 2006 roku.

Stworzony system PRM jest zwińczeniem wieloletnich starań, budowy zintegrowanego systemu, którego celem działania jest zapewnienie pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Potrzeba ta wynika z danych mówiących, że w Polsce rocznie obrażeniom ciała ulega około 3 mln osób, spośród nich 300 tys. wymaga hospitalizacji, 30 tys. umiera, zaś śmiertelność po urazach wynosi w naszym kraju 75/100 tys. rocznie, to o połowę więcej niż USA i Europie Zachodniej³¹. Stąd przed systemem PRM postawione są tak ważne cele, do których należą między innymi zabezpieczenie ciężko poszkodowanym ciągłości optymalnego, kompetentnego postępowania diagnostyczno-leczniczego w jednym akredytowanym ośrodku, możliwość szybkiego i wieloprofilowego, wysoko specjalistycznego zaopatrzenia mnogich i wielonarządowych obrażeń ciała oraz doraźnego leczenia w ośrodkach specjalistycznych takich obrażeń, jak uszkodzenia czaszkowo-mózgowe, kręgosłupa i rdzenia kręgowego, zmniejszenie powikłań, w tym obniżenie wysokiej śmiertelności i kalectwa pourazowego, stworzenie systemu bieżącej rejestracji danych epidemiologicznych dotyczących urazowości oraz danych o wynikach leczenia, a więc między innymi o śmiertelności i kalectwie, rekomendowanie aktualnych standardów diagnostycznych i leczniczych zwłaszcza współczesnych technik operacyjnych, zabezpieczenie ofiar zdarzeń masowych, katastrof i ataków terrorystycznych³². Odpowiedzialność za organizację i nadzór nad systemem PRM bezpośrednio należy do zadań organów administracji rządowej. Wynika to z obowiązku państwa zagwarantowania obywatelom świadczeń medycznych, w tym w szczególności z zakresu ratownictwa medycznego³³. Tu organem odpowiedzialnym za wykonywanie zadań systemu jest minister właściwy do spraw zdrowia, który prowadzi nadzór nad tym systemem na terenie kraju. W województwach za koordynację tego systemu odpowiadają wojewodowie. Podstawą działania jest wojewódzki plan działania systemu PRM, który zawiera między innymi informacje o potencjalnych zagrożeniach w województwie, liczbie

³⁰ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Dz.U., nr 191, poz. 1410, z późn. zm. – zwana dalej u.o.P.R.M.

³¹ Dane Sekcji Chirurgii Urazowej Towarzystwa Chirurgów Polskich.

³² L. Brongel: *Ogólne zasady działania sieci zintegrowanego ratownictwa medycznego*. W: *Złota godzina*. Red. L. Brongel. Wydawnictwo Medyczne, Kraków 2007, s. 20.

³³ Art. 15 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dz.U. 2004, nr 210, poz. 2135 z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 139, poz. 1137.

i rozmieszczeniu jednostek systemu, sposobie koordynacji działań jednostek systemu oraz strukturze systemu powiadamiania ratunkowego itd.³⁴. Plan sporządzany jest na okres trzyletni przez wojewodę po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem NFZ, administracją zespoloną w województwie oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Po akceptacji planu przez ministra właściwego do spraw zdrowia staje się on podstawą działań ratunkowych na terenie województwa.

Działalność Państwowego Ratownictwa Medycznego

Działalność PRM opiera się na zintegrowanym zespole współpracujących ze sobą jednostek systemu, które są w gotowości do zapewnienia natychmiastowej pomocy medycznej, w stanach nagłego zagrożenia zdrowia lub życia, na miejscu zdarzenia, następnie transportu do oddziału ratunkowego lub w wyniku wielonarządowych obrażeń ciała transportu wprost do centrum urazowego. W ramach struktury organizacyjnej systemu zostały wyodrębnione tzw. jednostki systemu, zapewniające utrzymanie gotowości ludzi, zasobów i jednostek organizacyjnych w celu podjęcia medycznych czynności ratunkowych wobec osób w stanach nagłego zagrożenia zdrowia. System ten tworzą Szpitalne Oddziały Ratunkowe³⁵ oraz Zespoły Ratownictwa Medycznego³⁶, w tym także Lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego³⁷. Ideą tworzenia SOR było powołanie jednostek, których zadaniem jest wypełnienie przestrzeni pomiędzy postępowaniem przedszpitalnym a szpitalnym leczeniem specjalistycznym³⁸. SOR stanowi akredytowaną komórkę organizacyjną szpitala, której celem działania jest udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, polegających na wstępnej diagnostyce oraz podjęciu leczenia w zakresie niezbędnym dla stabilizacji funkcji życiowych osób, które znajdują się w stanie nagłym lub przewidywalnie krótkim czasie pojawiły się u nich objawy pogarszania zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub też utrata życia³⁹. Działania te są możliwe dzięki wyposażeniu SOR w najnowocześniejszą

³⁴ Art. 21 u.o.P.R.M.; rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego. Dz.U. 2011, nr 3, poz. 6.

³⁵ Zwane dalej SOR.

³⁶ Zwane dalej ZRM.

³⁷ Zwane dalej LZRM.

³⁸ Zob. J. Kosydar-Bochenek, D. Ozga, J. Szymańska, B. Lewandowski: *System ratownictwa medycznego na świecie a system polski*. „Zdrowie Publiczne” 2012, nr 1 (122), s. 74.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego. Dz.U., nr 237, poz. 1420.

aparaturę i sprzęt medyczny oraz utrzymanie stałej współpracy z oddziałem anestezyjologii i intensywnej terapii, zespołem operacyjnym, a także pracownią diagnostyki obrazowej. W ramach struktury SOR może posiadać ZRM (pogotowie ratunkowe), jednak w dużej części zespoły te stanowią wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę systemu⁴⁰. Celem głównym działalności ZRM jest pozostawanie w gotowości do wykonywania medycznych czynności ratunkowych bezpośrednio w miejscu, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące stan nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz na obszarze, na który rozciągają się jego skutki, a następnie przetransportowanie do najbliższego SOR lub wprost do centrum urazowego. Dotarcie do miejsca zdarzenia ma nastąpić w jak najkrótszym czasie, co jest możliwe dzięki wyposażeniu ZRM w specjalistyczny środek transportu sanitarnego (ambulans), który posiada stałą łączność radiową z Centrum Powiadamiania Ratunkowego⁴¹. Wykonywanie medycznych czynności ratunkowych przez ZRM w warunkach pozaszpitalnych umożliwia wyposażenie środków transportu sanitarnego w specjalistyczne wyroby medyczne oraz produkty lecznicze służące do ratowania zdrowia lub życia. Podstawowym zagadnieniem jest tu także podział ZRM według składu kadrowego. Mamy tu zatem zespoły, w skład których wchodzi osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych: specjalistyczne (S) – lekarz, pielęgniarka i/lub ratownik medyczny, podstawowe (P) – pielęgniarka i/lub ratownik medyczny⁴². W ramach ZRM działa LZRM, który wykonuje medyczne czynności ratunkowe w możliwie najszybszym czasie z wykorzystaniem śmigłowców. Jest to szczególnie ważne w trudno dostępnych miejscach bądź oddalonych terenach, gdzie czas dotarcia do SOR odgrywa kluczową rolę w ratowaniu zdrowia lub życia. Obecnie działalność LZRM prowadzona jest w siedemnastu bazach stałych, które zostały rozmieszczone na obszarach poszczególnych województw, tym samym stanowią zabezpieczenie medyczne całego kraju.

Przedstawione jednostki stanowią filary systemu PRM. Jednak narastające przypadki ciężkich obrażeń poszkodowanych wyraźnie uwidoczniły potrzebę dalszego rozwoju ratownictwa medycznego. Chodziło tu przede wszystkim o zapewnienie ciągłości optymalnego i kompetentnego postępowania diagnostyczno-leczniczego, w tym możliwie szybkiego i wysoko specjalistycznego zaopatrzenia przy mnogich oraz wielonarządowych obrażeniach ciała w jednym akredytowanym ośrodku. Efektem tego było w 2009 roku powołanie centrów urazowych⁴³, będą-

⁴⁰ Możliwość takiego rozwiązania wprowadziła wówczas ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Dz.U., nr 91, poz. 408, z późn. zm.

⁴¹ Zwane dalej CPR.

⁴² Art. 36 u.o.P.R.M.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie centrum urazowego. Dz.U., nr 118, poz. 803.

cych jednostkami współpracującymi z systemem PRM. Centra urazowe zabezpieczają, w zakresie świadczeń zdrowotnych, populację nie mniejszą niż 1 mln mieszkańców, zamieszkującą obszar pozwalający na dotarcie z miejsca zdarzenia do centrum w ciągu 1,5 godziny⁴⁴. Obecnie trwające prace nad ukończeniem części centrów z pośród planowanych 16 centrów, co przyczyni się do zmniejszenia powikłań, w tym obniżenia wysokiej śmiertelności i kalectwa pourazowego. Jednocześnie planowane jest stworzenie wyodrębnionych dodatkowo 6 centrów urazowych dla dzieci w obecnych dziecięcych szpitalach klinicznych. Z uwagi na rolę przedstawionych jednostek systemu PRM w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, zostały one włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego⁴⁵. Jest to system stanowiący integralną częścią organizacji bezpieczeństwa państwa, którego działania obejmują ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń⁴⁶. System ten stanowi jednolity i spójny układ, skupiający powiązane ze sobą podmioty ratownicze tak, aby wspólnie mogły podjąć skutecznie działania. Na tej podstawie system PRM współpracuje ze służbami powołanymi do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, a są to jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej⁴⁷ oraz inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego i ratownictwa wodnego. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pozostałe jednostki współpracujące z systemem PRM, do których zaliczyć trzeba społeczne organizacje ratownicze, działające na rzecz niesienia pomocy poszkodowanym, takie jak np. TOPR, GOPR, WOPR, które wzmacniają gotowość do prowadzenia akcji ratunkowych.

Wspomnieć należy także o wyższych uczelniach medycznych oraz placówkach kształcenia ustawicznego współpracujących z systemem PRM, które z racji swojej roli dydaktycznej wobec kadry medycznej także odgrywają tu ważną rolę. Dla zapewnienia integracji działań KSRG i PRM został stworzony system powiadamiania ratunkowego, którego rolą jest między innymi przyjmowanie zgłoszeń alarmowych, dysponowanie siłami ratowniczymi, w tym zespołem ratownictwa medycznego oraz koordynowanie i monitorowanie działań ratowniczych⁴⁸.

⁴⁴ Art. 39b. pkt.1 u.o.P.R.M.

⁴⁵ Zwany dalej KSRG.

⁴⁶ Art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Dz.U., nr 81, poz. 351, z późn. zm.

⁴⁷ Zwana dalej PSP.

⁴⁸ Art. 14a, pkt. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Dz.U., nr 81, poz. 351, z późn. zm.

Zadania systemu powiadamiania ratunkowego wykonują na terenie województwa CPR i Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego⁴⁹, a także pozostałe stanowiska kierowania PSP oraz Policji, obsługujące numery alarmowe. CPR stanowią rdzeń systemu ratunkowego, gdyż są odpowiedzialne za obieg informacji pomiędzy jednostki KSRG. Działają one na terenie co najmniej jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu i zwykle mieszczą się w urzędach wojewódzkich, w ramach komórki organizacyjnej właściwej do spraw zarządzania kryzysowego. Stanowią wspólne stanowisko kierowania dla komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorów medycznych. Tu szczególną rolę w zakresie ratownictwa medycznego odgrywa dyspozytor medyczny, którego zadaniem jest między innymi przyjmowanie powiadomień o zdarzeniach, niezwłoczne dysponowanie zespołem ratownictwa medycznego na miejscu zdarzenia oraz powiadomienie o zdarzeniu jednostek współpracujących z systemem, jeżeli wymaga tego sytuacja⁵⁰, zgodnie z przyjętymi procedurami postępowania⁵¹. Dla zapewnienia efektywnej organizacji CPR używają do zapewnienia stałej łączności, odbioru, analizy i przesyłania informacji różnych rodzajów komunikacji, łączność przewodową i radiową, komputerowy system rejestrowania nadchodzących oraz wychodzących informacji, a także mapowy system wizualizacji informacji⁵².

Jeśli zaś chodzi o WCPR, to jest to jednostka koordynującą w województwie wszystkie jednostki prowadzące akcje ratunkowe. Ideę tworzenia WCPR było powołanie struktury zapewniającej zwiększenie efektywności organizacyjnej jednostek systemu oraz wdrożenie procedur obiegu informacji o zdarzeniach oraz procedur koordynacji działań ratownictwa medycznego. WCPR w celu wykonania zadania systemu powiadamiania ratunkowego posiadają bazę wiedzy dotyczącą podmiotów ratowniczych na terenie województwa, w tym ich zasobów, wykształcenia i gotowości operacyjnej do uczestnictwa w prowadzeniu działań ratunkowych. Dodatkowo, obsługuje zgłoszenia alarmowe kierowane na numer alarmowy 112 z terenu województwa, w szczególności z CPR oraz zapewnia wymianę informacji w czasie rzeczywistym pomiędzy lekarzem koordy-

⁴⁹ Zwane dalej WCPR.

⁵⁰ Art. 27 u.o.P.R.M.; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego. Dz.U., nr 130, poz. 1073, z późn. zm.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 maja 2007 r. w sprawie ramowych procedur przyjmowania wezwań przez dyspozytora medycznego i dysponowania zespołami ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 90, poz. 605.

⁵² *Medycyna ratunkowa...*, op. cit., s. 364.

natorem ratownictwa medycznego, dyspozytorami PSP i CPR⁵³. WCPR jest stanowiskiem kierowania działaniami ratowniczymi, wspólnym dla komendanta wojewódzkiego PSP oraz lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Połączenie stanowisk dyspozytorów medycznych i lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego ze stanowiskami PSP oraz Policji ma na celu integrowanie działań ratunkowych. W rezultacie taka struktura ma zapewnić bardziej kompleksową i szybszą pomoc, a także poprzez wspólne podejmowanie decyzji podnieść efektywność wykorzystania zasobów ratowniczych⁵⁴. Ważną rolę w WCPR odgrywa lekarz koordynator ratownictwa medycznego, który współpracuje z dyspozytorami medycznymi CPR oraz nadzoruje ich merytoryczną pracę, a w przypadku zdarzeń wymagających użycia jednostek systemu spoza rejonu operacyjnego koordynuje współpracę dyspozytorów medycznych, udziela im niezbędnych informacji i merytorycznego wsparcia, a także współpracuje ze swoimi odpowiednikami z innych województw⁵⁵. Dodatkowo, bierze on udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz współpracuje z jednostkami badawczo-naukowymi w zakresie wymiany informacji o zagrożeniach bezpieczeństwa zdrowotnego ludności. Obecnie w większości województw wciąż trwają prace nad utworzeniem bazy WCPR, a już uruchomione działają np. w Gdańsku, Poznaniu, Białymstoku, Kielcach, Wrocławiu, Łodzi.

Organizacja systemów teleinformatycznych

Podjęcie sprawnych działań ratunkowych nierozdzielnie łączy się z organizacją systemów teleinformatycznych. Tu szczególnie istotne jest funkcjonowanie alarmowego numeru telefonu 112, wspólnego dla wszystkich jednostek ratowniczych całego systemu KSRG. Wprowadzenie numeru 112 jest wspólnym osiągnięciem Unii Europejskiej i ma służyć ujednoliceniu numeru alarmowego, który ma obowiązywać na jej terenie⁵⁶. Obecnie numer jest aktywny w np. Gdańsku, Poznaniu, Wrocławiu, Kielcach, Krakowie i trwają prace nad jego

⁵³ Rozdz. 3. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego. Dz.U., nr 130, poz. 1073, z późn. zm.

⁵⁴ J. Czaplą: *Medycyna ratunkowa – szczególny obszar działania administracji publicznej*. W: *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2005, s. 262-263.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 39, poz. 322.

⁵⁶ Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników. Dz.U.UE.L., nr 108, poz. 51, z późn. zm.

pełnym uruchomieniem. Jednocześnie, aby zapewnić szybszą i kompleksową obsługę zgłoszeń na numer 112, tworzony jest obecnie jednolity system teleinformatyczny (tzw. System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego), który pozwoli na zintegrowanie dyżurnych CPR/WCPR. System ten zapewni elektroniczną rejestrację danych przekazywanych przez osobę zgłaszającą, a także natychmiastową wizualizację lokalizacji zdarzenia, ponieważ system mapowy wskaże miejsce wypadku, skalę zdarzenia, a także ułatwi operatorowi podjęcie decyzji co do rodzaju i liczby podmiotów potrzebnych do akcji ratowniczej. Dzięki temu znacznie usprawni się proces współdziałania oraz dysponowania zasobami jednostek systemu, co w rezultacie skróci czas podjęcia interwencji i pozwoli na zwiększenie efektywności działań ratowniczych. Jest to o tyle ważne, gdyż największą rolę odgrywa tu czas. Czas staje się tu pierwszym stałym parametrem w walce o ratowanie zdrowia i życia, jest także jednym z podstawowych mierników służących do oceny skuteczności funkcjonowania systemu PRM⁵⁷. W ratownictwie medycznym ważnym staje się czas mierzony przez tzw. złotą godzinę, co oznacza w praktyce niewymierny czas, który upływa bezpowrotnie, odmierzany przez zegar wewnętrzny ofiary wypadku, czas, który zna tylko jej ustrój, czas, który niekiedy możemy wykorzystać i zatrzymać odliczanie – zatrzymać śmierć⁵⁸. Ważne jest tu jak najszybsze dotarcie jednostek systemu do miejsca zdarzenia i bezzwłoczne wykonanie medycznych czynności ratunkowych. Obowiązkiem wojewody jest takie zorganizowanie systemu PRM na terenie województwa, aby zostały spełnione parametry czasu. Czas dotarcia jednostek systemu nie może być dłuższy niż 15 min w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 min poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców, jednak średnio nie jest on większy niż odpowiednio 8 min i 15 min⁵⁹. Dostrzec tu należy, że czas jest obecnie krótszy niż pierwotnie obowiązywał on w poprzedniej ustawie⁶⁰ do 20 min w mieście i 30 min poza miastem. Skrócenie czasu dotarcia jednostek systemu do miejsca zdarzenia było efektem dalszego usprawniania organizacji systemu PRM. Czas jest także ważnym elementem w „łańcuchu przeżycia”, na który składa się sprawność i skuteczność działań poszczególnych jego ogniw, rozpoczynając od świadków zdarzenia, działania CPR i ZRM, a następnie SOR lub centrów urazowych, biorących udział w akcji ratunkowej⁶¹.

⁵⁷ *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Komentarz.* Red. P. Guła, S. Poździejch, T. Filarski, J. Kycia, M. Mikos, P. Pochopień, M. Waszkiewicz. www.lex.pl

⁵⁸ J. Jakubaszko, A. Ryś: *Ratownictwo medyczne w Polsce. Zdrowie i Zarządzanie*. Kraków 2002.

⁵⁹ Art. 24 u.o.P.R.M.

⁶⁰ Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Dz.U., nr 113, poz. 1207.

⁶¹ *Medycyna ratunkowa...*, op. cit., s. 355.

Podsumowanie

Organizacja systemu PRM należy do ważnych i trudnych działań, które wymagają zaangażowania wielu służb i wypracowania czytelnych standardów postępowania oraz określenia zadań odpowiednio im przypisanych. Choć udało się już tak dużo, to wciąż system ten wymaga podjęcia dalszych prac nad jego efektywniejszą organizacją. Ważny jest zatem pomiar efektywności, ponieważ skupia uwagę na sprawach najistotniejszych, jak i wspomaga procesy usprawniania organizacji⁶². Nieocenione w podnoszeniu efektywności organizacji systemu PRM okazały się środki pochodzące z Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, priorytet XII, działania 12.1., które przeznaczone były na rozwój systemu ratownictwa medycznego⁶³. Dzięki tym środkom finansowym zakupiono 346 ambulansów dla 128 jednostek systemu, najwięcej z terenów województw śląskiego (43 szt.), wielkopolskiego (34 szt.), lubelskiego (33 szt.) i dolnośląskiego (31 szt.)⁶⁴. Jednocześnie zakupienie takiej liczby ambulansów zapewniło większą sprawność ZRM, co przyczyniło się do skrócenia czasu dotarcia jednostek systemu na miejsce zdarzenia w obszarze miejskim powyżej 10 tys. mieszkańców o 36 sekund oraz poza obszarem miejskim o 55 sekund⁶⁵. W ramach tych środków przebudowano i doposażono w specjalistyczny sprzęt i aparaturę medyczną 82 SOR oraz utworzono 13 centrów urazowych, a także przebudowano 57 lądowisk dla śmigłowców LZRM⁶⁶. Obecnie trwają prace nad realizacją projektu dalszej organizacji LZRM w zakresie ich budowy, przebudowy oraz doposażenia. Wspomnieć tu należy także o centralnym projekcie, realizowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, wsparcia budowy i wyposażenia WCPR na terenie kraju. Jednak dostrzega się wyraźną potrzebę podjęcia dalszych prac nad podnoszeniem efektywności organizacji systemu PRM. Wymagać to będzie zbudowania strategii dla systemu PRM, co będzie poszukiwaniem i implementowaniem takich metod i narzędzi zarządzania, które pozwolą na osiągnięcie maksymalnej efektyw-

⁶² M. Bratnicki, A. Frączkiewicz-Wronka: *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne – wyłaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*. „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 3 (125), s. 20.

⁶³ Cała alokacja na XII priorytet wyniosła 1 387 710 350 zł, z czego na działanie 12.1 przewidziano kwotę 852 475 000 zł, a na działanie 12.2. przewidziano kwotę 535 235 350 zł.

⁶⁴ *Analiza efektów wsparcia w Priorytecie XII PO IiŚ oraz diagnoza potrzeb inwestycyjnych w sektorze ochrony zdrowia*. CASE – Doradcy Sp. z o.o., Warszawa 2011.

⁶⁵ Porównanie 2009 do 2007 roku. *Wpływ interwencji finansowych w ramach Priorytetu XII PO IiŚ na osiągnięcie celów szczegółowych ww. Priorytetu*. Grupa Gumułka, Katowice 2010, s. 119.

⁶⁶ Opracowanie własne na podstawie danych MRR z Krajowego Systemu Informatycznego 30.06.2012.

ności⁶⁷. W szczególności należy zwiększyć rolę SOR w systemie, dokonać właściwej lokalizacji centrów urazowych tak, aby czas dotarcia z miejsca zdarzenia do centrum był możliwy w ciągu 1 godziny, zgodnie z przyjętą zasadą „złotej godziny” w ratownictwie medycznym. Wymagać to będzie dalszej efektywniejszej organizacji zasobów ludzkich, rzeczowych, informacyjnych, a także finansowych. Obecnie trwają wciąż prace legislacyjne nad organizacją systemu PRM. Zmierzają one do tworzenia jednostek WCPR koordynujących pracę wszystkich służb ratunkowych, centralizacji CPR, poszerzania sieci SOR oraz tworzenia specjalistycznych centrów urazowych, tak dla dorosłych, jak i dla dzieci, a także usprawniania ZRM, w tym LZRM. Wzmocnieniem systemu będzie obecnie tworzona platforma informatyczna dla systemu powiadamiania ratunkowego oraz pełne uruchomienie alarmowego numeru 112.

Konkludując system PRM wymaga wciąż dążenia do podjęcia wielu działań organizacyjnych dla zapewnienia jego pełnej efektywności, co wymaga głębszego spojrzenia na działania w ramach systemu oraz jest jednocześnie związane jest z koniecznością stworzenia wieloletniego planu działania ratownictwa medycznego, który będzie konsekwentnie realizowany.

Bibliografia

- Analiza efektów wsparcia w Priorytecie XII PO IiŚ oraz diagnoza potrzeb inwestycyjnych w sektorze ochrony zdrowia.* CASE – Doradcy Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- Arrington B., Kurz R.S.: *Quality Management and Improvement*. W: *Handbook of Health Care Management*. Ed. W.J. Duncan, P.M. Ginter, L.E. Swayne. Blackwell Publishers Malden, Oxford 1998.
- Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A.: *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne – wylaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*. „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 3 (125).
- Brongel L.: *Ogólne zasady działania sieci zintegrowanego ratownictwa medycznego*. W: *Złota godzina*. Red. L. Brongel. Wydawnictwo Medyczne, Kraków 2007.
- Czapla J.: *Medycyna ratunkowa – szczególny obszar działania administracji publicznej*. W: *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2005.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników. Dz.U.UE.L., nr 108, poz. 51, z późn. zm.

⁶⁷ A. Frączkiewicz-Wronka: *Pomiar efektywności i interesariusze oraz ich znaczenie dla strategii organizacji publicznych*. W: *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji*. Red. R. Krupski. Wałbrzyska Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010, s. 286.

- Frączkiewicz-Wronka A.: *Pomiar efektywności i interesariusze oraz ich znaczenie dla strategii organizacji publicznych*. W: *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji*. Red. R. Krupski. Wałbrzyska Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010.
- Furtak M.: *Zdrowie publiczne*. W: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Red. J. Niczyporuk. PAN, Paryż 2011.
- Griffin R.W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa 2002.
- Hibner E.: *Zarządzanie w systemie ochrony zdrowia*. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2003.
- Jakubaszko J., Ryś A.: *Ratownictwo medyczne w Polsce*. Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2002.
- Jełowicki M.: *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 1998.
- Karski J., Nogalski A.: *Zasady organizacji struktur medycyny ratunkowej*. W: *Medycyna ratunkowa i katastrof*. Red. A. Zawadzki. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2007.
- Kierowanie. Red. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert. PWE, Warszawa 2001.
- Korczak J.: *Podstawowe postaci sprawności działania*. W: *Nauka organizacji i zarządzania*. Red. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat. Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Kosydar-Bochenek J., Ozga D., Szymańska J., Lewandowski B.: *System ratownictwa medycznego na świecie a system polski*. „Zdrowie Publiczne” 2012, nr 1 (122).
- Kotarbiński T.: *Traktat o dobrej robocie*. Wydawnictwo Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982.
- Krzakiewicz K.: *Podjęmowanie decyzji kierowniczych*. Skrypty uczelniane. AE, Poznań 1993, nr 438.
- Le Chatelier H.: *Filozofia systemu Taylora*. P.K.O., Warszawa 1926.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego. Dz.U., nr 130, poz. 1073, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie centrum urazowego. Dz.U., nr 118, poz. 803.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego. Dz.U. 2011, nr 3, poz. 6.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 39, poz. 322.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 139, poz. 1137.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego. Dz.U., nr 237, poz. 1420.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 maja 2007 r. w sprawie ramowych procedur przyjmowania wezwań przez dyspozytora medycznego i dysponowania zespołami ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 90, poz. 605.

- Słownik języka polskiego*. Red. M. Szymczak. PWN, Warszawa 1988.
- Słownik wyrazów obcych*. Red. J. Tokarski. PWN, Warszawa 1978.
- Supernat J.: *Zarządzanie*. Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Komentarz*. Red. P. Guła, S. Poździoch, T. Filarski, J. Kycia, M. Mikos, P. Pochopień, M. Waszkiewicz.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Dz.U., nr 81, poz. 351, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Dz.U., nr 113, poz. 1207.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dz.U., nr 210, poz. 2135 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Dz.U., nr 91, poz. 408, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2002 r. o świadczeniu usług ratownictwa medycznego. Dz.U., nr 241, poz. 2073.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Dz.U., nr 191, poz. 1410, z późn.
- Włodarczyk C., Poździoch S.: *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki. Nauki o zdrowiu*. UJ, Kraków 2001.
- Wpływ interwencji finansowych w ramach Priorytetu XII PO IiŚ na osiągnięcie celów szczegółowych ww. Priorytetu*. Grupa Gumułka, Katowice 2010.
- Zieleniewski J.: *Organizacja i zarządzanie*. PWN, Warszawa 1981.

EFFECTIVENESS OF THE ORGANIZATION OF THE NATIONAL MEDICAL RESCUE SYSTEM

Summary

Introduction of system solutions for the health sector was most evident in the 90s of the twentieth century. Then started expressly notice the need to build an integrated system helping prehospital and assistance specialist hospital wards, in emergency health. Construction of the system required the integration of emergency medical services operators to protect the health, but also the creation of new specialized units. Passing over the past few years a number of organizational activities, contributed to the emergence of a fairly advanced system which ensures the maintenance of readiness, resources, and organizational units in order to take their immediate emergency medical operations. In this context, the question arises of the effectiveness of the organization of the entire EMS system, which essentially determines the efficiency and effectiveness of its component units.

Rafał Kania

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

WPŁYW IMPLEMENTACJI NARZĘDZI ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO NA WZROST EFEKTYWNOŚCI FUNKCJONOWANIA SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Wprowadzenie

Przedstawiciele wielu dyscyplin współczesnej nauki toczą ożywioną dyskusję na temat fundamentów aksjologicznych, założeń, celów, a także optymalnych struktur podmiotów zaliczanych do szeroko rozumianej kategorii organizacji publicznych¹. Nie są to rozważania nowe, bowiem prekursorów refleksji o sprawnie funkcjonującym państwie i władzy publicznej należy szukać w odległej przeszłości. Wystarczy wspomnieć *Państwo* i *Prawo* Platona² czy *Politykę* Arystotelesa³, prekursorów poszukiwań modelu doskonałej organizacji państwowej. Kolejne pokolenia myślicieli wносиły własny wkład do tej problematyki, dzięki czemu świat idei intensywnie oddziaływał na rzeczywistość, wpływając na ewolucję i przekształcenia sfery publicznej.

Współcześnie w nauce polskiej obserwujemy stopniową krystalizację paradygmatu stosunkowo nowej subdyscypliny – zarządzania publicznego, którego przedmiotem zainteresowań są wspomniane wyżej zagadnienia. Zwolennicy autonomii tego obszaru nauki podnoszą wiele argumentów na rzecz zasadności jej wyodrębnienia w ramach tradycyjnego zarządzania. Wskazywane są również przesłanki uzasadniające emancypację zarządzania publicznego wobec nauk

¹ Termin „organizacja publiczna” został użyty w znaczeniu zaproponowanym przez B. Kozuch. Patrz też: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 83.

² Platon: *Państwo*. Antyk, Kęty 2003; Idem: *Prawa*. MPWN, Warszawa 1960.

³ Arystoteles: *Polityka*. PWN, Warszawa 1964.

o administracji, tradycyjnie zajmujących się analizą funkcjonowania administracji publicznej, uwzględniających jednak głównie aspekty normatywne problematyki⁴.

Różnorodność perspektyw badawczych wpływa pozytywnie na dynamiczny rozwój teoretycznej refleksji o problemach funkcjonowania organizacji publicznych, przynosząc niewątpliwie korzyści ich ostatecznym beneficjentom, obywatelom. Faktycznie bowiem podmioty takie jak administracja rządowa, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa państwowe, spółki komunalne itp. są tylko pośrednimi adresatami osiągnięć omawianych dyscyplin. Dlatego słuszne wydaje się, aby przy jednoczesnym szacunku dla wysiłków badaczy koncentrujących zainteresowania wokół zagadnień teoretycznych, nie pomijać aspektów praktycznych podejmowanych problemów badawczych. Nauka wszak powinna komuś służyć. Takie założenie stanowi powrót do aksjologicznych źródeł zarządzania – prakseologii⁵, której idee konstytuują fundamenty paradygmatu dyscypliny, w szczególności decydują o praktycznym wymiarze nie tylko zarządzania, ale również nauk o administracji. Przy takich założeniach o wartości koncepcji teoretycznych decydować będzie przede wszystkim przydatność praktyczna jej wyników.

Idąc za dyrektywami „dobrej roboty” T. Kotarbińskiego, a także dorobkiem prekursorów polskiej nauki administracji oraz zarządzania publicznego z J. Starościami, Z. Leońskim, W. Dawidowiczem, W. Kieżuniem na czele, podjęto na pograniczu teorii i praktyki próbę usprawnienia funkcjonowania organizacji publicznej. Uściślając, dokonano implementacji jednego z instrumentów menedżerskich oferowanych przez zarządzanie procesowe w spółce komunalnej, Miejskim Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej – TBS sp. z o.o. w Płocku (dalej MZGM-TBS sp. z o.o. albo Spółka)⁶.

⁴ S. Sudoł, B. Kożuch: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 382; O. Lissowski: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy...*, op. cit., s. 402; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 32; B. Kożuch: Op. cit., s. 49; M. Zawicki: *Nowe zarządzanie publiczne*. PWE, Warszawa 2011, s. 31; *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz. Liber, Warszawa 2010.

⁵ T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1982, s. 295; W. Gasparski: *Elementy metodologii nauk, cz. I*. Wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009 (niepublikowane).

⁶ Niniejszy tekst zawiera omówienie części wyników wdrożenia projektu doradczego: *Metoda optymalizacji wykorzystania reguł prawnych na przykładzie MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku* autorstwa zespołu w składzie: R. Kania, M. Kowalski, M. Lubiński, przygotowanego w ramach programu eMBA realizowanego przez Akademię Leona Koźmińskiego (wcześniej WSPiZ im. Leona Koźmińskiego).

Cele podjętych działań były dwa. Pierwszy z nich polegał na uporządkowaniu procedur udzielania zamówień publicznych w Spółce w sposób pozwalający na optymalne wykorzystanie konstrukcji prawnych, dopuszczalnych przez polskie ustawodawstwo. Należy bowiem pamiętać o obowiązku bezwzględnego działania organów władzy publicznej, a także podmiotów działających w ich imieniu, w granicach i na podstawie obowiązującego prawa⁷. W omawianym zakresie można mówić o ograniczonym celu praktycznym, udoskonaleniu rozwiązań organizacyjnych w MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku. Drugim celem była próba weryfikacji hipotezy o korzyściach wynikających z jednoczesnego przyjmowania odmiennych perspektyw badawczych właściwych zainteresowaniom nauk o administracji oraz zarządzania publicznego, w szczególności poszukiwania płaszczyzny pozwalającej na syntezę sfery normatywnej i menedżerskiej w organizacji publicznej. Środkiem miała być prowadzona w dłuższej perspektywie czasowej ocena przydatności narzędzi przeznaczonych do modelowania procesów w odniesieniu do jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, ściślej spółki komunalnej.

Przytoczone wcześniej kryteria aksjologiczne, w szczególności oparte na prakseologii paradygmat zarządzania jako nauki praktycznej, stały się punktem wyjścia dla metodologicznych założeń podjętego projektu badawczego. Podążając za propozycjami zawartymi w definicji, zakresie badań, a także systematyką założeń metodologicznych zarządzania publicznego zaproponowaną przez B. Kożuch⁸ można stwierdzić, iż projekt mieścił się w zakresie zainteresowań tej subdyscypliny, ponieważ dotyczył podmiotu zaliczanego do kategorii jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (organizacja publiczna). Stanowił także próbę optymalizacji wykorzystania posiadanych zasobów, w szczególności zorganizowanego działania grupy osób, do osiągnięcia pozytywnego celu, jakim jest poprawa efektywności działania organizacji, wpływająca na podwyższenie jakości usług świadczonych na rzecz społeczności lokalnej.

Kontynuując definiowanie założeń metodologicznych omawianego projektu należy stwierdzić, iż było to badanie jakościowe o charakterze praktycznym. Dotyczyło bowiem wdrożenia i analizy efektywności zmodyfikowanego instrumentu wypracowanego na gruncie zarządzania procesowego – notacji eEPC⁹. Projekt mieścił się zatem w obszarze zainteresowań mikrozarządzania.

⁷ Art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm. Organ wykonawczy gminy, zarówno w sferze imperium, jak i dominium, zgodnie z zasadą legalizmu, jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa. W omawianym przypadku doszło do delegowania części uprawnień w sferze dominium na spółkę komunalną.

⁸ B. Kożuch: *Op. cit.*, s. 59-60.

⁹ eEPC – extended Event Driven Process Chain.

Posiadał także znamiona obserwacji uczestniczącej. Weryfikacja efektywności zastosowanego rozwiązania prowadzona była przez pięć lat, od września 2007 do sierpnia 2012 roku.

Charakterystyka MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku

Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej – Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powstał 10.02.1994 roku pod firmą „Nowy Dom” sp. z o.o. W wyniku kolejnych przekształceń, w szczególności na mocy § 2 Uchwały Nr 664/XXXI/00 Rady Miasta Płocka z dnia 19 września 2000 roku w sprawie: likwidacji Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej – Zakładu Budżetowego, Gmina Płock przejęła większościowy pakiet udziałów w Spółce. Ostatecznie w wyniku kolejnych zakupów udziałów stała się jedynym wspólnikiem Spółki. Dzięki temu lokalne władze samorządowe uzyskały instrument do realizacji jednego z ustawowych zadań własnych gminy, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej Miasta Płocka¹⁰. Cel postawiony przez właściciela, Gminę Płock koresponduje z przedmiotem działalności Spółki, którym jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych rodzin niedysponujących środkami na budowę lub kupno własnego mieszkania, poprzez budowę dla nich mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, a także administrowanie gminnym zasobem mieszkaniowym oraz budynkami wspólnot mieszkaniowych¹¹. Obecnie MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku wpisana jest do KRS pod numerem 0000154882. Siedzibą Spółki jest Płock. 31.03.2012 roku kapitał zakładowy MZGM-TBS sp. z o.o. wynosił 16.384.500 zł i dzielił się na 32.769 udziałów po 500 zł każdy, objętych w 100% przez Gminę Płock. Organami Spółki są: Zgromadzenie Wspólników, Rada Nadzorcza oraz Zarząd.

¹⁰ Art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; Art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.; Art. 151 i n. ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.; W. Gonet: *Spółki komunalne*. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 24; B. Rakoczy: *Prawo gospodarki komunalnej*. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 67; M. Majchrzak: *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*. W: *Nowe zarządzanie...*, op. cit., s. 211; *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*. Red. M. J. Nowak, T. Skotarczak. CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 67.

¹¹ Według Sprawozdania finansowego MZGM-TBS sp. z o.o. za 2011 r. na 31.12.2011 r. Spółka administrowała 7.931 lokalami (w tym 4.810 lokalami gminnymi) o łącznej powierzchni 367.130,61 m² (w tym powierzchnia lokali gminnych 208.453,27 m²).

W kontekście specyficznych relacji wewnątrzkorporacyjnych istotny jest fakt, że wraz z wejściem w życie ustawy z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹², funkcję Zgromadzenia Wspólników wykonuje jednoosobowo organ wykonawczy gminy. Ponadto, w skład Rady Nadzorczej wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym trzech przedstawicieli gminy, powoływanych i odwoływanych przez Zgromadzenie Wspólników. Zgodnie z art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej, Rada Nadzorcza powołuje członków Zarządu. W praktyce jednak Rada wykonuje wolę właściciela, czyli Gminy Płock. Pomimo istnienia odrębnej podmiotowości prawnej, Prezydent Miasta Płocka w pełni kontroluje funkcjonowanie Spółki.

MZGM-TBS sp. z o.o. jest przykładem organizacji hybrydowej, posiadającej zarówno cechy podmiotu gospodarczego, jak i organizacji publicznej (non profit)¹³. Z tego względu wymyka się definicjom, zarówno działającego na wolnym rynku przedsiębiorcy, jak również jednostki organizacyjnej wspierającej organ administracji publicznej. Wymaga także odmiennego podejścia badawczego. Przykładem obrazującym odmienną może być uczestnictwo Spółki w obrocie gospodarczym na zasadach rynkowych z jednej strony, przy jednoczesnej reglamentacji swobody wyboru partnerów biznesowych z drugiej. Spółka wypełniając przesłanki ustawowe zobligowana jest bowiem do stosowania Prawa zamówień publicznych (PZP)¹⁴. W konsekwencji ma ograniczoną swobodę w zakresie doboru dostawców, usługodawców oraz wykonawców robót budowlanych. Zważywszy na specyfikę działalności, administrowanie zasobem mieszkaniowym oraz budownictwo mieszkaniowe, a także fakt, że Spółka poprzez kompleksowe wykorzystanie outsourcingu bazuje na zewnętrznych wykonawcach usług (między innymi usługi sprzątania i utrzymania zieleni, konserwację budynków i instalacji, usługi remontowe, roboty budowlane)¹⁵, bliższa analiza uświadamia wagę problemów wynikających z konieczności stosowania PZP. Ograniczenie swobody w zakresie wyboru partnerów biznesowych wpływa na wiele aspektów funkcjonowania MZGM-TBS sp. z o.o., zarówno w obszarze zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego. Skutki obowiązujących regulacji prawnych dotyczą ostatecznie także klientów Spółki.

¹² Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.

¹³ Na temat istoty organizacji hybrydowych patrz szerzej: J. Koppell: *The Politics of Quasi-Government*. Cambridge University Press, Cambridge 2003; H.G. Rainey: *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco 2009, s. 58.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity. Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

¹⁵ Obowiązki administratora budynków mieszkalnych zostały określone przede wszystkim w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm. oraz w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity Dz.U. 2006, nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

Do szczególnie istotnych konsekwencji obowiązującego porządku prawnego należy zaliczyć to, że z jednej strony podmioty sfery publicznej nie dysponują wpływem na wybór klientów, którymi w przypadku MZGM-TBS sp. z o.o. są w zdecydowanej większości lokatorzy mieszkań komunalnych¹⁶, z drugiej zostają ograniczone w zakresie swobodnego wyboru dostawców usług. Ten stan rzeczy doprowadził do przewartościowania kluczowych obszarów i działań w Spółce. Paradoksalnie jakość bezpośredniej obsługi klienta, najemcy lokalu komunalnego, zeszła na plan dalszy. Kluczowy natomiast stał się wybór dostawców usług. Skoro bowiem Spółka poprzez obowiązek stosowania procedur PZP, w których podstawowym, a często jedynym kryterium wyboru wykonawcy jest cena, nie ma realnego wpływu na wybór partnera biznesowego, musi dołożyć wszelkich starań, aby zminimalizować ryzyko współpracy z nierzetelnymi wykonawcami świadczącymi usługi niskiej jakości. Wieloletnia praktyka dowodzi bowiem, że zawieranie umów na świadczenie usług ciągłych może generować wiele negatywnych konsekwencji po stronie zamawiającego w trakcie ich realizacji.

Wykorzystanie narzędzi zarządzania procesowego do usprawnienia udzielania zamówień publicznych w spółce komunalnej

Stan faktyczny i prawny wymusił na MZGM-TBS sp. z o.o. poszukiwanie rozwiązań umożliwiających niwelowanie zagrożeń wynikających ze wskazanych ograniczeń prawnych nałożonych przez ustawodawcę. Jak słusznie zauważył W. Dawidowicz, zawsze istnieje próg ingerencji prawodawcy, poza którym rozciąga się przestrzeń swobody decyzyjnej nieskrępowanej przepisami prawa¹⁷. Warto podkreślić, iż spółki komunalne dysponują znacznie większą autonomią, aniżeli ma to miejsce w przypadku organów administracji publicznej oraz urzędów obsługujących te podmioty. Właśnie obszar pozostawiony do swobodnej dyspozycji organizacjom publicznym mógł zostać odpowiednio zagospodarowany poprzez wykorzystanie narzędzi oferowanych przez nauki o zarządzaniu. Dzięki temu zwiększeniu miał ulec poziom efektywności działań organizacji poprzez zniwelowanie niekorzystnych konsekwencji istniejących ograniczeń prawnych.

¹⁶ Zasady najmu i eksploatacji komunalnych lokali mieszkalnych reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity Dz.U. 2005, nr 31, poz. 266 z późn. zm.

¹⁷ W. Dawidowicz: *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*. PWN, Warszawa 1978, s. 34.

Przechodząc na poziom analizy teoretycznej problemu zauważymy, że udzielanie zamówień publicznych stanowi łańcuch działań następujących po sobie w czasie¹⁸. Udoskonalenie zatem funkcjonowania organizacji w obszarze nabywania usług od dostawców wymagało uwzględnienia, obok w przeważającej większości norm *ius cogens* PZP, procesowego aspektu zagadnienia. Analiza instrumentów oferowanych przez nauki o zarządzaniu wykazała, że odpowiednim rozwiązaniem byłoby zastosowanie modelowania procesowego¹⁹.

W przeciwieństwie do koncepcji funkcjonalnych, ujmujących organizację jako statyczną konstrukcję podzieloną na komórki organizacyjne wykonujące określone zadania, podejście procesowe ukierunkowane jest na identyfikację racjonalnie uzasadnionej sekwencji działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu. W teorii zarządzania istnieje wiele różnorodnych narzędzi przeznaczonych do mapowania procesów²⁰. Spośród nich do usprawnienia udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. użyto zmodyfikowanej notacji eEPC (tzw. kostka IGOE)²¹. Jej wykorzystanie pozwoliło przełamać ograniczenia podejścia funkcjonalnego, głównie poprzez wyraźne powiązanie wyboru dostawców z priorytetami określonymi na każdym poziomie: organizacji, procesu oraz poszczególnych operacji. Ponadto, ułatwiło identyfikację zasobów niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz pozwoliło na przyporządkowanie im norm prawnych regulujących poszczególne etapy procesu²².

Zaproponowana przez specjalistów zarządzania procesowego notacja służąca do mapowania procesu wymagała jednak pewnej modyfikacji. Uwzględniała bowiem jedynie prawo powszechnie obowiązujące. Tymczasem, jak słusznie zauważył L. Morawski, prawo nie jest jedynym porządkiem normatywnym regulującym zachowania człowieka. Podobną rolę pełnią również normy religijne i etyczne, moralność oraz zwyczaj. Mogą one wzajemnie wzmacniać lub osłabiać motywację wpływającą na pożądane zachowanie adresatów, mogą być także wobec siebie indyferentne. Łącznie tworzą etos będący skomplikowanym systemem norm porządkujących zachowania w przestrzeni społecznej, także wewnątrz organizacji sfery publicznej²³.

¹⁸ O. Lissowski: *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009, s. 218-219.

¹⁹ P. Grajewski: *Organizacja procesowa*. PWE, Warszawa 2007, s. 53, 124.

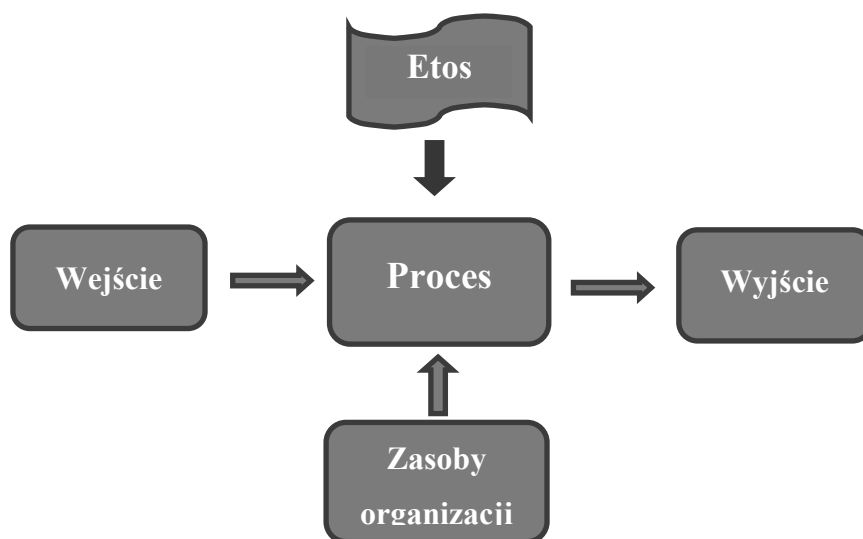
²⁰ Patrz szerzej: R.T. Burlton: *Business Process Management. Profiting from Process*. SAMS, New York, 2001 s. 309; M. Weske: *Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 160; *Business Process Transformation*. Ed. V. Grover, M.L. Marcus. AMIS, New York-London 2008, s. 54, 168, 219.

²¹ R. Gabryelczyk: *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*. Warszawa 2006, s. 93.

²² A. Rummler, R. Brache: *Podnoszenie efektywności organizacji*. PWE, Warszawa 2000, s. 46.

²³ L. Morawski: *Wstęp do prawoznawstwa*. TNOiK, Toruń 1996, s. 43. Szerzej na temat alternatywnych sposobów pojmowania roli prawa we współczesnym społeczeństwie Idem: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. PWN, Warszawa 2000.

W konsekwencji uwzględnienia wymienionych uwarunkowań, usprawnienie udzielania zamówień publicznych wymagało przeprowadzenia pogłębionej analizy sfery normatywnej (etosu) MZGM-TBS sp. z o.o. Obowiązujące w Spółce normy podzielono na trzy grupy: 1) prawo powszechnie obowiązujące (do tej kategorii obok źródeł prawa określonych w art. 87 Konstytucji RP zaliczono również orzecznictwo, umowy cywilnoprawne zawarte przez Spółkę oraz decyzje administracyjne), 2) wewnętrzne akty normatywne (umowa Spółki, regulaminy, procedury, uchwały organów Spółki), 3) reguły zwyczajowe (zwyczaj, moralność, nawyki indywidualne, panującą w organizacji kulturę, normy religijne wpływające na zachowania pracowników itp.). Po dokonaniu modyfikacji model notacji IGOE przedstawiał się jak na rys. 1.



Rys. 1. Zmodyfikowany model IGOE (notacja eEPC), na podstawie którego zidentyfikowano i zoptymalizowano proces udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku

Zmodyfikowany model IGOE zawiera następujące elementy:

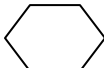
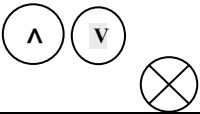
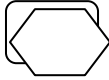
- 1) proces (process) – sekwencja przyczynowo-skutkowego łańcucha operacji ukierunkowanych na osiągnięcie określonego celu,
- 2) wejście (inputs) – umieszczony z lewej strony modelu stan wyjściowy dla procesu/operacji, który ma zostać przetworzony,
- 3) zasoby organizacji (enablers/resources) – zasoby oraz ich źródła niezbędne do realizacji procesu/operacji,

- 4) etos (guides po modyfikacji) – zespół norm prawa powszechnie obowiązującego, regulacji wewnętrznych organizacji oraz reguł zwyczajowych regulujących lub oddziałujących na proces/operację.

Ostatecznie, po dokonaniu niezbędnych modyfikacji, mapa służąca do opisu, analizy i optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. została zaprojektowana przy użyciu elementów notacji eEPC wykorzystywanej między innymi w ARIS (tabela 1)²⁴.

Tabela 1

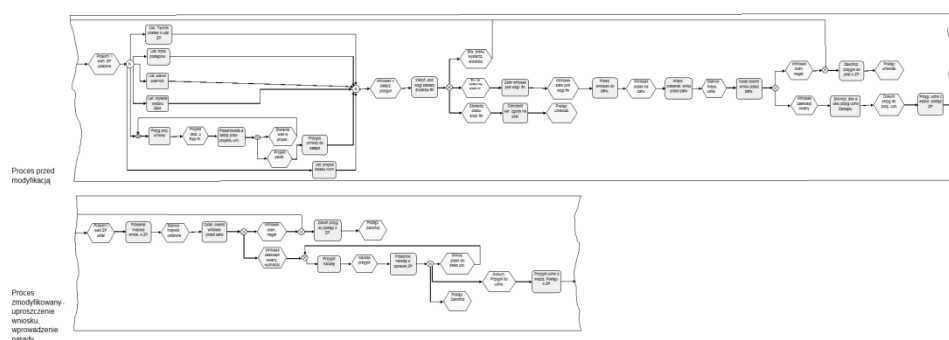
Elementy notacji eEPC wykorzystane do mapowania procesu w MZGM-TBS sp. z o.o.

Wykorzystane elementy notacji IGOE		
Symbol graficzny	Typ obiektu	Definicja
	Operacja	Spójny zespół czynności mających na celu wykonanie określonego zadania w procesie (szczegółowo opisany w karcie operacji)
	Zdarzenie	Stan, w którym znalazły się obiekty na danym etapie procesu
	Operatory logiczne	Łączą i scalają sekwencje operacji i zdarzeń w procesie
	Łącznik procesów	Wskazuje na miejsca powiązania przedmiotowego procesu z innymi procesami
	Wzór dokumentu	Wzorce unifikujące zachowania oraz dokumentacja wykorzystywana w procesie
	Łącznik zdarzeń i operacji	Określa kierunek i kolejność poszczególnych zdarzeń i operacji w procesie

Źródło: R. Gabryelczyk: *ARIS w modelowaniu procesów biznesowych*. Difin, Warszawa 2006, s. 97-98.

²⁴ *Architecture of Integrated Information System* – narzędzie informatyczne wspomagające procesy biznesowe. Patrz szerzej: R. Gabryelczyk: Op. cit.

Wykorzystując zmodyfikowaną wersję notacji dokonano rekonstrukcji procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. Następnie proces poddano szczegółowej analizie z punktu widzenia efektywności podejmowanych działań. Po zakończeniu weryfikacji wprowadzono zmiany optymalizujące, dzięki czemu proces uległ znacznemu skróceniu. Ograniczono również wykorzystanie zasobów organizacji, w szczególności zaangażowanie pracowników Spółki. Przenosząc rozważania na grunt praktyczny można stwierdzić, iż proces szczegółowo określił kto, kiedy, w jakich okolicznościach, przy użyciu jakich środków oraz w jakim celu powinien wykonać poszczególne działania w procesie. Uzyskano również narzędzie pozwalające oszacować koszty realizacji procedur udzielania zamówień publicznych przez zmagającego (rys. 2)²⁵.



Rys. 2. Fragment procesu udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. przed i po dokonaniu optymalizacji

Kompletna procedura udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o. zawiera: 1) mapę procesu, 2) karty operacji, 3) zestawienia zasobów niezbędnych do przeprowadzenia procesu (ludzkich, rzeczowych, wiedzy, informacyjnych), 4) komplet aktów prawnych, 5) wybór przydatnego orzecznictwa, 6) kartę procesu dokumentującą wykonanie kolejnych operacji, 7) wzory dokumentów tworzonych podczas postępowania, 8) zasady aktualizacji procesu po-

²⁵ Szczegółowe omówienie działań mających na celu optymalizację udzielania zamówień w MZGM-TBS sp. z o.o. przekracza ramy niniejszego opracowania. W tym miejscu należy jednak nadmienić, iż uwzględniono w szczególności zależności między normami etosu panującego w organizacji (wyeliminowano reguły zwyczajowe oraz regulacje wewnętrzne pozostające w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym) oraz wprowadzano efektywne rozwiązania organizacyjne w obszarze wolnym od regulacji ustawowej, mające na celu racjonalne wykorzystanie zasobów organizacji.

zwalające na uwzględnienie zmian ustawodawstwa lub przekształceń zachodzących wewnątrz organizacji. Dokumentacja pod nazwą „Zasady udzielania zamówień publicznych w MZGM-TBS sp. z o.o.” została przyjęta Uchwałą Zarządu Spółki Nr 88/637/Z/2007 z dnia 20 lipca 2007 r. z mocą obowiązującą od 1 września 2007 roku.

W ciągu pięciu lat obowiązywania (tj. do 31 sierpnia 2012 roku) pod rządami procedury w Spółce przeprowadzono łącznie 77 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej powyżej 14.000 euro. W tym czasie tylko jeden wykonawca w 2007 roku wniósł protest (nieuwzględniony). Żaden wykonawca nie skorzystał z innych środków ochrony prawnej przewidzianej w PZP. Warto również dodać, że pomimo pewnych obaw towarzyszących wprowadzeniu, procedura w krótkim czasie zyskała akceptację pracowników oraz opinię rozwiązania przydatnego w zakresie pozyskiwania dostaw, usług oraz robót budowlanych niezbędnych do realizacji zadań statutowych Spółki.

Podsumowanie

Kilkuletnia obserwacja praktycznego stosowania wdrożonego rozwiązania pozwoliła na sformułowanie kilku wstępnych wniosków. Przede wszystkim należy stwierdzić, iż dzięki przeprowadzeniu mapowania procesu doszło do podwyższenia efektywności funkcjonowania organizacji w zakresie dostaw. Fakt ten sugeruje przydatność wykorzystania notacji eEPC przez organizacje publiczne. Osiągnięcie założonego na wstępie celu praktycznego nie stanowiło jednak wyniku prostego przeniesienia rozwiązań oferowanych przez zarządzanie procesowe. Narzędzie wymagało bowiem istotnej modyfikacji uwzględniającej specyfikę spółek komunalnych.

Kolejny wniosek wiąże się z konsekwencjami ustawodawstwa normującego funkcjonowanie podmiotów sfery publicznej. Bardziej rygorystyczne regulacje prawne dotyczące spółek komunalnych, wpływające znacznie na ograniczenie swobody działania, wymuszają wykazanie się przez kadrę zarządzającą znaczną inwencją i kreatywnością. Prowadzą również do specyficznego rozłożenia akcentów w zakresie priorytetów organizacji, ich przeniesienia z relacji z klientem na relacje z dostawcami.

Zaproponowany model opisu zjawisk biznesowych, co warto podkreślić, ma zastosowanie zarówno do całego procesu, którego realizacja wymaga zidentyfikowania stanu wejściowego, niezbędnych zasobów do osiągnięcia zamierzonego celu, norm regulujących realizację procesu, jak również do definiowania

poszczególnych etapów (operacji) procesu, a nawet opisu organizacji jako całości. Świadczy to o izomorfizmie poszczególnych płaszczyzn organizacji. Model może zatem stanowić przydatny instrument do unifikacji sposobów opisu zjawisk zachodzących na różnych poziomach wewnątrz organizacji oraz prezentacji wzajemnych powiązań między nimi.

Kluczową kwestią wydaje się również znalezienie ścieżki pozwalającej na przezwyciężenie bariery między menedżerami i teoretykami zarządzania z jednej a prawnikami z drugiej strony. Utrudniony dotychczas dyskurs wynikał głównie z odmiennego kodu językowego używanego przez te środowiska. Dzięki zastosowaniu zmodyfikowanego IGOE pojawiła się płaszczyzna pozwalająca na konwersję języka prawnego na język zarządzania i vice versa, głównie poprzez wyraźne powiązanie sfery normatywnej z procesami biznesowymi oraz zasobami organizacji. Być może jest to również interesujący przyczynek do zbudowania modelu ekonomicznego pozwalającego obliczać koszty obowiązków nakładanych przez ustawodawcę na podmioty gospodarcze.

Przedstawione wyżej wnioski stanowią jedynie punkt wyjścia do podjęcia szerszej naukowej refleksji nad problematyką spółek komunalnych, stanowiących jedną z kategorii organizacji publicznych, charakteryzujących się jednocześnie szczególną specyfiką. Postawione hipotezy wymagają dodatkowej weryfikacji w toku dalszych badań. Niewątpliwie jednak potwierdzają słuszność poglądów o konieczności ukonstytuowania odrębnej subdyscypliny naukowej – zarządzania publicznego.

Bibliografia

- Arystoteles: *Polityka*. PWN, Warszawa 1964.
- Burlton R.T.: *Business Process Management. Profiting from Process*. SAMS, New York 2001.
- Business Process Transformation*. Ed. V. Grover, M.L. Marcus. AMIS, New York-London 2008.
- Dawidowicz W.: *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*. PWN, Warszawa 1978.
- Gabryelczyk R.: *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*. Warszawa 2006.
- Gasparski W.: *Elementy metodologii nauk, cz. I*. Wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009 (niepublikowane).
- Gonet W.: *Spółki komunalne*. LexisNexis, Warszawa 2007.
- Grajewski P.: *Organizacja procesowa*. PWE, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

- Koppell J.: *The Politics of Quasi-Government*. Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Kotarbiński T.: *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1982.
- Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.
- Lissowski O.: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Lissowski O.: *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009.
- Majchrzak M.: *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Morawski L.: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. PWN, Warszawa 2000.
- Morawski L.: *Wstęp do prawoznawstwa*. TNOiK, Toruń 1996.
- Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz. Liber, Warszawa 2010.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Platon: *Państwo*. Antyk, Kęty 2003.
- Platon: *Prawa*. PWN, Warszawa 1960.
- Rainey H.G.: *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco 2009.
- Rakoczy B.: *Prawo gospodarki komunalnej*. LexisNexis, Warszawa 2010.
- Rummler A., Brache R.: *Podnoszenie efektywności organizacji*. PWE, Warszawa 2000.
- Sudoł S., Kożuch B.: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity. Dz.U. 2005, nr 31, poz. 266 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity. Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity. Dz.U. 2006, nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Weske M.: *Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2007.
- Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*. Red. M. J. Nowak, T. Skotarczak. CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Zawicki M.: *Nowe zarządzanie publiczne*. PWE, Warszawa 2011.

IMPLEMENTATION OF PROCESS MANAGEMENT TOOLS AND THE EFFICIENCY OF THE MUNICIPAL COMPANIES

Summary

The article presents the effects of the implementation of management sciences in the entities acting in the public sphere. Contribution to verify the usefulness of management tools in an organization of this kind was the use of process mapping methods in Municipal company – MZGM TBS Ltd. Mapping of process was to improve the public procurement procedure. Particular emphasis was placed on the consequences of impacts of normative order and its relationship to the effectiveness of municipal company.

Barbara Kożuch

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek

Politechnika Śląska w Gliwicach

MIERZENIE SKUTECZNOŚCI WSPÓŁPRACY MIĘDZYORGANIZACYJNEJ W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM

Wprowadzenie

Uzasadnieniem wyboru tematyki mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest konieczność prowadzenia działań w tym obszarze wspólnie przez wiele podmiotów. Na zarządzanie bezpieczeństwem publicznym składa się bowiem suma działań administracji publicznej, wyspecjalizowanych jednostek interwencyjnych, prokuratury, sądów i innych służb. Równie istotne znaczenie mają organizacje pozarządowe, prywatne firmy ochrony osób i mienia, media oraz społeczeństwo i indywidualne osoby. Jednostki te tworzą system zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Mają one zróżnicowaną wewnętrzną strukturę, stanowią podsystemy w omawianym układzie i mogą być analizowane samodzielnie. Co więcej, oddziałują na siebie nawzajem i są powiązane rozlicznymi relacjami¹.

Celem działań w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń, podejmowanie takich przedsięwzięć, których celem jest niedopuszczenie do ich zaistnienia, a w przypadku wystąpienia zagrożenia – ich kontrola, szybka eliminacja, usunięcie skutków i wyciągnięcie wniosków służących korekcie przyszłych przedsięwzięć. Z tego względu podstawą zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest skuteczność działań, czyli zgodność wyniku z celem. Każde zagrożenie musi być jak najszybciej rozpoznane i usu-

¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek: *Rola samorządów gminnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 123-139; Eadem: *Bezpieczeństwo publiczne – zarys problematyki*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010.

nięte. Istotne znaczenie mają również walory praktycznego działania i efektywność, jednak priorytet stanowi wynik – szybka i właściwa pomoc. Podobnie w przypadku współpracy międzyorganizacyjnej, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, zasadnicze znaczenie mają rezultaty kooperacji i wspólnych działań. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, celem opracowania jest poznanie istniejących sposobów mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej oraz zaadaptowanie ich w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

Współpraca międzyorganizacyjna w zarządzaniu publicznym

Atrybutem każdej organizacji jest określony poziom zdolności do współdziałania, dzięki któremu w sposób skuteczniejszy i bardziej ekonomiczny mogą być osiągnięte przez organizację cele, których realizacja w pojedynkę byłaby niemożliwa lub trzeba by przeznaczyć na nią znacznie więcej sił i środków.

Współczesne organizacje uczestniczą w wielorakich oddziaływaniach z elementami ich otoczenia, które rozpatruje się ze względu na to, czy oddziałują bezpośrednio lub pośrednio, czy oznaczają konkurencję, neutralność czy też współpracę. Dalej, czy oddziaływania te mają charakter jednorazowych czy trwałych kontaktów. Ważne jest też, czy są one dobrowolne czy wymuszone, np. przepisami prawa. Mając na uwadze współdziałanie pozytywne, czyli współpracę, interesujące są oddziaływania nazywane relacjami międzyorganizacyjnymi. W odróżnieniu od innych powiązań są one bardziej uporządkowane. Mają względnie trwały charakter i obejmują względnie trwałe transakcje, przepływy zasobów oraz inne oddziaływania między organizacjami. Dlatego w ostatnim czasie wzrasta rola więzi międzyorganizacyjnych².

Logika współpracy organizacji publicznych ma swoją specyfikę. Ich działania nie są nastawione na kreowanie zysku, więc relacje – czyli wszelkie związki i zależności, jak stosunki i oddziaływania – mają zupełnie inny charakter niż w wypadku przedsiębiorstw. Natomiast istnieje wiele podobieństw do współdziałania organizacji obywatelskich.

Przesłanki współpracy międzyorganizacyjnej wynikają z istniejących zbieżności oraz komplementarności podstawowych założeń i struktur współpracujących organizacji i mogą być następujące:

- preferowanie działań w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego,
- funkcjonowanie w tym samym środowisku lokalnym,
- istnienie systemu osobistych stosunków międzyludzkich.

² D. Latusek-Jurczak: *Zarządzanie międzyorganizacyjne*. Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

Do wewnętrznych przesłanek współpracy można zaliczyć:

- uzupełniające się kompetencje organizacji,
- dobre stosunki interpersonalne z potencjalnymi partnerami,
- bliską lokalizację siedzib,
- możliwość wykorzystania posiadanych przez partnerów dobrych relacji z otoczeniem, jak relacje z klientami, wiarygodność rynkowa³.

Współpraca międzyorganizacyjna przyczynia się do sprawniejszej realizacji celów organizacji, a tym samym do rozwoju organizacji. Następuje dzielenie się wiedzą, występuje wspólne wykorzystywanie zasobów, zwiększają się kompetencje indywidualne kadry menedżerskiej i pracowników, a także całych organizacji – uczestników procesów współdziałania.

Trwałe relacje pomiędzy współpracującymi organizacjami prowadzą do pojawienia się więzi partnerskich. Proces ich kształtowania oparty jest na określonych zasadach, wśród których można wyodrębnić następujące:

- przestrzeganie kryteriów etycznych współpracy, np. słowne przyrzeczenie określonych warunków, trzymanie się wstępnych uzgodnień, wzajemna dbałość o korzyści partnerów, ściśle realizowanie ustalonych reżimów jakościowych, terminów płatności, warunków dostaw,
- opłacalność ekonomiczna lub zwiększenie skuteczności organizacyjnej,
- uwzględnianie norm zwyczajowych opartych na wspólnocie celów i interesów,
- wzajemny szacunek⁴.

W miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu, pojawia się potrzeba współpracy, która przekracza granice organizacji, a coraz częściej nawet granice sektorów. Dlatego też większego znaczenia nabiera współdziałanie między organizacjami.

Rola i zakres współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym wynika z konieczności uwzględnienia różnych aspektów występujących zagrożeń, gdzie każde z nich wymaga kompleksowego podejścia. Jak piszą I. Gorenak i V. Gorenak, służby, inspekcje i straże mogą popełnić poważny błąd uważając, że są w stanie skutecznie rozwiązywać problemy w zakre-

³ E. Lank: *Collaborative Advantage*. Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 37.

⁴ M. Strużycki: *Stosunki partnerskie w łańcuchu dystrybucji*. W: *Przedsiębiorstwo partnerskie*. Red. M. Romanowska, M. Trocki. Difin, Warszawa 2002, s. 85-86.

się bezpieczeństwa samodzielnie. Świadczą o tym między innymi wyniki badań wskazujące, że policja jest w stanie wykonać nie więcej niż 30% swoich zadań bez współdziałania z innymi podmiotami⁵.

Przykładowym obszarem współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest zwalczanie przestępczości. Polega ono na podejmowaniu działań skierowanych na korzenie przestępczości (np. edukacja, krzewienie kultury, doradztwo), minimalizujących prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia (np. systemy zabezpieczeń, kontrole) i ograniczających nawroty do przestępstwa (resocjalizacja)⁶. W każdym z podejść prewencyjnych konieczna jest współpraca pomiędzy wszystkimi podmiotami systemu bezpieczeństwa publicznego: samorządami, szkołami, organizacjami pozarządowymi, kościołem, poszczególnymi rodzinami, służbami, inspekcjami, strażami itd. Podobnie w przypadku podejmowania działań w obszarze zarządzania w sytuacjach kryzysowych (np. powódź, atak terrorystyczny, epidemie, awarie chemiczne itp.) niezbędny jest przepływ informacji i wymiana doświadczeń pomiędzy wszystkimi podmiotami systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym⁷.

Analiza literatury przedmiotu i obowiązujących aktów prawnych pozwoliła ustalić ramowe obszary współpracy w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Należą do nich:

1. W zakresie funkcji komunikowania się:
 - bieżąca wymiana informacji, powiadamianie o zagrożeniach, zastosowanych i wymaganych środkach ochrony,
 - informowanie o stosowanych technikach ratowania życia, zdrowia, środowiska i mienia oraz sposobach ewakuacji,
 - obserwowanie i rejestrowanie zdarzeń w miejscach publicznych,
 - konsultowanie i tworzenie programów i inicjatyw prewencyjnych.
2. W zakresie funkcji organizowania:
 - organizowanie właściwego systemu łączności, zapewnienie ciągłości wymiany informacji,
 - koordynowanie rozmieszczenia służb, inspekcji i straży,
 - prowadzenie wspólnych działań prewencyjnych, akcji ratowniczych i ewakuacyjnych oraz zabezpieczanie miejsc,

⁵ I. Gorenak, V. Gorenak: *An Assessment of the Cooperation of Governmental Agencies with the Criminal Investigation Department in Criminal Investigations: The Case of Slovenia*. „Policing: An International Journal of Police Strategies & Management” 2009, Vol. 32/3, s. 447.

⁶ T. Cielecki: *Prewencja kryminalna. Studium z profilaktyki kryminologicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004.

⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek: *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*. Kwartalnik Naukowy Organizacja i Zarządzanie. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2011, nr 1(13), s. 135-150.

- organizowanie wspólnych szkoleń i ćwiczeń,
- tworzenie zespołów celowych, ukierunkowanych na realizację określonych zadań w ustalonym czasie,
- pomoc w celu zachowania ciągłości i skuteczności procedur ratowniczych,
- wsparcie logistyczne prowadzonych działań.

Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym wynika ze złożoności współczesnych zagrożeń i kompletności działań służb, inspekcji i straży. Konieczne jest tworzenie wielorakich, trwałych, formalnych i nieformalnych relacji międzyorganizacyjnych. Uwarunkowania organizacyjno-prawne stanowią podstawę tych relacji, lecz ich rozwój opiera się również na kulturze organizacyjnej czy też wcześniejszym doświadczeniu. Poznanie sposobów mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej oraz zaadaptowanie ich w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest istotnym narzędziem weryfikującym i stymulującym poziom tej współpracy.

Sposoby mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej

Konieczność współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym wynika ze złożoności procesów zarządzania zagrożeniami i struktur kompetencyjnych poszczególnych podmiotów. Uwarunkowania prawno-organizacyjne obligują do współdziałania, dzielenia się informacjami, spostrzeżeniami i uwagami, a także wzajemnej pomocy. Jednakże dopiero w przypadku, gdy uwarunkowania te będą współgrać z pożądanymi zachowaniami organizacyjnymi zostaną stworzone podstawy współpracy międzyorganizacyjnej.

Proponowane w literaturze metody analizy skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej opierają się przede wszystkim na ocenie jakościowej. T.M. Simatupang i R. Sridharan proponują wykorzystać 7-stopniową skalę Likerta do oceny wytypowanych parametrów współpracy, pogrupowanych w obszary problemowe⁸. Stworzyli oni wskaźniki współpracy obejmujące związki pomiędzy praktyką współdziałania i osiąganymi wynikami. Indeks współpracy został opracowany jako średnia uzyskana z trzech wymiarów: wymiany informacji, synchronizacji decyzyjnej i motywacji do współpracy. W wyniku przeprowadzonych badań

⁸ T.M. Simatupang, R. Sridharan: *The Collaboration Index: A Measure for Supply Chain Collaboration*. „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” 2005, Vol. 35/1, s. 44-62.

w sektorze prywatnym stwierdzili oni, że średni wskaźnik współpracy wynosi 2,67 przy odchyleniu standardowym równym 0,68. Średni wskaźnik wydajności wyniósł z kolei 2,91 przy odchyleniu standardowym równym 0,66. Korelacja pomiędzy indeksem współpracy a indeksem wydajności wyniósł 0,858, a współczynnik determinacji: 0,736⁹. Wyniki badań przeprowadzonych przez T.M. Simatupanga i R. Sridharama wskazują, że organizacje, które charakteryzują się wyższym poziomem współpracy z innymi podmiotami są w stanie osiągnąć wyższą efektywność działań.

Podobną metodykę oceny skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej proponują A.M. Thomson, J.C. Perry i T.K. Miller¹⁰. Zbadali oni proces współpracy w odniesieniu do następujących wymiarów: zarządzanie, administrowanie, autonomia organizacyjna, wzajemność i normy działań. Wytypowali 56 wskaźników, które poddali analizie w 7-stopniowej skali Likerta. W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, że zarządzanie, administracja, wzajemność i normy są silnie skorelowane (w zakresie od 0,87 do 0,9). Z kolei korelacja pomiędzy autonomią i pozostałymi wymiarami jest ujemna i oscyluje pomiędzy 0,65 a 0,68¹¹. Wymiar ten dotyczy potencjalnych konfliktów pomiędzy indywidualnymi oraz zbiorowymi interesami i stanowi ważny obszar badawczy.

W przeważającym zakresie proponowane w literaturze metody oceny współpracy międzyorganizacyjnej dotyczą jednak opisowych charakterystyk. Przykładowo, J. Schnobrich-Davis, W. Terrill opisali współpracę pomiędzy The Metropolitan Law Enforcement Council i Metro-LEC na podstawie przeprowadzonych obserwacji, wywiadów, badania ankietowego i analizy dokumentacji¹². Podobnie M. Heimbürger, P. Dietrich po przeprowadzeniu 62 wywiadów w siedmiu urzędach publicznych zidentyfikowali i w sposób opisowy scharakteryzowali czynniki skutecznej współpracy zarówno z perspektywy klientów, jak i dostawców usług publicznych¹³. W analogiczny sposób badane i oceniane są uwarunkowania i czynniki współpracy, prezentowane w literaturze naukowej¹⁴.

⁹ Ibid.

¹⁰ A.M. Thomson, J.L. Perry, T.K. Miller: *Conceptualizing and Measuring Collaboration*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, Vol. 19/1, s. 23-56.

¹¹ Ibid.

¹² J. Schnobrich-Davis, W. Terrill: *Interagency Collaboration: An Administrative and Operational Assessment of the Metro-LEC Approach*. „Policing: An International Journal of Police Strategies & Management” 2010, Vol. 33/3, s. 506-530.

¹³ M. Heimbürger, P. Dietrich: *Identifying the Basis of Collaboration Performance in Facility Service Business*. „Facilities” 2012, Vol. 30/11.

¹⁴ Por. C. Ryan, P. Walsh: *Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges*. „International Journal of Public Sector Management” 2004, Vol. 17/7, s. 621-631; C. Came'n, P. Gottfridsson, B. Rundh: *To Trust or Not to Trust? Formal Contracts and the Building of Long-term Relationships*. „Management Decision” 2011, Vol. 49, No. 3, s. 365-383; D.P. Moynihan: *The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Com-*

Do oceny poziomu współpracy międzyorganizacyjnej można również zaadoptować metody z zakresu analizy ryzyka. Wynika to z tego, że każda relacja międzyorganizacyjna i każde przedsięwzięcie podejmowane wspólnie z innymi podmiotami obarczone są ryzykiem. Ryzyko jest sytuacją wymierną, występującą okresowo, w której można ustalić alternatywy i szanse wystąpienia potencjalnych rezultatów¹⁵. Z tego względu ryzyko może dotyczyć różnych czynników współpracy międzyorganizacyjnej. Konieczność analizy ryzyka wynika z potrzeby poznania charakteru zagrożeń i obejmuje: określenie przyczyn i skutków, klasyfikację oraz zbadanie możliwości duplikacji i eskalacji zagrożeń oraz powiązanie ryzyka z celami i działaniami¹⁶. Analiza ryzyka stanowi proces identyfikacji i określenia poziomu ryzyka oraz jest podstawą jego oceny, która polega na wytypowaniu akceptowalnych i nieakceptowanych rodzajów ryzyka na podstawie określonych wartości dopuszczalnych. Do oceny ryzyka można wykorzystać zarówno metody jakościowe (np. burza mózgów, synektyka, Delphi), jak i ilościowe (np. analiza drzewa zdarzeń, analiza drzewa błędów, analiza przyczyn i skutków wad FMEA)¹⁷. Ich dobór zależy od decydenta. W praktyce jedną z popularniejszych metod oceny ryzyka jest analiza kombinacji prawdopodobieństwa zajścia danego zdarzenia i jego konsekwencji¹⁸. Przykładowo, J. Światowiec-Szczepańska, badając ryzyko partnerstwa strategicznego przedsiębiorstw w takim właśnie ujęciu stwierdziła, że podstawą w tym zakresie jest mechanizm relacyjny, a profesjonalizm w zakresie powierzonych czynności nie gwarantuje udanego współdziałania¹⁹.

mand Systems. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, No. 19(4), s. 895-915; D. Tubin, M. Levin-Rozalis: *Interorganizational Cooperation: The Structural Aspect of Nurturing Trust*. „International Journal of Public Sector Management” 2008, Vol. 21, Iss: 7, s. 704-722; N. Kapucu, T. Arslan, F. Demiroz: *Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network*. „Disaster Prevention and Management” 2010, Vol. 19, Iss: 4, s. 452-468; L. Ehrengren, B. Hörnsten: *Performance and Risk Management in Strategic Cooperation: A Comparative Study of Business and Military Sectors*. International Journal of Productivity and Performance Management” 2011, Vol. 60, Iss: 4, s. 387-403.

¹⁵ K. Staniec, K.M. Klimczak: *Panorama ryzyka*. W: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*. Red. I. Staniec, J. Zawila-Niedźwiecki. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 11-34.

¹⁶ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. Ministerstwo Finansów RP, Wydawnictwo Bentley Jennison, Warszawa 2004, s. 27.

¹⁷ W. Findelsen: *Analiza systemowa – podstawa i metodologia*. PWN, Warszawa 1985; P. Sienkiewicz: *Analiza ryzyka w zarządzaniu projektami systemów*. „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2005, nr 9, s. 9-18.

¹⁸ *Pomarańczowa Księga, zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*. Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Crown, Colegate 2004; *Standard zarządzania ryzykiem*. Federation of European Risk Management Associations, Brussels 2002.

¹⁹ J. Światowiec-Szczepańska: *Ryzyko partnerstwa strategicznego przedsiębiorstw, ujęcie modelowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2012.

Prezentowane w literaturze naukowej metody oceny współpracy międzyorganizacyjnej są zróżnicowane i dostosowane do uwarunkowań, w jakich funkcjonuje organizacja, w której prowadzone są badania. Ich dobór zależy również od charakteru obszaru badawczego, jak i decyzji badacza. Z tego względu, na podstawie przeglądu literatury naukowej, podjęto próbę przygotowania koncepcji mierników badających skuteczność współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. Zważywszy, że bezpieczeństwo publiczne charakteryzuje się olbrzymią liczbą potencjalnych relacji w środowisku operacyjnym, przy uwzględnieniu zarówno czynników wewnętrznych, jak i środowiska instytucjonalnego, stanowi interesujący obszar badawczy w zakresie współpracy międzyorganizacyjnej.

Sposoby mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

Na podstawie przeprowadzonej analizy sposobów mierzenia współpracy międzyorganizacyjnej można zaproponować dwuetapową ocenę skuteczności współpracy w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. Proponowana metodologia wynika z zasad pomiaru wyników działań oraz z wyróżnionych nurtów w badaniach nad współpracą międzyorganizacyjną, do których należą:

- nurt ekonomiczny – traktuje relacje międzyorganizacyjne jako zmienne systemowe, które są determinowane przez siły znajdujące się poza nim,
- nurt społeczny – analizy opierają się na procesach współpracy związanych z zachowaniami organizacyjnymi i rolą aspektów psychologicznych,
- nurt organizacyjno-społeczny – koncentrujący się na rozpatrywaniu struktur organizacyjnych, procesów zarządzania i zachowań organizacyjnych pod kątem możliwości i barier współpracy organizacyjnej²⁰.

Pierwszy etap oceny skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym opiera się na analizie statystycznej indeksów dynamiki zmian podstawowych wskaźników skuteczności (tabela 1).

²⁰ B. Kożuch: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 22-23; Eadem: *Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego*. W: *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*. Red. S. Banaszak, K. Doktor. Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2009, s. 161-169.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki oceny skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej

Lp.	Wskaźnik	Jednostka miary
Wskaźniki o charakterze ekonomicznym		
1	Liczba jednostek zaangażowanych w działania prewencyjne	(liczba jednostek/zdarzenie w danej kategorii)
2	Liczba jednostek zaangażowanych w działania interwencyjno-ratownicze	(liczba jednostek/zdarzenie w danej kategorii)
3	Liczba zasobów zaangażowanych do przygotowywania działań w przypadku poszczególnych zagrożeń	(szt./zagrożenie, PLN/zagrożenie)
4	Liczba zasobów zaangażowanych do prowadzenia działań w przypadku poszczególnych zagrożeń	(szt./zagrożenie, PLN/zagrożenie)
5	Czas prowadzenia działań w przypadku określonego zagrożenia	sekunda, min, dni, lata/zdarzenie (w zależności od rodzaju zagrożenia)
Wskaźniki o charakterze społecznym		
6	Liczba spotkań mających na celu wymianę poglądów, informacji	liczba spotkań/rok
7	Liczba wspólnych wyjazdów integracyjnych, zawodów sportowych itp.	liczba/rok
8	Liczba istniejących komisji, zespołów celowych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa	liczba/rok
9	Liczba wspólnie przygotowanych programów prewencyjnych, informacyjnych i interwencyjnych	liczba/rok
10	Liczba aktywnie realizowanych programów prewencyjnych, informacyjnych i interwencyjnych	liczba/rok
Wskaźniki o charakterze organizacyjno-społecznym		
11	Liczba wspólnych szkoleń	liczba/rok
12	Czas wspólnych szkoleń	(liczba dni/jednostka; liczba dni/osoba)
13	Liczba jednostek biorących udział w szkoleniach	liczba jednostek/szkolenie
14	Liczba osób biorących udział w szkoleniach	liczba osób/szkolenie
15	Liczba podmiotów wykorzystujących poszczególne narzędzia ICT (Information and Communication Technologies) w procesie komunikowania się i przekazywania informacji	liczba podmiotów wykorzystujących określone narzędzie ICT/ogólna liczba podmiotów
16	Liczba narzędzi ICT wykorzystywanych przez jeden podmiot	średnia geometryczna wykorzystania narzędzi ICT
17	Ryzyko związane z przygotowaniem działań (np. nieefektywna komunikacja, przeoczenia)	ilościowe metody analizy ryzyka
18	Ryzyko związane z realizacją działań (np. kumulacja zagrożeń, niewystarczające zabezpieczenie logistyczne)	ilościowe metody analizy ryzyka

Drugi etap zaproponowanej analizy skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym polega na punktowej ocenie podstawowych uwarunkowań tej współpracy w skali od 1 do 5 lub do 7. Etap ten stanowi uzupełnienie uzyskanych wcześniej wskaźników. Na podstawie badań literaturowych wyznaczono następujące uwarunkowania współpracy międzyorganizacyjnej, które należy poddać ocenie jakościowej:

- uwarunkowania środowiskowe: kultura społeczna sprzyjająca współpracy międzyorganizacyjnej, historia sprzyjająca współpracy międzyorganizacyjnej, doświadczenia płynące z poprzedniej współpracy, pozytywny klimat społeczno-polityczny, ryzyko i częstotliwość występowania zagrożeń;
- czynniki organizacyjne: struktura organizacyjna, relacje i sieci powiązań, cele, zadania i wizje, zasady i procedury współpracy;
- podmioty współpracujące: rola, uprawnienia i umiejętności poszczególnych podmiotów, przekonania i zaangażowanie w działania, zaufanie między podmiotami, konflikty międzyorganizacyjne, poziom relacji nieformalnych;
- zachodzące procesy: komunikowanie się, koordynacja działań, podejmowanie decyzji, uczenie się, kreowanie wiedzy.

Podejście ilościowo-jakościowe w zaproponowanej metodyce mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym zapewnia wielostronną i rzetelną diagnozę badanego zjawiska. Istnieje także możliwość wykorzystania tej metody do mierzenia innych rodzajów współpracy. Listy zaprezentowanych czynników są bowiem otwarte – w zaproponowanym kształcie ujmują jedynie kluczowe wskaźniki i uwarunkowania skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. Mogą one być kształtowane zgodnie z potrzebami indywidualnymi.

Podsumowanie

Przeprowadzone wywody, obejmujące poznanie istniejących sposobów mierzenia skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej oraz zaadaptowanie ich w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, pozwalają sformułować następujące wnioski ogólne:

1. Podstawowe wskaźniki oceny skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej powinny odnosić się do ekonomicznych, społecznych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania organizacji, zarówno w ujęciu wewnętrznych, jak i zewnętrznych uwarunkowań.
2. Mierzenie skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej ułatwia planowanie i wdrażanie zmian doskonalących usługi publiczne w zakresie zapewnienia

nia bezpieczeństwa, a także w innych dziedzinach zarządzania publicznego, jak np. edukacja, kultura, zdrowie itp.

3. Rezultaty współpracy międzyorganizacyjnej można mierzyć za pomocą wskaźników ilościowych lub jakościowych, ale lepsze rezultaty daje metoda obejmująca oba ich rodzaje. Metody te uzupełniają się, a interpretacja wyników uzyskanych w rezultacie kompleksowej analizy pozwala wysunąć zasadne wnioski.

Bibliografia

- Berlin J.M., Carlström E.D.: *Why is Collaboration Minimised at the Accident Scene? A Critical Study of a Hidden Phenomenon*. „Disaster Prevention and Management” 2011, Vol. 20/2.
- Came’n C., Gottfridsson P., Rundh B.: *To Trust or Not to Trust? Formal Contracts and the Building of Long-term Relationships*. „Management Decision” 2011, Vol. 49, No. 3.
- Chenhall R., Langfield-Smith K.: *Multiple Perspectives of Performance Measures*. „European Management Journal” 2007, Vol. 25/4.
- Cielecki T.: *Prewencja kryminalna. Studium z profilaktyki kryminologicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004.
- Ehregren L., Hörnsten B.: *Performance and Risk Management in Strategic Cooperation: A Comparative Study of Business and Military Sectors*. „International Journal of Productivity and Performance Management” 2011, Vol. 60.
- Findelsen W.: *Analiza systemowa – podstawa i metodologia*. PWN, Warszawa 1985.
- Fryer K., Antony J., Ogden S.: *Performance Management in the Public Sector*. „International Journal of Public Sector Management” 2009, Vol. 22/6.
- Gorenak I., Gorenak V.: *An Assessment of the Cooperation of Governmental Agencies with the Criminal Investigation Department in Criminal Investigations: The Case of Slovenia*. „Policing: An International Journal of Police Strategies & Management” 2009, Vol. 32/3.
- Heimbürger M., Dietrich P.: *Identifying the Basis of Collaboration Performance in Facility Service Business*. „Facilities” 2012, Vol. 30/11.
- Kapucu N., Arslan T., Demiroz F.: *Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network*. „Disaster Prevention and Management” 2010, Vol. 19/4.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J.: *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*. „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1-2.
- Kożuch B.: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.

- Kożuch B.: *Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego*. W: *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*. Red. S. Banaszak, K. Doktor. Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2009.
- Lank E.: *Collaborative Advantage*. Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Latusek-Jurczak D.: *Zarządzanie międzyorganizacyjne*. Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Lettieri E., Masella C., Radaelli G.: *Disaster Management: Findings FROM a Systematic Review*. „Disaster Prevention and Management” 2009, Vol. 18/2.
- Moyinhan D.P.: *The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, No. 19(4).
- Pomarańczowa Księga, zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*. Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Crown, Colegate 2004.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) Dz.U. 1998, nr 161, poz. 1108.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym Dz.U. 2001, nr 82 poz. 895.
- Ryan C., Walsh P.: *Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges*. „International Journal of Public Sector Management” 2004, Vol. 17/7.
- Schnobrich-Davis J., Terrill W.: *Interagency Collaboration: An Administrative and Operational Assessment of the Metro-LEC Approach*. „Policing: An International Journal of Police Strategies & Management” 2010, Vol. 33/3.
- Sienkiewicz P.: *Analiza ryzyka w zarządzaniu projektami systemów*. „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2005, nr 9.
- Sienkiewicz-Małyjurek K.: *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*. Kwartalnik Naukowy Organizacja i Zarządzanie. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2011, nr 1(13).
- Sienkiewicz-Małyjurek K.: *Bezpieczeństwo publiczne – zarys problematyki*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010.
- Sienkiewicz-Małyjurek K.: *Rola samorządów gminnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8.
- Simatupang T.M., Sridharan R.: *The Collaboration Index: A Measure for Supply Chain Collaboration*. „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” 2005, Vol. 35/1.
- Sluis A., Cachet L., Ringeling, A.: *Results-based Agreements for the Police in the The Netherlands*. „Policing: An International Journal of Police Strategies and Management” 2008, Vol. 31/3.
- Standard zarządzania ryzykiem*. Federation of European Risk Management Associations, Brussels 2002.

- Staniec K., Klimczak K.M.: *Panorama ryzyka*. W: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*. Red. I. Staniec, J. Zawila-Niedźwiecki. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Strużycki M.: *Stosunki partnerskie w łańcuchu dystrybucji*. W: *Przedsiębiorstwo partnerskie*. Red. M. Romanowska, M. Trocki. Difin, Warszawa 2002.
- Światowiec-Szczepańska J.: *Ryzyko partnerstwa strategicznego przedsiębiorstw, ujęcie modelowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2012.
- Thomson A.M., Perry J.L., Miller T.K.: *Conceptualizing and Measuring Collaboration*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, 19/1.
- Tubin D., Levin-Rozalis M.: *Interorganizational Cooperation: The Structural Aspect of Nurturing Trust*. „International Journal of Public Sector Management” 2008, Vol. 21.
- Urban A.: *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Dz.U. 2008, nr 86, poz. 521.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Dz.U. 1997, nr 123, poz. 779.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U. 2002, nr 19, poz. 185.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.
- Winkelen C.: *Deriving Value from Inter-organizational Learning Collaborations*. „The Learning Organization” 2010, Vol. 17/1.
- Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*. Red. A. Osierda, B. Wiśniewski. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. Ministerstwo Finansów RP, Wydawnictwo Bentley Jennison, Warszawa 2004.
- Zhonghua C., Ye W.: *Research Frontiers in Public Sector Performance Measurement*. „Physics Procedia” 2012/25.

MEASURING THE INTER-ORGANIZATIONAL COLLABORATION EFFICACY IN PUBLIC SAFETY MANAGEMENT

Summary

The purpose of this article is to learn ways of measuring the inter-organizational collaboration efficacy and adapting them in public safety management. This paper presents the essence of inter-organizational collaboration in public management, guidelines for control of its performance and its determinants in shaping safety. The proposed method of measuring collaboration efficacy is both, quantitative and qualitative. However, this method is open and indicators can be shaped according to individual needs.

Paulina Kubera

Politechnika Poznańska

OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI INSTRUMENTÓW POMOCY PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Oczekiwania społeczne wobec sektora publicznego rosną. Dotyczą one nie tylko tradycyjnie przypisywanej państwu funkcji regulacyjnej i stabilizującej, ale aktywnej roli państwa w tworzeniu warunków rozwoju i ogólnego dobrobytu społeczeństwa. Jednym z narzędzi stosowanych do realizacji celów polityk publicznych jest pomoc publiczna. Efektywność jej wykorzystania jest zagadnieniem niezwykle ważnym i to co najmniej z dwóch podstawowych powodów. Pierwszy wiąże się z powszechną presją na bardziej ekonomiczne wydatkowanie ograniczonych środków publicznych, czego wyrazem jest zapoczątkowany w połowie XX wieku nurt nowego zarządzania publicznego. W jego ramach głośno artykułuje się potrzebę wprowadzenia w sektorze publicznym rozwiązań bardziej efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie. Po drugie, pomoc publiczna zawsze trafia tylko do wybranych i oznacza oddziaływanie na konkurencję i wymianę handlową, a zatem udzielając pomocy publicznej należy rozważyć jej potencjalny negatywny wpływ na rynek. Badanie efektywności pomocy publicznej zawiera element bilansowania pozytywnych i negatywnych efektów jej udzielania. Ponadto, jest zabiegiem złożonym, gdyż uwzględnia nie tylko efektywność ekonomiczną, którą można wyrazić w jednostkach pieniężnych, ale także tzw. efektywność społeczną. Jednakowo ważne co względy wydajności są względy równości i sprawiedliwości społecznej.

Kolejnym bardzo istotnym dla problematyki efektywności pomocy publicznej jest fakt, iż jej udzielanie w państwach członkowskich podlega kontroli na szczeblu Unii Europejskiej. To Komisja Europejska (a w wyjątkowych sytuacjach także Rada) decyduje o dopuszczalności pomocy publicznej. Stosowane przez nią kryteria oceny świadczą o tym, iż kwestie efektywnego wydatkowania pomocy publicznej nie są pozostawione wyłącznie w gestii państw członkow-

skich. Kompleksowa reforma unijnej polityki pomocy publicznej wzmacnia podejście gospodarcze w ocenie dopuszczalności środków pomocowych. Tym samym, Komisja Europejska zyskuje duży wpływ na politykę społeczno-gospodarczą realizowaną przez państwa członkowskie, w których wykorzystuje się pomoc publiczną, także wtedy, gdy jest finansowana wyłącznie z zasobów krajowych.

Celem opracowania jest ukazanie specyfiki badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej (programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej) oraz rosnącej roli Unii Europejskiej w tym zakresie na podstawie postulatów współczesnego zarządzania publicznego oraz analizy praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej.

Pojęcie i formy pomocy publicznej

Kluczowy w definiowaniu pomocy publicznej jest art. 107 par. 1 TFUE, który wskazuje na następujące przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby można dane wsparcie publiczne zakwalifikować jako pomoc publiczną.

1. Środek jest przyznawany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych (obejmuje korzyści udzielone bezpośrednio przez państwo, wliczając w to centralne, regionalne i lokalne organy administracji publicznej, jak i korzyści udzielone przez rozmaite jednostki publiczne i prywatne, które są kontrolowane przez państwo lub którym powierzono zarządzanie środkami publicznymi).
2. Stanowi dla beneficjenta korzyść ekonomiczną, (jest to taka korzyść, której beneficjent na rynku nie mógłby uzyskać).
3. Jest selektywny, tzn. sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów lub świadczeniu pewnych usług, stosując kryteria podmiotowe, przedmiotowe lub terytorialne (owa selektywność może wynikać z samych przepisów obowiązującego prawa lub być wynikiem władzy dyskrecyjnej uprawnionych podmiotów).
4. Ma wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ten ostatni element pomocy publicznej wymaga bliższego wyjaśnienia. Fakt, że pomoc publiczna zniekształca (faktycznie lub potencjalnie) konkurencję i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi podnoszony jest w dyskusji nad zasadnością ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej, gdyż bezpośrednio wiąże się z realizacją jednego z głównych celów Unii Europejskiej – utworzeniem rynku wewnętrznego, czyli jednego obszaru gospodarczego, opartego na zasadach wolnej konkurencji, na którym zagwarantowane są cztery podstawowe swobody: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Tym

niemniej, unijna kontrola pomocy publicznej w obecnym kształcie daleko odbiega od tego, co pierwotnie zostało zapisane w Traktatach założycielskich odnośnie do kompetencji organów UE w tej dziedzinie. W konsekwencji beneficjentem pomocy publicznej może być wyłącznie przedsiębiorca. Zgodnie jednak z zasadami udzielania pomocy, stosuje się tutaj kryterium funkcjonalne. Liczy się ekonomiczny charakter działalności, czyli to, czy beneficjent dostarcza na rynek towar lub świadczy usługę, a nie forma prawna działalności oraz to, czy jest ona prowadzona w celu osiągnięcia zysku czy też nie. W takim ujęciu za przedsiębiorcę uważa się także organizacje sektora społecznego (stowarzyszenia, fundacje), a nawet publicznego (jednostki organizacyjne państwa i samorządu terytorialnego), o ile prowadzą działalność gospodarczą. Ponadto, nie wymaga się wystąpienia faktycznego zakłócenia konkurencji, wystarczy, że istnieje taka groźba. Podobnie kryterium wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest szeroko interpretowane. Wystarczy, że beneficjent prowadzi wymianę handlową towarów lub usług, które mogą być przedmiotem wymiany między państwami członkowskimi¹.

Korzyść uzyskiwana przez beneficjenta może mieć formę dodatniego transferu środków publicznych (np. w formie dotacji, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, pożyczki, wniesienia kapitału do spółki), jak również transferu ujemnego, kiedy państwo rezygnuje ze swoich przychodów (np. poprzez zwolnienia i umorzenia podatkowe, oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku). Unia Europejska ze względów przejrzystości preferuje pierwszy z wymienionych typów pomocy, czyli przysporzenia dodatnie. W Polsce do 2004 roku dominowały transfery ujemne, polegające na uszczupleniu należnych budżetowi wpływów. Dopiero wraz z wejściem Polski do UE sytuacja uległa zmianie².

Kryterium skuteczności i jego podkategorie w ocenie instrumentów pomocy publicznej

Wartościując programy czy projekty publiczne uwaga badacza koncentruje się na dwóch najbardziej elementarnych aspektach wszystkich interwencji publicznych, a mianowicie na nakładach i na efektach. Stosowane kryteria, które

¹ Zob. np. *Wtyczne w sprawie finansowania, restrukturyzacji i prywatyzacji spółek będących własnością państwa zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy państwa (2012)*.

² *Kierunki udzielania pomocy publicznej latach 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, s. 17.

się na nich zasadzają to: skuteczność i efektywność. Trudno jednak dotychczasową praktykę badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej uznać za wartościowe narzędzie w zarządzaniu organizacjami publicznymi i ich sieciami. Takie twierdzenie jest uprawnione, gdy zabiegi podejmowane w celu oceny efektywności pomocy publicznej wzmacniają odpowiedzialność, przede wszystkim dzięki zbadaniu relacji przyczynowo-skutkowej między podjętą interwencją a jej efektami oraz wspierają procesy uczenia się. Tymczasem obowiązujące krajowe przepisy prawa dotyczące pomocy publicznej w sposób niedostateczny regulują kwestie związane z badaniem skuteczności i efektywności ekonomicznej udzielanej pomocy. Do momentu wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej badania ograniczone były do pomocy udzielanej na podstawie wybranych aktów prawnych, wskazywanych corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów. W rezultacie dane odnoszące się do skuteczności i efektywności ekonomicznej pomocy publicznej są fragmentaryczne i bazują w głównej mierze na ankietach, odzwierciedlających subiektywną ocenę beneficjentów. Ponadto, zbyt wąskie rozumienie efektów pomocy oraz brak rozpoznania kontekstu udzielania pomocy powoduje, że wyciągnięte z badania wnioski mają ograniczony walor rzetelności i użyteczności. To się zmienia przede wszystkim pod wpływem wymogów unijnych i dotyczy zwłaszcza pomocy publicznej finansowanej ze środków Unii Europejskiej³. W pozostałych przypadkach (tj., gdy pomoc publiczna udzielana jest wyłącznie ze środków krajowych, ale podlega kontroli Komisji Europejskiej) wpływ integracji europejskiej także jest widoczny. Zwrócenie bacniejszej uwagi między innymi na skutki uboczne interwencji publicznej czy efekt zachęty pomocy zostało niejako „wymuszone”, gdyż są to elementy brane przez Komisję pod uwagę w ocenie dopuszczalności środków pomocowych dla przedsiębiorców prowadzących działalność w Unii Europejskiej.

Przyjmuje się zatem dwa główne kryteria oceny programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej: skuteczność i efektywność. Inne dobierane są zależnie od specyfiki badanego obiektu i stanowią w gruncie rzeczy jedynie podkategorie kryteriów wcześniej wymienionych⁴.

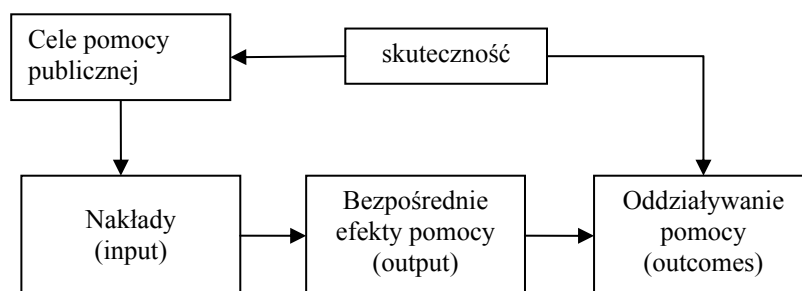
Pierwsza główna kategoria oceny to skuteczność. Odzwierciedla ona stopień, w jakim cele pomocy zostały osiągnięte. Skuteczność powinna być jednak znacznie szerzej rozumiana niż zazwyczaj. Nie powinno się jej utożsamiać z oceną stopnia realizacji bezpośrednich, ilościowych produktów udzielonego wsparcia (outputs), tylko brać pod uwagę oddziaływanie pomocy (outcomes)⁵.

³ Znaczna część działań realizowanych z funduszy UE objętych jest reżimem pomocy publicznej.

⁴ E. Vedung: *Public Policy and Program Evaluation*. „Transaction Publishers” 2000/2009, s. 258.

⁵ M. Szałaj: *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*. W: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*. Red. A. Haber. PARP, Warszawa 2007, s. 64; *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs. Final Report to the European Commission*, EIM, 2004, s. 24.

Ważna jest bowiem nie ilość filtrów powietrza, które zakupiono dzięki pomocy, ale to, o ile udało się zredukować zanieczyszczenia emitowane do atmosfery i tym samym przyczynić się do ochrony środowiska. Skuteczny program pomocowy to taki, który dotyka przyczyny zidentyfikowanego problemu, a nie zwalcza wyłącznie jego symptomy. Stąd jako podkategorie kryterium skuteczności w przypadku programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej stosuje się często kryterium trwałości i użyteczności. Kryterium trwałości ocenia szanse trwania efektów realizacji środka pomocowego w określonym czasie po zaprzestaniu finansowania, pozwala ocenić, na ile zmiany wywołane oddziaływaniem programu/projektu są faktycznie trwałe i widoczne po zakończeniu wsparcia finansowego⁶. Natomiast kryterium użyteczności sprawdza, do jakiego stopnia oddziaływanie programu/projektu odpowiada potrzebom grupy docelowej. Dzięki zastosowaniu tego kryterium można ocenić, czy zmiany wywołane realizacją programu/projektu są korzystne z punktu widzenia jego beneficjentów⁷. Należy przy tym wziąć pod uwagę różnice interesów osób zaangażowanych w przedsięwzięcie. To, co ocenimy jako użyteczne w przypadku jednej grupy może takim nie być z punktu widzenia innej grupy.



Rys. 1. Relacja skuteczności

Źródło: *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs. Final Report to the European Commission*. EIM, 2004, s. 24.

Kryterium skuteczności może zatem zawierać w sobie wiele podkryteriów. Ich cechą wspólną stanowi spektrum oceny skoncentrowane na różnie rozumianych efektach. Charakteryzując jednak efekty szerzej, jako oddziaływanie pomocy (outcomes), czyli to, co występuje w następstwie lub jako konsekwencja

⁶ *Przewodnik po metodach ewaluacji: wskaźniki monitoring i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2. Nowy okres programowania 2007-2013*. Komisja Europejska 2006, s. 27; M. Szałaj: Op. cit., s. 67.

⁷ M. Szałaj: Op. cit., s. 66-67.

bezpośrednich produktów pomocy (outputs), trzeba zdać sobie sprawę z trudności, jakie może nastręczać ich pomiar. Jak bowiem mierzyć lepszy dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw, poprawę stanu zdrowia określonej grupy ludności? Przecież to jest ostatecznym celem udzielonego wsparcia, a nie liczba udzielonych gwarancji czy liczba zatrudnionych lekarzy itp. Co więcej, bezpośrednie efekty udzielonej pomocy (outputs) znajdują się pod kontrolą podmiotów uczestniczących w realizacji programu/projektu pomocowego, czego nie można powiedzieć o końcowych efektach pomocy (outcomes). Na nie uczestnicy mają jedynie wpływ. W tym kontekście pojawia się problem oddzielenia tzw. efektów netto programu lub projektu pomocy publicznej od jego efektów brutto, czyli wskazania tylko tych efektów, które powstały wyłącznie w wyniku wdrożenia danego programu lub projektu. Wymaga to ustalenia związku przyczynowego między interwencją publiczną a jej efektami oraz rodzaju i stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi elementami.

$$\text{Efekt netto} = \text{efekt brutto} - \text{deadweight} - \text{przeniesienie} - \text{substytucja}$$

Rys. 2. Efekty netto

Źródło: Na podstawie: T. Kierzkowski: *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002, s. 71.

Zjawisko deadweight polega na tym, iż zamierzone efekty udzielonej pomocy powstałyby nawet wówczas, gdyby tej pomocy nie przyznano⁸. Aby stwierdzić występowanie zjawiska deadweight (a raczej jego skalę, gdyż w przypadku pojedynczych projektów niezmiennie trudno jest unikać finansowania przedsięwzięć, które zostałyby zrealizowane bez jakiegokolwiek wsparcia publicznego), należałoby stworzyć sytuację, jaka zaistniałaby, gdyby danego środka pomocowego nie wdrożono i porównać z tą, jaka ma miejsce, gdy jest on realizowany. Często wiąże się to z koniecznością zbadania grupy kontrolnej nie-beneficjentów i zmierzenia się z poważnym wyzwaniem odpowiedniego doboru grupy kontrolnej, która możliwie w największym stopniu przypominać będzie profil beneficjentów.

Kolejnym zjawiskiem, które należy wziąć pod uwagę przy badaniu rzeczywistych efektów pomocy to przeniesienie (displacement) i substytucja (substitution). Są to sytuacje, w których efekty pomocy dotyczące określonych obszarów

⁸ *Review of Methods...*, op. cit., s. 9; T. Kierzkowski: *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002, s. 70.

(w przypadku przeniesienia) oraz osób i grup (w przypadku substytucji) są osią-gane kosztem innych obszarów, osób i grup⁹. Ma to szczególne znaczenie na gruncie pomocy publicznej, która już ze swej definicji negatywnie wpływa na konkurencję. Należy w tym miejscu wskazać, że pomoc publiczna może być udzielana albo w celach naprawiania ułomności rynkowych (efficiency rationale), albo w celach równości, sprawiedliwości społecznej (equity rationale). W istocie przeprowadzenie przez Komisję Europejską tzw. testu bilansującego w ocenie dopuszczalności danego środka pomocowego sprowadza się do porównywania pozytywnych i negatywnych efektów planowanej pomocy i udzielenia zgody na jego wdrożenie tylko wówczas, gdy korzyści z udzielonej pomocy przewyższają jego negatywne oddziaływanie na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Efekty uboczne pomocy publicznej mogą być również pozytywne. Zbiorczo określa się je mianem „dodatkowości” (additionality). Badając to zjawisko w za-sadzie staramy się odpowiedzieć na pytanie, czy finansowanie publiczne wywo-łało, przyciągnęło prywatne inwestycje, które w przeciwnym razie nie byłyby poczynione. Tak jest w przypadku efektu dźwigni. Ma on miejsce wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych celów wzra-sta również zaangażowanie środków prywatnych w finansowanie tych celów. W praktyce, dodatkowość mierzona jest zwłaszcza w odniesieniu do dotacji na działalność badawczo-rozwojową. Badania ewaluacyjne zawierające element dodatkowości pomocy publicznej interesują się trzema obliczami tego zjawiska:

- 1) problemem dodatkowości w zakresie nakładów (input additionality) – czy przedsiębiorstwo poświęciło więcej swoich własnych zasobów na daną dzia-łalność, ponieważ była ona dotowana,
- 2) problemem dodatkowości w zakresie rezultatów pomocy (output additionality) – czy rezultaty danej działalności wzrosły dzięki programowi wsparcia (np. wzrosła liczba patentów),
- 3) problemem dodatkowości w zakresie postępowania (behavioural additionality) – czy nastąpiły trwałe zmiany w procesach organizacji wywołujące bardziej efektywną ekonomicznie transformację nakładów w wyniki¹⁰.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, iż skutecz-ność pomocy publicznej może być definiowana wąsko, jako stopień osiągnięcia zamierzonego celu udzielonego wsparcia, bądź szeroko – biorąc pod uwagę wszystkie efekty pomocy – nie tylko te zamierzone, ale i uboczne, uwzględnia-jąc zjawisko deadweight, dodatkowości, przeniesienia i substytucji¹¹. To ostatnie

⁹ T. Kierzkowski: Op. cit., s. 72.

¹⁰ *Review of Methods...*, op. cit., s. 29.

¹¹ Problem pomiaru zjawiska deadweight, dodatkowości, przeniesienia i substytucji podejmowali m.in. Turok (1991), Wren i Storey (2002), Lenihan, Hart i Roper (2003), Licht (2003), Clarysse (2004).

podejście bada relacje przyczynowo-skutkowe między podjętą interwencją a jej efektami (problem określenia efektów netto pomocy publicznej), dzięki czemu istotnie wspiera projektowanie dalszych środków pomocowych. Jedną z technik wykorzystywanych do ustalania związków przyczynowych zrealizowanych interwencji publicznych jest technika propensity score matching wykorzystywana między innymi przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w badaniach ewaluacyjnych programów finansowanych z funduszy europejskich¹².

Kryterium efektywności w ocenie instrumentów pomocy publicznej

Drugą z głównych kategorii wartościowania programów i projektów publicznych jest efektywność, rozumiana jako ocena relacji nakładów do osiągniętych efektów pomocy. Efekty pomocy ogranicza się do bezpośrednich wyników pomocy (outputs) bądź szerzej – bierze się pod uwagę, podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii, ich konsekwencje – rezultaty i oddziaływanie pomocy (outcomes). W odróżnieniu jednak od skuteczności, kryterium efektywności bierze pod uwagę koszt interwencji publicznej. Pomoc publiczna może być zarazem skuteczna i efektywna, skuteczna, ale nieefektywna, nieskuteczna, ale efektywna, ewentualnie jednocześnie nieskuteczna i nieefektywna. Badanie efektywności programów i projektów pomocy publicznej przeprowadzane ex post (lub w trakcie ich realizacji) sprowadza się do pytania, czy zamierzony efekt pomocy można było osiągnąć angażując mniejsze zasoby. Niestety, zbyt często ograniczają się one do kwoty udzielonej pomocy. Nie uwzględnia się kosztów transakcyjnych związanych z obsługą systemu udzielania pomocy, które w dużej mierze zależą od sposobu dystrybucji pomocy oraz kontroli prawidłowego wydatkowania udzielonego wsparcia.

Ocenie efektywności programu/projektu pomocy towarzyszy niejednokrotnie ustalenie produktywności poniesionych nakładów w ujęciu wybranych wskaźników ekonomicznych, takich jak nowe miejsca pracy w przeliczeniu na pełne etaty czy przychody netto ze sprzedaży ogółem. Zabieg ten służy uzyskaniu wiedzy na temat wysokości dotacji niezbędnej np. do stworzenia jednego nowego miejsca pracy czy wzrostu przychodu ze sprzedaży beneficjentów o przyjętą jednostkę miary.

¹² W. Trzeciński: *Wykorzystywanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*. PARP, Warszawa 2009.

Z kolei podjęcie decyzji o uruchomieniu programu lub projektu (analiza ex-ante), w ramach którego przewiduje się udzielenie pomocy publicznej powinno być poprzedzone analizą kosztów i korzyści. Wymaga to uwzględnienia nie tylko finansowych kosztów i korzyści wyrażonych przepływami środków pieniężnych w ujęciu finansowym, ale także uwzględnienia korzyści i kosztów społecznych. Stąd analiza dokonywana z punktu widzenia organizacji biznesowych, która opiera się na kalkulacji efektów przedsięwzięcia wyrażonych w jednostkach pieniężnych do nakładów wyrażonych także w jednostkach pieniężnych, gdzie zysk jest podstawowym wyznacznikiem podejmowanych decyzji i nie przystaje do misji organizacji publicznych. Analiza kosztów i korzyści dokonywana ze społecznego punktu widzenia różni się od tej dokonywanej z prywatnego punktu widzenia w dwóch istotnych aspektach:

- 1) uwzględnia szerszy zakres oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie (efekty społeczne i ekologiczne),
- 2) niektóre rodzaje nakładów i efektów nie są wyceniane według cen rynkowych, gdyż ceny takie nie istnieją bądź nie wyrażają krańcowych korzyści i kosztów społecznych na skutek zawodności mechanizmu rynkowego¹³.

Koszty i korzyści finansowe powinny być jednak wyraźnie oddzielone od społecznych kosztów i korzyści. Jeśli bowiem program/projekt jest finansowo (komercyjnie) opłacalny, to zgodnie z prawem unijnym dotyczącym pomocy publicznej nie powinien być on zasilany strumieniem środków publicznych. Z kolei przedsięwzięcia komercyjnie nieopłacalne mogą być na tyle wartościowe i potrzebne ze społeczno-ekonomicznej perspektywy, że powinny uzyskać finansowanie publiczne¹⁴.

Wpływ kontroli Unii Europejskiej na konstrukcje krajowych systemów pomocy publicznej

Kwalifikacja danego instrumentu jako pomocy publicznej oraz zasady dopuszczalności pomocy publicznej wynikają wprost z prawodawstwa Unii Europejskiej. Konieczność ich wprowadzenia i bezpośredniego stosowania w krajowych porządkach prawnych uzasadniona jest potrzebą zagwarantowania reguł konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Opiera się on na czterech pod-

¹³ A. Frąckiewicz-Wronka: *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*. „Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4, s. 12.

¹⁴ W. Rogowski: *Rachunek efektywności projektów europejskich*. W: *Zarządzanie projektem europejskim*. Red. M. Trocki, B. Grucza. PWE, Warszawa 2007, s. 194.

stawowych swobodach: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Niewątpliwie dotowanie firm i przemysłów rodzimych niesie ze sobą zagrożenie dla konkurencji między podmiotami z różnych państw członkowskich. Może także powodować „wyścig po dotacje” (subsidy races) między państwami członkowskimi, który oznacza zarówno marnowanie publicznych zasobów, jak i opóźnienie koniecznych procesów restrukturyzacyjnych. Pierwotnym uzasadnieniem dla unijnej polityki pomocy publicznej są właśnie efekty zewnętrzne (spillover effects) krajowych środków pomocy publicznej w odniesieniu do innych państw członkowskich i zintegrowanego rynku europejskiego. To one legły u podstaw art. 107 par. 1 TFUE, który ustanawia generalny zakaz udzielania pomocy publicznej. Stanowi on, iż wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest zabroniona. Zakaz ten nie ma jednak charakteru absolutnego. Spotkać się można z poglądami kojarzącymi prawo subwencyjne raczej z pozyskiwaniem środków pomocowych z budżetu UE niż ograniczeniem ich udzielania z budżetów krajowych. Jaki pisze P. Marquat: „Generalny zakaz udzielania pomocy publicznej doznaje tak licznych i obszernych wyłączeń (zwłaszcza w odniesieniu do sektora rolnego i transportowego), iż można powiedzieć, mocno upraszczając sprawę, że wysiłek organów wspólnotowych koncentruje się w ramach prawa pomocy publicznej nie tyle na kontroli przestrzegania zakazu udzielania pomocy, ile raczej nadzorze nad jej udzielaniem”¹⁵.

W tym miejscu można by zadać pytanie: czy unijne prawo służy wyłącznie ochronie konkurencji przed negatywnym wpływem pomocy publicznej i nie narzuca państwom członkowskim rozwiązań systemowych? Czy kwestia skuteczności i efektywności ekonomicznej tych systemów w realizacji celów społeczno-gospodarczych leży wyłącznie w gestii państw członkowskich?

Zgodnie z założeniami kompleksowej reformy unijnej polityki pomocy publicznej (SAAP 2005-2009 oraz SAM 2012-2013)¹⁶ oraz w wyniku analizy praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej zasadne zdaje się twierdzenie, iż uwaga Komisji Europejskiej w ocenie dopuszczalności krajowych środków pomocowych zdecydowanie nie koncentruje się wyłącznie na badaniu zagrożeń jakie

¹⁵ P. Marquat: *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 60.

¹⁶ *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009 (SAAP). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa 2012-2013 (SAM).*

niesie ze sobą pomoc dla konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Wchodząc w zakres wyjątków od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej, przy planowaniu środka pomocy należy uwzględnić liczne inne cele unijnej polityki pomocy publicznej. Wiele szczególnych zasad i praktyk dotyczących udzielania pomocy wpływa na kształt tej polityki państw członkowskich, w których wykorzystuje się pomoc publiczną jako instrument polityki. Można to zademonstrować krótką analizą trzystopniowego testu bilansującego Komisji Europejskiej, który jest stosowany w ocenie dopuszczalności pomocy publicznej. Jest on również podstawowym elementem wzmocnionego podejścia gospodarczego (more refined economic approach) w analizie środków pomocowych, wprowadzonego reformą unijnej polityki pomocy publicznej w latach 2005-2009. Stanowi on nic innego jak konkretyzację typowo ekonomicznego rachunku zysków i kosztów danego środka pomocowego¹⁷. Komisja zestawia w nim negatywne oddziaływanie pomocy na konkurencję z jej pozytywnym oddziaływaniem w zakresie wspólnych interesów.

Pierwszy etap służy odpowiedzi na pytanie, czy środek pomocy ukierunkowany jest na jasno określony cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania. Komisja upewnia się, że cel pomocy służy naprawianiu ułomności rynkowych albo realizacji innych wspólnych celów przyczyniających się do promowania spójności społecznej i regionalnej, zrównoważonego rozwoju oraz różnorodności kulturowej¹⁸. Dany środek pomocowy ocenia się zatem albo pod względem jego wkładu w ogólny dobrobyt i efektywność (efficiency rationale), albo w kategoriach sprawiedliwości, równości (rozkładu dobrobytu). Należy w tym miejscu dodać, iż podstawowym celem programu reform polityki pomocy publicznej było ukierunkowanie pomocy na realizację Strategii Lizbońskiej, a w dalszej perspektywie Strategii Europa 2020.

Drugi etap to analiza konieczności, proporcjonalności oraz efektu zachęty pomocy. Tym samym, Komisja odpowiada na pytanie, czy środek pomocy został dobrze opracowany, aby osiągnąć cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania. Stosuje w tym względzie trzy pytania pomocnicze: 1) czy pomoc publiczna jest stosownym instrumentem polityki (element konieczności pomocy), 2) czy istnieje efekt zachęty, tzn., czy pomoc powoduje zmianę zachowania beneficjentów w kierunku przez nas pożądanym, 3) czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn., czy tę samą zmianę można by uzyskać przy mniejszej pomo-

¹⁷ K. Skowrya: *Wsparcie dla prawników czy ekonomiczna piąta kolumna? Ekonomiczna analiza jako element ewolucji unijnej kontroli pomocy państwa*. W: *Ekonomia i prawo konkurencji. Wybrane zagadnienia*. Red. B. Kurcz, s. 352; P. Nicolaides, M. Kekeleklis: *State Aid Policy in the European Community. Principles and Practice*. Austion 2008, s. 51-52.

¹⁸ *Plan działań ...*, op. cit., pkt 10.

cy? To z kolei wymaga dokonania analizy porównawczej różnych opcji politycznych. Są to elementy, które zdecydowanie wykraczają ponad to, co wymaga ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Komisja dba o to, by pomoc publiczna służyła realizacji preferowanych celów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i by środki publiczne były wydatkowane w sposób bardziej efektywny. Tym samym, znacząco wpływa na realizację polityki państw członkowskich.

Wreszcie trzeci etap to analiza negatywnych skutków pomocy (rzeczywistych lub potencjalnych) na konkurencję. Uwaga Komisji koncentruje się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową są na tyle ograniczone, aby ogólny bilans był pozytywny.

Sposób oceny dopuszczalności pomocy publicznej prowadzony przez Komisję Europejską świadczy o tym, iż kwestie efektywnego wydatkowania pomocy publicznej nie pozostają wyłącznie w gestii państw członkowskich. Może to rodzić pytanie o zasadność tak szerokiej kontroli pomocy publicznej dokonywanej na szczeblu Unii Europejskiej¹⁹. Jest to zrozumiałe w przypadku programów pomocowych zasilanych z budżetu unijnego, gdzie dawca środków – Unia Europejska jest uprawniona do stawiania warunków, na co i w jaki sposób wydatkowane są środki publiczne. Dyskusyjna jest zaś sytuacja, gdy pomoc publiczna finansowana jest wyłącznie z zasobów krajowych.

Podsumowanie

Pomoc publiczna w Polsce stopniowo przestaje być narzędziem realizacji doraźnych celów politycznych, a zaczyna nabierać charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy. Zmiany następują pod wpływem postulatów współczesnego zarządzania publicznego i presji bardziej ekonomicznego wydatkowania ograniczonych zasobów publicznych oraz pod wpływem procesów integracyjnych z Unią Europejską, która sprawuje kontrolę nad krajowymi systemami pomocy publicznej.

Dwa główne kryteria stosowane w ocenie instrumentów pomocy publicznej to: skuteczność i efektywność. Pierwsze koncentruje się na relacji: osiągnięte efekty a zamierzony cel pomocy, drugie – nakłady, koszt pomocy a efekty jej udzielenia. Aby jednak badanie skuteczności i efektywności pomocy publicznej wspierało proces wprowadzania w sektorze publicznym rozwiązań bardziej

¹⁹ W. Kerber: *EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments*. W: *Structure and Effects In EU Competition Law*. Red. J. Basedow, W. Wurmnest. Wolter Kluwer, Warszawa 2011, s. 241.

efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie, powinno dążyć do ustalenia związku przyczynowego między podjętą interwencją publiczną a jej efektami oraz rodzaju i stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi elementami. Oznacza to między innymi, że ocena pomocy publicznej nie powinna poprzestawać na badaniu bezpośrednich wyników pomocy (produktów), ale badać jej rezultaty i oddziaływanie, wyróżniać efekty netto pomocy, tj. te efekty, które powstały wyłącznie w wyniku wdrożenia danego instrumentu pomocy (czyli identyfikować zjawisko deadweight, przeniesienia i substytucji), bilansować koszty i korzyści (z uwzględnieniem szerszych efektów społecznych i ekologicznych) płynących z zastosowania instrumentu pomocy publicznej.

Kierunek ten zgodny jest z unijną polityką pomocy publicznej. Komisja Europejska w ocenie dopuszczalności pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie posługuje się sformalizowanym narzędziem, tzw. testem bilansującym, który stanowi konkretyzację typowo ekonomicznego rachunku kosztów i korzyści. Jeśli pomocy nie można obronić jako koniecznego i proporcjonalnego instrumentu polityki ukierunkowanego na rozwiązanie jasno sprecyzowanej ułomności rynkowej lub innego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, mieszczącego się w kategorii sprawiedliwości społecznej, nie może być wprowadzony w życie. Rodzi to jednak uzasadnione wątpliwości dotyczące zasadności tak szerokiej kontroli pomocy publicznej sprawowanej na szczeblu Unii Europejskiej, która wykracza ponad to, co wymaga ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim.

Bibliografia

- Evaluating the Effect of Soft Business Support Upon Small Firm Performance*. Ed. C. Wren, D.J. Storey. „Oxford Economic Papers” 2002, Vol. 54.
- Evaluation the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland*. Ed. H. Lenihan, M. Hart, S. Roper. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/412.pdf>
- Frąckiewicz-Wronka A.: *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*. „Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4.
- Kerber W.: *EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments*. W: *Structure and Effects In EU Competition Law*. Red. J. Basedow, W. Wurmnest. Wolter Kluwer, Warszawa 2011.
- Kierunki udzielania pomocy publicznej latach 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

- Kierzkowski T.: *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa 2012-2013 (SAM)*.
- Licht G.: *The Role of Additionality in Evaluation of public R&D Programmes*. Materiały z 11th annual TAFTIE Seminar. Vienna 24/25 Listopad 2003.
- Making Difference. The Evaluation of Behavioural Additionality for R&D Subsidies*. IWT-Observatory, 2004. Ed. L. Georghiou, B. Clarysse, V. Bilsen, G. Steurs, J. Larosse. <http://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/22685/iwt-studie48.pdf>
- Marquat P.: *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*. LexisNexis, Warszawa 2007.
- Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009 (SAAP)*.
- Przewodnik po metodach ewaluacji: wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2. Nowy okres programowania 2007-2013*. Komisja Europejska 2006
- Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs. Final Report to the European Commission*. EIM, 2004.
- Rogowski W.: *Rachunek efektywności projektów europejskich*. W: *Zarządzanie projektem europejskim*. Red. M. Trocki, B. Grucza. PWE, Warszawa 2007.
- Skowrya K.: *Wsparcie dla prawników czy ekonomiczna piąta kolumna? Ekonomiczna analiza jako element ewolucji unijnej kontroli pomocy państwa*. W: *Ekonomia i prawo konkurencji. Wybrane zagadnienia*. Red. B. Kurcz. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- State Aid Policy in the European Community. Principles and Practice*. Ed. P. Nicolaides, M. Kekeleklis. Austion 2008.
- Szałaj M.: *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*. W: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Red. A. Haber. PARP, Warszawa 2007.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) OJ C 326 z 26.10.2012*.
- Trzciniński W.: *Wykorzystywanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*. PARP, Warszawa 2009.
- Turok I.: *Policy Evaluation as Science: A Critical Assessment*. „Applied Economics” 1991, Vol. 23.
- Vedung E.: *Public Policy and Program Evaluation*. „Transaction Publishers” 2000/2009.
- Wytyczne w sprawie finansowania, restrukturyzacji i prywatyzacji spółek będących własnością państwa zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy państwa (2012)*.

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF AID INSTRUMENTS

Summary

The chapter tackles the issue of state aid as an instrument of policy. It formulates postulates on two basic criteria for evaluating programmes and projects of state aid, i.e. effectiveness and efficiency as well as on how to measure them. It argues the growing influence of the European Union on the construction of national state aid systems, which now goes beyond ensuring compliance with competition rules in the single European market.

Justyna Kujawska

Politechnika Gdańska

WYKORZYSTANIE METOD NIEPARAMETRYCZNYCH DO POMIARU EFEKTYWNOŚCI OPIEKI SZPITALNEJ W POLSCE

Wprowadzenie

Wydatki na opiekę zdrowotną w Polsce w 2010 roku wyniosły 98 845 mln zł (6,98% PKB), z czego środki publiczne stanowiły 72,2% ogółu wydatków, a prywatne 27,8%. W strukturze wydatków publicznych 88,4% stanowiły wydatki NFZ. W strukturze dostawców usług opieki zdrowotnej 35,4% wydatków bieżących przeznaczonych było na funkcjonowanie szpitali i były to w 96,5% środki publiczne¹.

Efektywność funkcjonowania opieki zdrowotnej powinna być w centrum uwagi decydentów zajmujących się organizacją jej funkcjonowania. Zainteresowanie pomiarem efektywności ochrony zdrowia na świecie wynika ze zwiększających się kosztów utrzymania tych systemów². Nieefektywność występuje wtedy, gdy dostawca usług medycznych wykorzystuje relatywnie większą liczbę nakładów w porównaniu z dostawcą, leczącym podobną liczbę pacjentów o podobnej strukturze przypadków, ale zużywającym mniej nakładów³.

W systemie opieki zdrowotnej bada się dwa typy efektywności: tę związaną z działaniami medycznymi i tę związaną z zarządzaniem. Efektywność działań medycznych wynika z decyzji podejmowanych przez lekarza w zakresie wykorzystania zasobów potrzebnych do osiągnięcia stałej jakości wyleczonych pacjentów. Efektywność zarządzania wymaga zastosowania w praktyce zasad mi-

¹ *Narodowy Rachunek Zdrowia za 2010 rok*. GUS, Warszawa 2012, s. 2-4.

² Na ochronę zdrowia w 2010 roku w USA przeznaczono 17,6% PKB i jest to uważane za zbyt wiele, a w Niemczech 11,6% PKB i specjaliści uważają, że to absolutne maximum. *Narodowy Rachunek Zdrowia za 2010* (3-08-2012).

³ W.W. Cooper, L.M. Seiford, J. Zhu: *Handbook on Data Envelopment Analysis*. Kluwer Academic Publishers, Boston 2004, s. 493.

nimalizacji zużycia zasobów alokowanych w każdej jednostce (np. oddziale szpitalnym itp.), stosującej określoną technologię medyczną tak, aby osiągnąć zaplanowane efekty (np. liczbę leczonych pacjentów)⁴.

Celem opracowania jest zbadanie efektywności opieki zdrowotnej realizowanej przez szpitale w 16 województwach Polski w 2010 roku, przy założonych parametrach definiujących nakłady i efekty.

Efektywne zarządzanie tak dynamiczną i złożoną strukturą, jaką są szpitale wymaga stosowania narzędzi ilościowych, a nie tylko ocen jakościowych, które często mają charakter intuicyjny⁵. Narzędzia, które zostaną zastosowane do oceny efektywności opieki szpitalnej to metody nieparametryczne: taksonomiczna metoda porządkowania liniowego i metoda Data Envelopment Analysis (DEA).

Opis zastosowanych metod

Metoda taksonomiczna polega na klasyfikowaniu zbiorów danych tak, aby uzyskać syntetyczny miernik, który porządkuje liniowo obiekty ze względu na jedną cechę⁶. Badanie polega na uporządkowaniu w ujęciu przestrzennym skończonego zbioru m rzeczywistych obiektów ($Q_i = 1, \dots, m$) charakteryzowanych przez k zmiennych diagnostycznych ($x_1, \dots, x_k$). Metoda ta pozwala na określenie podobieństwa obiektów, nie ustalając ich hierarchii.

W badaniach taksonomicznych wyróżnia się trzy rodzaje zmiennych: stymulanty, destymulanty, nominanty. Powinno dążyć się do eliminowania nominant ze zbioru zmiennych diagnostycznych, a destymulanty zamieniać na stymulanty zgodnie z wzorami⁷

$$x_{ij} = 1 - x'_{ij}; \text{ lub } x_{ij} = \frac{1}{x'_{ij}}; \text{ lub } x_{ij} = c_j - x'_{ij}, \text{ gdzie: } c_j \geq \max \{x'_{ij}\} \quad (1)$$

gdzie: ($i = 1, \dots, m; j = 1, \dots, k$).

⁴ Ibid., s. 493.

⁵ R. Jacobs, P.C. Smith, A. Street.: *Measuring Efficiency in Health Care. Analytic Techniques and Health Policy*. Cambridge University Press, New York 2006, s. 1.

⁶ A. Balicki: *Statystyczna analiza wielowymiarowa i jej zastosowania społeczno-ekonomiczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 205-207.

⁷ *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*. Red. A. Zeliaś. AE, Kraków 2000, s. 86-95; T. Panek: *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. SGH, Warszawa 2009, s. 69.

Zmienne diagnostyczne mogą posiadać różne miana i różne obszary zmienności, co uniemożliwia ich bezpośrednie porównanie. Sprowadza się je do porównywalności wykorzystując standaryzację⁸. Najczęściej korzysta się ze wzoru

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j} \quad (2)$$

Zmienne tak przekształcone mają średnią $\bar{z}_j$ równą 0, oraz odchylenia standardowe $s_k = 1$. W tym opracowaniu zastosowano metodę normalizacji zmiennych przez unitaryzację⁹ wykorzystując wzory

$$- \text{ dla stymulant } z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\max\{x_{ij}\}} \quad (3)$$

$$- \text{ dla destymulant } z_{ij} = \frac{\min\{x_{ij}\}}{x_{ij}} \quad (4)$$

Znormalizowane wartości zmiennych agreguje się, obliczając wartości z_i zmiennej agregatywnej Z . Syntetyczna zmienna wzorcowa została opisana i upowszechniona przez Hellwiga (1968 roku), który stworzył taksonomiczną miarę rozwoju. Wzorcem rozwoju w tej metodzie jest obiekt wielowymiarowy o współrzędnych zestandaryzowanych

$$Q_0 = [z_{01} z_{02} \dots z_{0k}] \quad (5)$$

gdzie współrzędne obiektu – wzorca z_{0j} ($j = 1, \dots, k$) przyjmują postać

$$z_{0j} = \begin{cases} \max\{z_{ij}\}, & \text{dla } j \in S \\ \min\{z_{ij}\}, & \text{dla } j \in D \end{cases} \quad (6)$$

⁸ Inne metody to rangowanie, przekształcenia ilorazowe, unitaryzacja, opisane w *Taksonomiczna analiza...*, op. cit., s. 90-91.

⁹ A. Młodak: *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Difin, Warszawa 2006, s. 38 oraz A. Malina: *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*. AE, Kraków 2004, s. 75.

Zbiory $\{S\} \cup \{D\}$ są zbiorem wszystkich zmiennych diagnostycznych pochodzących z sumy zbiorów stymulant i destymulant. Stymulanty i destymulanty są unormowane przez standaryzację zgodnie z wzorem (2).

Wzorec rozwoju (6) pozwala na budowę taksonomicznej syntetycznej miary rozwoju

$$z_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0}, (i = 1, \dots, m) \quad (7)$$

gdzie: d_{i0} – odległość obiektu Q_i ($i = 1, \dots, m$) od hipotetycznego obiektu wzorcowego Q_0 obliczona według wzoru

$$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^k (z_{ij} - z_{0j})^2} \quad (8)$$

Tak zbudowana odległość d_{i0} jest wykorzystywana do porównania rozwoju badanych obiektów. Interpretacja tej odległości jest następująca: im mniejszą wartość d_{i0} przyjmie dany obiekt, tym osiągnął on wyższy poziom uporządkowania.

Wartość d_0 wyrażona jest wzorem

$$d_0 = \bar{d}_0 - 2s_0 \quad (9)$$

gdzie

$$\bar{d}_0 = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m d_{i0} \quad (10)$$

$$s_0 = \sqrt{\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m (d_{i0} - \bar{d}_0)^2} \quad (11)$$

Syntetyczna taksonomiczna miara rozwoju określona wzorem (7) bazuje na odległości euklidesowej. Jest unormowana i przyjmuje wartości z przedziału $<0,1>$, a jej wartości informują, że im mniej różnią się od zera, tym obiekt Q_i jest bardziej rozwinięty ze względu na poziom wielo cechowego zjawiska, czyli bardziej zbliżony do obiektu Q_0 . Wartość miary z_i pozwala na uporządkowanie

liniowe oparte na dystansie do obiektu wzorcowego zbioru obiektów $Q_1, \dots, Q_m$ od „najlepszego do najgorszego” pod względem rozwoju analizowanego zjawiska złożonego – w omawianym przypadku efektywność wykorzystania posiadanych przez szpitale zasobów w poszczególnych województwach.

Nieparametryczna metoda DEA została opracowana w 1978 roku przez A. Charnesa, W. Coopera i E. Rhodesa, która wywodzi się z funkcji produktywności M.J. Farella definiowanej jako iloraz efektu do nakładu¹⁰. Zależność ta została przeniesiona do sytuacji wielowymiarowej i wyrażana jest jako iloraz sumy ważonych efektów do sumy ważonych nakładów. Metoda ta znalazła szerokie zastosowanie w ocenie efektywności podmiotów usługowych i nienastawionych na zysk. Krzywa efektywności jest estymowana na podstawie danych empirycznych wyrażających wielkość nakładów (wejść) i efektów (wyjść). Porównywane obiekty, tzw. jednostki decyzyjne (Decision Making Units – DMU), znajdujące się na krzywej efektywności są w pełni efektywne i ich efektywność (θ) wynosi 100%, natomiast jednostki leżące poniżej krzywej są nieefektywne i ich nieefektywność wynosi $1 - \theta$. Jest to efektywność względna DMU, co oznacza, że wyniki efektywności w grupie badanych obiektów ustalane są w stosunku do najlepszych DMU w tej grupie.

Przyjęto model CCR (Charnes, Cooper, Rhodes) zorientowany na wejścia, który jest uważany za precyzyjny model do określania nieefektywności¹¹. Model CCR zakłada określenie na podstawie danych, charakteryzujących poszczególne obiekty, efektywności każdej DMU w porównaniu do pozostałych. Można go zapisać w notacji wektorowo-macierzowej¹²

$$\text{(LP}_o\text{)} \quad \max \mathbf{u}\mathbf{y}_o \quad (12)$$

$$\text{przy ograniczeniach} \quad \mathbf{v}\mathbf{x}_o = 1 \quad (13)$$

$$-\mathbf{v}\mathbf{X} + \mathbf{u}\mathbf{Y} \leq 0 \quad (14)$$

$$\mathbf{v} \geq 0, \mathbf{u} \geq 0 \quad (15)$$

Problem dualny jest wyrażony

$$\text{(DLP}_o\text{)} \quad \min \quad (16)$$

$$\text{przy ograniczeniach} \quad \theta \mathbf{x}_o - \mathbf{X}\boldsymbol{\lambda}_o \geq 0 \quad (17)$$

$$\mathbf{Y}\boldsymbol{\lambda}_o \geq \mathbf{y}_o \quad (18)$$

$$\boldsymbol{\lambda}_o \geq 0 \quad (19)$$

¹⁰ W.W. Cooper, L.M. Seiford, K. Tone: *Data Envelopment Analysis, A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 2000, s. 21.

¹¹ W.W. Cooper, L.M. Seiford, J. Zhu: Op. cit., s. 493.

¹² W.W. Cooper, L.M. Seiford, K. Tone: Op. cit., s. 43-44; B. Guzik.: *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*. UE, Poznań 2009, s. 70.

gdzie:

X – macierz wejść wszystkich obiektów,

Y – macierz wyjść wszystkich obiektów,

v – wektor wag wejść,

u – wektor wag wyjść,

x_o – wektor wejść obiektu o -tego,

y_o – wektor wyjść obiektu o -tego,

θ – współczynnik efektywności,

λ_o – wektor wag intensywności w zadaniu dla obiektu o -tego.

Współczynniki λ_o , nazywane są też współczynnikami benchmarkingowymi¹³. Rozszerzają one możliwości analityczne modelu CCR o określenie formuł benchmarkingowych dla obiektów nieefektywnych. Wartości tych współczynników pokazują proporcje, w jakich efektywne DMU, wchodzące do zbioru odniesienia, mogą przyczynić się do usunięcia nieefektywności jednostek nieefektywnych¹⁴. Do obliczenia modelu DEA zaimplementowano program DEA Solver-LV (makro)¹⁵.

System ochrony zdrowia w Polsce

Ochrona zdrowia w Polsce finansowana jest ze składek celowych (ubezpieczenie zdrowotne). Poborem i ewidencją składek zajmuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który przekazuje środki do NFZ. Zadaniem NFZ jest zarządzanie ochroną zdrowia, którą zapewniają publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej.

Dokonano analizy efektywności szpitalnej opieki zdrowotnej (szpitale ogólne) na podstawie zbiorczych danych z 16 województw. Opieka ta jest finansowana i nadzorowana przez 16 Oddziałów Wojewódzkich NFZ (w metodzie taksonomicznej to obiekty, w modelu DEA to DMU). Podstawowym założeniem w prezentowanej analizie jest wykorzystanie ogólnodostępnych danych statystycznych dotyczących wszystkich szpitali w każdym województwie, gromadzonych przez GUS, Ministerstwo Zdrowia i NFZ¹⁶. Charakterystykę obiektów

¹³ B. Guzik: Op. cit., s. 56.

¹⁴ W.W. Cooper, L.M. Seiford, K. Tone: Op. cit., s. 54.

¹⁵ Producentem programu jest firma Saitech.

¹⁶ Wykorzystano dane z 2010 roku.

i MU zawiera tabela 1. Przedstawiono zmienne diagnostyczne nazywane także parametrami charakteryzującymi opiekę szpitalną, które zostały jednocześnie uwzględnione w obliczeniach.

Tabela 1

Podstawowe dane dotyczące ochrony zdrowia w województwach w 2010 roku

Województwa	Liczba ubezpieczonych	Liczba lekarzy na 10 000 ubezpieczonych	Liczba pielęgniarek i położnych na 10 000 ubezpieczonych	Liczba łóżek na 10 000 ubezpieczonych	Leczeni w trybie stacjonarnym bez ruchu mm	Leczeni w trybie dziennym
Dolnośląskie	2 799 052	17,4	38,2	50,5	579 890	162 950
Kujawsko-pomorskie	2 044 077	15,5	34,2	44,1	353 025	76 381
Lubelskie	2 132 554	20,9	42,4	52,9	436 990	59 370
Lubuskie	987 397	12,4	31,4	42,4	164 808	59 951
Łódzkie	2 480 623	23,2	42,1	54,6	620 501	1 471
Małopolskie	3 187 551	18,6	37,6	44,8	562 300	118 906
Mazowieckie	5 109 046	22,8	40,0	47,3	1 037 551	375 361
Opolskie	940 221	13,2	33,8	46,7	174 637	18 909
Podkarpackie	2 052 366	13,4	38,9	46,6	399 788	91 901
Podlaskie	1 153 986	21,2	41,8	51,7	231 984	15 036
Pomorskie	2 186 566	18,8	34,0	39,8	360 165	203 881
Śląskie	4 463 140	20,3	42,4	58,2	913 494	176 033
Świętokrzyskie	1 248 505	15,6	39,7	51,6	258 192	4 589
Warmińsko-mazurskie	1 404 721	13,9	32,5	42,6	255 464	68 853
Wielkopolskie	3 364 886	17,2	36,0	46,5	695 592	72 166
Zachodniopomorskie	1 656 044	16,2	33,5	47,0	299 926	56 848
Suma	37 210 735	18,6	38,2	48,7	7 344 307	1 562 606

Źródło: Na podstawie statystyk GUS, NFZ i Ministerstwa Zdrowia.

W literaturze polskiej dotyczącej metod taksonomicznych nie ma zbyt wielu przykładów odnoszących się do badania opieki zdrowotnej. Obszerniejsze opracowanie dotyczy porządkowania wybranych krajów europejskich ze wzglę-

du na finansowanie ochrony zdrowia ze środków publicznych oraz funkcjonowanie opieki zdrowotnej¹⁷. Jako zmienne diagnostyczne wykorzystano: PKB per capita, liczbę łóżek szpitalnych na osobę, przeciętną długość pobytu, udział liczby lekarzy i liczby pielęgniarek w ogólnej liczbie ludności, udział osób powyżej 65 roku życia, udział osób poniżej 14 roku życia oraz wydatki publiczne na opiekę zdrowotną per capita. Analizę nakładów na opiekę zdrowotną w województwach w 2005 roku¹⁸ oparto na następujących zmiennych: liczba lekarzy pracujących, liczba lekarzy specjalistów, liczba pracowni tomografii i rezonansu, liczba stacji dializ, liczba łóżek szpitalnych, wydatki samorządów w tys. zł¹⁹. Częściej niektóre wskaźniki dotyczące ochrony zdrowia i opieki społecznej są elementem badania poziomu życia: długość życia, wskaźnik śmiertelności niemowląt, liczba pacjentów przypadająca na jednego lekarza itp²⁰.

W literaturze polskiej i światowej istnieje bardzo dużo przykładów badania efektywności opieki zdrowotnej metodą DEA. Badaniu podlegała zarówno efektywność zarządzania, jak i wykorzystania środków finansowych, a także innych materialnych zasobów (efektywność techniczna). Różna jest też skala przeprowadzanych badań, np. badania efektywności szpitali w ramach większych jednostek (np. administracyjnych) czy badania systemów opieki zdrowotnej poszczególnych państw. W przypadku porównywania pojedynczych szpitali lub grup szpitali wykorzystywano zbliżone zestawy zmiennych, jako nakłady i efekty²¹. Najczęściej jako nakłady przyjmowano: koszty operacyjne, z wyłączeniem kosztów pracy, liczbę łóżek szpitalnych oraz przeliczoną na pełne etaty (Full Time Equivalent – FTE) liczbę personelu, całkowite aktywa (majątek), złożoność świadczonych usług mierzoną liczbą oferowanych usług klinicznych. Natomiast jako efekty: liczbę dni hospitalizacji, liczbę wizyt pacjentów dochodzących oraz liczbę zabiegów chirurgicznych, czas przeznaczony na kształcenie, obejmujący szkolenia stażystów oraz inne szkolenia profesjonalne.

¹⁷ *Ochrona zdrowia na świecie*. Red. K. Ryć, Z. Skrzypczak. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 197-211,

¹⁸ B. Suhecki: *Ekometria przestrzenna*. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 68; I. Laskowska, K. Lewandowska: *Badanie efektywności ochrony zdrowia*. „Wiadomości Statystyczne” 2009, nr 3.

¹⁹ B. Suhecki: Op. cit. Z badania tego wynika, że województwo mazowieckie cechowało się najwyższymi wydatkami na opiekę zdrowotną w 2005 roku.

²⁰ *Taksonomiczna analiza...*, op. cit., s. 103, 136.

²¹ J.P. Harrison, N. Kirkpatrick: *Evaluating the Efficiency of Inpatient Rehabilitation Facilities Under the Prospective Payment System*. „Journal Health Care Finance” 2009, No. 36(1), s. 9; P. Nayar, Y.A. Ozean: *Data Envelopment Analysis Comparison of Hospital Efficiency and Quality*. „Journal of Medical Systems” 2008, No. 32, s. 195; J.P. Harrison, C. Sexton: *The Improving Efficiency Frontier of Religious Not-for-Profit Hospitals*. „Hospital Topics: Research and Perspectives on Healthcare” 2006, Winter, No. 84, s. 7.

Miary efektywności i wyniki

W opracowaniu przyjęto założenie, że zastosowane metody będą bazowały na tych samych danych statystycznych zawartych w tabeli 1. Przyjęto, że parametry powszechnie stosowane do analizy efektywności poszczególnych szpitali mogą być wykorzystane w modelach odnoszących się do grup szpitali. Założenie takie jest uprawnione, ponieważ parametry te opisują procesy tam realizowane. Problemem jest także zmierzenie końcowego efektu funkcjonowania szpitala – poprawy zdrowia jego pacjentów. Parametr ten jest trudny do bezpośredniego pomiaru, szczególnie przy założeniu wykorzystywania standardowych danych statystycznych. W związku z tym do opisu tych rezultatów wykorzystuje się zmienne zastępcze (proxies), takie jak liczba hospitalizowanych pacjentów czy liczba pacjentów dochodzących²².

Do badania efektywności szpitali wykorzystano zmienne diagnostyczne (destymulanty) liczbę pracujących lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz liczbę łóżek szpitalnych (na 10 000 osób objętych ubezpieczeniem), traktowane jako zasoby, które przy stałych efektach powinny być minimalizowane. Jako wyjścia przyjęto: liczbę pacjentów hospitalizowanych oraz liczbę wizyt pacjentów dochodzących (stymulanty), traktowane jako efekty, które powinny być maksymalizowane. Szpitalna opieka zdrowotna, realizowana przez zakłady opieki zdrowotnej, będzie bardziej efektywna w tych województwach, dla których taksonomiczna miara rozwoju będzie jak najmniejsza.

Wyniki dotyczące obliczonej taksonomicznej miary efektywności opieki zdrowotnej realizowanej przez szpitale w poszczególnych województwach przedstawione są w tabeli 2.

Szpitalna opieka zdrowotna w poszczególnych województwach nie jest realizowana efektywnie. Posiadane zasoby nie są optymalnie wykorzystywane, na co wskazują wysokie wartości syntetycznej taksonomicznej miary rozwoju (efektywności). Dla prawie wszystkich województw jej wartość oscyluje w granicach 1. Najniższą wartość miara taksonomiczna osiągnęła w województwie mazowieckim i śląskim, co upoważnia do stwierdzenia, że w tych województwach szpitale ogólne najlepiej wykorzystują posiadane zasoby.

²² J.L. Hu, Y.F. Huang: *Technical Efficiencies in Large Hospitals: A Managerial Perspective*. „International Journal of Management” 2004, December, Vol. 21, No. 4, s. 509.

Tabela 2

Syntetyczna taksonomiczna miara efektywności opieki zdrowotnej w województwach
w 2010 roku

Lp.	Województwo	Syntetyczna taksonomiczna miara efektywności z_i	Miejsce w rankingu
1	Dolnośląskie	0,9696	14
2	Kujawsko-pomorskie	0,9752	15
3	Lubelskie	0,9686	11
4	Lubuskie	0,9353	3
5	Łódzkie	0,9451	5
6	Małopolskie	0,9785	16
7	Mazowieckie	0,8659	1
8	Opolskie	0,9422	4
9	Podkarpackie	0,9690	12
10	Podlaskie	0,9485	6
11	Pomorskie	0,9496	7
12	Śląskie	0,9249	2
13	Świętokrzyskie	0,9533	8
14	Warmińsko-mazurskie	0,9594	9
15	Wielkopolskie	0,9659	10
16	Zachodniopomorskie	0,9694	13

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 1.

Zastosowanie metody DEA do analizy efektywności funkcjonowania szpitali wymaga określenia nakładów oraz efektów. Miara efektywności są efekty uzyskiwane przez badane DMU. Wybór orientacji modelu jest determinowany celem, jakim jest osiągnięcie ustalonych efektów przy najmniejszym użyciu nakładów. Menedżerowie szpitali i decydenci mają na ogół większą kontrolę nad wielkością nakładów niż możliwościami oddziaływania na efekty. W większości krajów przykładą się większą wagę do redukcji kosztów niż do rozszerzania możliwości realizacji usług medycznych przy ustalonych kosztach²³. W tym opra-

²³ L. O'Neill, M. Rauner, K. Heidenberger, M. Krause: *A Cross-national Comparison and Taxonomy of DEA-based Hospital Efficiency Studies*. „Socio-Economic Planning Sciences” 2008, No. 42, s. 170.

cowaniu przyjęto więc model zorientowany na wejścia. W tym badaniu przedmiotem porównania są szpitale, które otrzymują zdecydowaną wartość środków na działalność leczniczą z NFZ. Zgodnie z metodyką DEA, wykonano obliczenia dla kilkunastu wariantów zmiennych wejścia i wyjścia. Wyniki wybranego wariantu przedstawione są w tabeli 3.

Tabela 3

Podstawowe wyniki obliczania efektywności metodą DEA

(DMU)	Województwo	Współczynnik efektywności θ	Miejsce w rankingu	Zbiór odniesienia	Wartości wag intensywności λ	
					DMU G	DMU L
A	Dolnośląskie	0,751703	4	DMU: G, L	0,2919	0,3033
B	Kujawsko-pomorskie	0,516175	9	DMU: G, L	0,0476	0,3324
C	Lubelskie	0,458076	10	DMU: G, L	0,1837	0,2697
D	Lubuskie	0,306122	14	DMU: G,	0,1597	
E	Łódzkie	0,596248	8	DMU: G, L	0,4526	0,1652
F	Małopolskie	0,652948	7	DMU: G, L	0,3348	0,2353
G	Mazowieckie	1,00	1		1,0000	
H	Opolskie	0,294115	15	DMU: L		0,1912
I	Podkarpackie	0,675153	5	DMU: G, L	0,0847	0,3414
J	Podlaskie	0,243346	16	DMU: G, L	0,1099	0,1291
K	Pomorskie	0,657509	6	DMU: G,	0,5432	
L	Śląskie	1,00	1		1,0000	
M	Świętokrzyskie	0,353303	13	DMU: L		0,2826
N	Warmińsko-mazurskie	0,401777	12	DMU: G, L	0,1119	0,1526
O	Wielkopolskie	0,898352	3	DMU: G, L	0,1505	0,5905
P	Zachodniopomorskie	0,410938	11	DMU: L	0,0297	0,2946

Źródło: Ibid.

Dwie w pełni efektywne jednostki (DMU: G, L) należy uznać za liderów, którzy stanowią zbiór odniesienia dla pozostałych nieefektywnych jednostek. Warto podkreślić, że stopień nieefektywności pozostałych jednostek jest bardzo zróżnicowany – najmniej efektywna jednostka DMU J ma współczynnik efek-

tywności θ równy 0,243. Średnia wartość współczynnika efektywności θ wynosi 0,576. Obie w pełni efektywne jednostki, DMU G i DMU L, pojawiają się z taką samą częstotliwością 12 razy na liście odniesienia (reference set) dla jednostek nieefektywnych. Te DMU stanowią podstawę do obliczenia projekcji CCR, czyli określają sposób, w jaki można usunąć nieefektywność pozostałych 14 DMU. Wagi intensywności w formułach benchmarkingowych dla poszczególnych nieefektywnych jednostek interpretuje się w ten sposób, że każda taka jednostka powinna w określonym stopniu wykorzystać „technologie” (czyli sposoby funkcjonowania) stosowane w jednostkach efektywnych. Przykładowo, aby szpitale w województwie dolnośląskim (DMU A) uzyskały pełną efektywność, powinny wykorzystać 29,2% technologii szpitali województwa mazowieckiego (DMU G) i 30,3% technologii szpitali województwa śląskiego (DMU L).

Dla jednostek nieefektywnych można obliczyć projekcję, w której określa się wymagane korekty wejść, zapewniające osiągnięcie pełnej efektywności. Przykładowo, dla szpitali województwa dolnośląskiego (DMU A) można zmniejszyć wskaźniki liczby lekarzy o 24,8%, liczby pielęgniarek o 35,8% i liczby łóżek o 37,4%, aby osiągnąć pełną efektywność CCR. Przy założeniu, że model skierowany jest na wejścia, wymaganą zmianę należy interpretować w ten sposób, że aktualne wyjścia w nieefektywnych jednostkach byłyby możliwe do osiągnięcia przy zmniejszonych zasobach tak, aby uzyskać porównywalną efektywność z liderami.

Podsumowanie

Analiza efektywności opieki zdrowotnej, w tym leczenia szpitalnego, jest bardzo popularna w Polsce i na świecie, co potwierdzają liczne publikacje, praktycznie z każdego kontynentu. Tutaj zaproponowano wykorzystanie taksonomicznej miary rozwoju i metody DEA do badania efektywności funkcjonowania szpitali ogólnych w poszczególnych województwach. Zaprezentowane obliczenia pozwoliły na ustalenie względnej efektywności szpitali w poszczególnych województwach. Na podstawie zebranych informacji statystycznych można stwierdzić, że posiadane zasoby są efektywniej wykorzystywane w szpitalach znajdujących się w województwie mazowieckim i śląskim.

Bibliografia

- Balicki A.: *Statystyczna analiza wielowymiarowa i jej zastosowania społeczno-ekonomiczne*. UG, Gdańsk 2009.
- Cooper W.W., Seiford L.M., Tone K.: *Data Envelopment Analysis, A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 2000.
- Cooper W.W., Seiford L.M., Zhu J.: *Handbook on Data Envelopment Analysis*. Kluwer Academic Publishers, Boston 2004.
- Guzik B.: *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*. UE, Poznań 2009.
- Harrison J.P., Kirkpatrick N.: *Evaluating the Efficiency of Inpatient Rehabilitation Facilities Under the Prospective Payment System*. „Journal Health Care Finance” 2009, No. 36(1).
- Harrison J.P., Sexton C.: *The Improving Efficiency Frontier of Religious Not-for-Profit Hospitals*. „Hospital Topics: Research and Perspectives on Healthcare” 2006, Winter, No. 84.
- Hu J.L., Huang Y.F.: *Technical Efficiencies in Large Hospitals: A Managerial Perspective*. „International Journal of Management” 2004, December, Vol. 21, No. 4.
- Jacobs R., Smith P.C., Street A.: *Measuring Efficiency in Health Care. Analytic Techniques and Health Policy*. Cambridge University Press, New York 2006.
- Laskowska I., Lewandowska K.: *Badanie efektywności ochrony zdrowia*. „Wiadomości Statystyczne” 2009, nr 3.
- Malina A.: *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*. AE, Kraków 2004.
- Młodak A.: *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Difin, Warszawa 2006.
- Narodowy Rachunek Zdrowia za 2010 rok. GUS, Warszawa 2012.
- Nayar P., Ozean Y.A.: *Data Envelopment Analysis Comparison of Hospital Efficiency and Quality*. „Journal of Medical Systems” 2008, No. 32.
- Ochrona zdrowia na świecie*. Red. K. Ryć, Z. Skrzypczak. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- O’Neill L., Rauner M., Heidenberger K., Krause M.: *A Cross-national Comparison and Taxonomy of DEA-based Hospital Efficiency Studies*. „Socio-Economic Planning Sciences” 2008, No. 42.
- Panek T.: *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. SGH, Warszawa 2009.
- Sucheck B.: *Ekonometria przestrzenna*. C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*. Red. A. Zeliaś. AE, Kraków 2000.

USING NONPARAMETRIC METHODS FOR THE MEASUREMENT OF THE EFFECTIVENESS OF THE HOSPITAL CARE IN POLAND

Summary

The aim of this paper is to present the possibility of using multidimensional comparison analysis and DEA to evaluate the efficiency of the hospitals for with the payer is the National Health Fund (NHF). There were used Hellwig's taxonomical meter of development and DEA method letting to analyze the relative efficiency of the units surveyed. The obtained results allow to determine the relative efficiency of hospitals care in individual voivodships.

Renata Kusiak-Winter

Uniwersytet Wrocławski

W TROSCE O EFEKTYWNOŚĆ: PRZEOBRAŻENIA W KIERUNKU POSTWEBEROWSKIEGO MODELU ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC

Konieczność przeobrażeń klasycznego systemu administracji

Administracja niemiecka bywa niejednokrotnie utożsamiana z weberowskim modelem biurokracji. Żyjący na początku minionego stulecia Max Weber prowadził swoje przełomowe badania na temat władzy¹, obserwując funkcjonowanie pruskiej administracji, która jak na owe czasy była ucieleśnieniem skuteczności i efektywności². Siła organizacji biurokratycznej tkwi w jej wnętrzu – aprioryczne reguły postępowania i nade wszystko osoba urzędnika³: doskonale wykształcony, obowiązkowy, skrupulatny, punktualny, bezstronny, wykonujący swoje zadania w poczuciu lojalności wobec państwa – to on stanowił egzystencjalną podstawę państwa pruskiego⁴. Komparatystyczna nauka administracji już dawno temu zaliczyła Niemcy obok Francji do grupy państw posiadających tzw.

¹ M. Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr-Siebeck, Tübingen 1980.

² H. Korte: *Einführung in die Geschichte der Soziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin 2006, s. 113; A. Chrisidu-Budnik: *Hierarchie i procesy w administracji publicznej. W: Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*. Red. L. Kowalczyk, F. Mroczo. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010, s. 203.

³ *Mensch und Organisation, Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*. Hrsg. H. Bosetzky, P. Heinrich, J. Schulz. Deutscher Gemeindeverlag, Köln 2002.

⁴ *Bürokratiethorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Hrsg. H.-U. Derlien, D. Böhme, M. Heindl. Wiesbaden 2011.

klasyczny system administracji, który odpowiada kryteriom właściwym dla idealnego typu biurokracji M. Webera⁵. Identyfikacja wspólnych elementów kultury i tradycji tegoż systemu sprowadza się do kilku fundamentalnych zasad: związania administracji prawem, wytworzenia samodzielnej gałęzi prawa administracyjnego, utworzenia niezależnych sądów administracyjnych do kontroli działania administracji oraz zawodowej edukacji urzędników zdeterminowanej wiedzą prawniczą. System ten, ukształtowany w XIX wieku i obowiązujący w swych zasadniczych elementach nieprzerwanie do dziś, wykazał fenomenalną wręcz ciągłość na przekór przełomowym zmianom reżimu politycznego na przestrzeni wieków⁶.

Jednak najpóźniej pod koniec XX wieku, na skutek kryzysu finansów publicznych, również i stabilna dotychczas administracja niemiecka stanęła przed koniecznością przeprowadzenia gruntownych reform proefektywnościowych. Administracja we wszystkich państwach współczesnej Europy jest dziś permanentnie konfrontowana zarówno ze wzrostem oczekiwań z zewnątrz, jak i z jej własnymi ograniczeniami. Oczekiwania na lepszą administrację można w uproszczeniu sprowadzić do dwóch wymiarów – w sensie ekonomicznym głoszone są postulaty, by administracja, na moduł organizacji wolnorynkowych, gwarantowała wysoki standard usług po rozsądnych cenach, była konkurencyjna i porównywalna z najlepszymi, zaś w sensie społecznym uwzględniała potrzeby obywateli, nie będąc przy tym dominująca, lecz przeciwnie, umożliwiającą partycypację społeczeństwa. Natomiast ograniczone możliwości sprowadzają się w pierwszym rzędzie do problematyki finansów publicznych: budżety instytucji rządowych i samorządowych nie mogą rosnąć w nieskończoność, a ponadto administracja nie może być zbyt droga i pogrążać nadwątlonej w kryzysie gospodarki państwa, stąd postulat racjonalizacji sektora publicznego.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy w związku z rzeczonymi wyzwaniami nowoczesne państwo dla skutecznej realizacji swoich zadań jest zmuszone zrezygnować z dotychczasowego systemu administracji i przejąć elastyczny, menedżerski i proefektywnościowy model anglosaski, czy jednak warto podjąć przedsięwzięcia „naprawcze” dostosowania modelu wypróbowanego w długoletniej tradycji i odpowiadającego uwarunkowaniom prawnym, historycznym, kulturowym i społecznym danego kraju? Druga z wymienionych opcji jest urzeczywistniana w niemieckich reformach administracji publicznej i jest tym bar-

⁵ F. Heady: *Public Administration: A Comparative Perspective*. Engelwood Cliffs, New York 1966, s. 41.

⁶ H. Siedentopf: *Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten*. In: *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*. Hrsg. S. Magiera, H. Siedentopf. Duncker & Humboldt, Berlin 1997, s. 106.

dziej interesująca dla polskiego obserwatora, że nasz system administracji, przeszło 20 lat po przeprowadzeniu transformacji ustrojowej państwa, w dalszym ciągu nader pilnie potrzebuje praworządnych, stabilnych i przewidywalnych struktur oraz procedur działania opartych na apriorycznych regułach.

Współczesne reformy niemieckiej administracji, te odgórnie narzucone czy uruchomione poprzez inicjatywy oddolne, zdają się wszystkie sprowadzić do wspólnego mianownika – dostosowania administracji do wyzwań współczesności, w której nadal aktualne są takie tradycyjne wartości „spowalniające”, jak działanie w granicach i na podstawie prawa, gwarantujące stabilność i przewidywalność, ale i również przytłaczające w dobie kryzysu wartości „dynamizujące”, takie jak skuteczność, korzystność i ekonomiczność czy wreszcie, last but not least, wartość jakże obca czystemu modelowi weberowskiemu, jaką jest administracja bliska obywatelowi.

Państwo działa na podstawie założeń na temat otoczenia, które ulega ciągłym przeobrażeniom. W związku z tym również i państwo musi dokonywać swojej aktualizacji na drodze mniej lub bardziej doniosłych reform, nakierowanych na zmianę to płaszczyzny strukturalnej, to funkcjonalnej swojej administracji. Obok reform terytorialnych, funkcjonalnych, finansowych czy kadrowych (modyfikacja statusu urzędnika i pracownika administracji) mamy do czynienia z próbami odbiurokratyzowania administracji, inicjatywami zmiany wewnętrznej organizacji, stylu przywództwa, zarządzania urzędnikami czy wprowadzaniem typowych instrumentów Performance Management.

Niemieckie reformy New Public Management

W niemieckich reformach proefektywnościowych spod znaku New Public Management to jednak nie państwo, lecz zrzeszenie organizacji samorządu terytorialnego, jakim jest Komunalny Instytut Badań nad Zarządzaniem w Administracji (KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)⁷, dało impuls do zrewidowania tradycyjnego sposobu myślenia o administracji. Wyrazem specyficznej niemieckiej drogi przejmowania instrumentów prorynkowych w sferze publicznej jest odrębna nazwa reform, a mianowicie Neues Steuerungsmodell (w dosłownym tłumaczeniu: nowy model sterowania). Tak jak w reformach NPM w Anglii można wyróżnić różnorodne etapy, podyktowane przeplataniem się steru rządów między torysami a laburzystami⁸, tak i w Niem-

⁷ E. Spiegel: *Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege*. In: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. T. Mann, G. Püttner. Heidelberg 2007, s. 37.

⁸ L. Rajca: *Reformy samorządu lokalnego w Anglii*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 56.

czek da się wyróżnić kilka znamiennych faz rozwoju, odzwierciedlających ścieranie się poglądów na temat punktu ciężkości reform. Pierwszy etap to przeorientowanie klasyczno-biurokratycznych struktur administracyjnych na podobieństwo struktur organizacji wolnorynkowych, drugi był nakierowany na uzupełnienie o element strategicznego politycznego sterowania i regulacji stosunków na linii polityka-administracja (rada gminy-urząd gminy), zaś w fazie trzeciej centralne zagadnienie zajmuje problematyka aktywnego zaangażowania obywatela w „komunalny proces wytwórczy”⁹.

Nieprzypadkowo manifestem poprzedzającym gruntowne zmiany stał się opublikowany w 1991 roku słynny już artykuł dyrektora KGSt Gerharda Bannera¹⁰, w którym tradycyjne struktury administracyjne zostały spointowane mianem „systemu zorganizowanej nieodpowiedzialności” („System organisierter Unverantwortlichkeit”), zaś hierarchiczna budowa administracji, uchodząca słusznie za sedno racjonalnego modelu Maxa Webera, określeniem niewydolnego „centralizmu biurokratycznego”¹¹. Nie szczędzono również krytyki modelowi ścieżki kariery urzędniczej, wiodącej obowiązkowo przez wydziały prawa i administracji renomowanych uniwersytetów.

Proefektywnościowy obraz administracji spotkał się początkowo w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, jak zresztą we wszystkich państwach Europy kontynentalnej, z uzasadnioną rezerwą¹². Wątpliwości budził chociażby fakt, że poszczególne instrumenty NPM wypracowane zostały na gruncie anglosaskiego systemu prawa, które wszakże nie zna węzłowego rozróżnienia na dwie gałęzie prawa, jakim jest podział na prawo publiczne i prywatne¹³. W przeciwieństwie do podmiotów prywatnych administracja publiczna nie może dowolnie kreować swojej działalności, lecz przestrzegać fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa: obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa, urzędywistniania dobra wspólnego (interesu publicznego), uwzględniania zasady równości wobec prawa. Silna pozycja prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego w Niemczech, będąca kwintesencją klasycznego modelu administracji, sprowadziła dyskurs akademicki na jeden, właściwy tor: legitymiza-

⁹ J. Kegelmann: *Organisationspolitik in der Staats- und Verwaltungsreform*. In: *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, s. 74.

¹⁰ G. Banner: *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell*. „Verwaltung, Organisation, Personal” 1991, nr 1, s. 6.

¹¹ Ibid.

¹² Na temat podobnych wątpliwości na gruncie porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej zob. A. Błaś: *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*. „Acta Universitas Wratislavisensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 50; *Administracja publiczna*. Red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski. Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 350.

¹³ K. Scheller, I. Proeller: *New Public Management*. Haupt Berne UTB, 2006, s. 205.

cji reform proefektywnościowych, którą wyinterpretowano z konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez administrację zasady gospodarności (*Wirtschaftlichkeitsprinzip*)¹⁴, zawartej w art. 114 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej RFN¹⁵. Wzajemne przenikanie się płaszczyzny prawnej i menedżerskiej w administracji traktowane jest dziś jako gwarancja powodzenia reform proefektywnościowych, przy czym prymarne znaczenie posiada legalizm administracji: przestrzeganie prawa stanowi niezbędną przesłankę (daje rękojmię) wprowadzania i sukcesu zmian. Dostrzegając pilną konieczność reform w sferze publicznej nauka prawa administracyjnego widzi istotny wkład *New Public Management* dla podnoszenia innowacyjności w strukturach administracji i w prawie administracyjnym¹⁶, zaś nade wszystko NPM jawi się jako sposób optymalizacji realizacji zadań publicznych, ponieważ stawia pytania o ich organizację i kierownictwo, ale też ogólnie o rozumienie roli państwa – w założeniu państwa silnego, gwarantującego wykonywanie zadań, przy istotnym współudziale sektora prywatnego¹⁷. Punkt ciężkości zainteresowań doktryny prawniczej kieruje się ku zagadnieniom sprawowania władzy w toku implementacji NPM: zapewnienia demokratycznego procesu decyzyjnego, podziału kompetencji pomiędzy parlamentem a rządem (radą gminy a wójtem), skuteczności mechanizmów kontrolnych¹⁸. Ponieważ koncepcja NPM wzmacnia rolę państwa, uwagę zwraca problematyka równoważenia sił i tworzenia przeciwwagi poprzez konsekwentne przestrzeganie praw podmiotowych obywatela i obowiązku działania władzy w granicach i na podstawie prawa¹⁹.

Ale nie tylko głęboko zakorzenione myślenie prawnicze o administracji było na początku solą w oku ambitnych reformatorów. Zmiany uderzyły w jeszcze inny fundament: w politykę. Przypomnijmy, że według architektów NPM, zasadniczym i nieodzownym nośnikiem reformy jest postulat rozdziału admini-

¹⁴ Na temat zasady gospodarności jako zasady konstytucyjnej RFN zob. H. Gersdorf: *Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip. Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000, s. 465; A. Musil: *Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung*. Mohr Siebeck, 2005, s. 80.

¹⁵ W. Hoffmann-Riem: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einleitende Problemskizze*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos, Baden-Baden 1998, s. 11-57; E. Schmidt-Aßmann: Op.cit., s. 245-269; J.-P. Schneider: *Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht*. In: *Effizienz als Herausforderung...*, op. cit., s. 103-138.

¹⁶ J.-P. Schneider: Op. cit., s. 103.

¹⁷ A. Lienhard: *New Public Management im Staat und Recht*. „der moderne staat” 2008, nr 1, s. 183.

¹⁸ V. Mehde: *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000; A. Lienhard: Op. cit., s. 183.

¹⁹ A. Lienhard: Op. cit., s. 188.

stracji od polityki, która – używając parafrazy użytej w 1988 roku przez D. Osborne'a i T. Gaeblera – powinna wyłącznie sterować, nie wiosłować (steer, not row)²⁰. Wiosłowaniem, czyli wcielaniem politycznych programów w życie powinny zająć się albo prywatne podmioty (prywatyzacja, outsourcing), albo menedżerska administracja²¹.

Podstawowym orężem rozdziału administracji od polityki są tzw. porozumienia o celach (Zielvereinbarungen) w kolejności: pomiędzy parlamentem a rządem, między rządem a administracją, a następnie w obrębie administracji pomiędzy szczeblem kierowniczym a jednostkami podporządkowanymi. Na płaszczyźnie samorządowej stronami porozumień są odpowiednio rada gminy i burmistrz, burmistrz i kierownicy wydziałów w urzędzie (kierownicy samodzielnych jednostek organizacyjnych). Zawarcie porozumienia łączy się z koniecznością jasnego wyartykułowania celów, dających się ocenić i zmierzyć, np. za pomocą specjalnych indyktorów, jak również z przydzieleniem budżetu na realizację założonych celów. Sporządzanie takich umów łączy się z ogromnym nakładem pracy, związanym z ustalaniem celów i sposobów oceny i ewentualnych konsekwencji z wywiązania lub niewywiązania się z umowy. W praktyce niemieckiej kontraktualizm spotkał się z powszechną niechęcią. Pierwszym oczywistym powodem jest z pewnością niechęć samych przełożonych, którzy w obliczu sporządzania umów stają przed koniecznością delegowania uprawnień. Innym powodem, znacznie donioślejszym niż opór kierowników przed wyzbywaniem się władzy, jest kształt powszechnie akceptowanej tradycji i kultury rządzenia w Niemczech, w którą wpisana jest swoista symbioza polityki z administracją²², charakteryzująca się gęstą siecią nieformalnych kontaktów i patronażem urzędów²³.

Dlatego przeprowadzone badania empiryczne w jednostkach samorządu terytorialnego tylko potwierdziły, że polityka w żadnym przypadku nie poprzestaje na sterowaniu, czyli np. na analizie sprawozdań z wykonania zadań i dawaniu pisemnych wytycznych²⁴. Podkreśla się, że ten punkt reform bazuje na nierealistycznym założeniu, iż polityka sama się pozbawi części swoich wpływów i władzy poprzez to, że się wycofa z codziennych interwencji i poprzestanie wy-

²⁰ D. Osborne, T. Gaebler: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading 1992.

²¹ J. Supernat: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 28-46.

²² K. Szczerski: *Porządki biurokratyczne*. Księgarnia Akademicka, Kraków 2004, s. 144.

²³ G. Newiger-Addy: *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen*. Weißensee Verlag, Berlin 2002, s. 154; M. Reiser: *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik*. VS Verlag, Wiesbaden 2006, s. 206.

²⁴ *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Hrsg. J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, A.K. Ohm. Edition Sigma, Berlin 2007, s. 159.

łącznie na strategicznym ustalaniu celów²⁵. O sile czynników kulturowych świadczą również badania najnowsze, prowadzone na podstawie analizy implementacji prawa budżetowego kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia²⁶, w którym wprowadzono instrument kontraktowania usług komunalnych, jednak również i próba urzeczywistnienia rozdziału administracji od polityki drogą obowiązku prawnego jest oceniana krytycznie²⁷.

Ale powróćmy do ambitnych planów przeobrażenia wewnętrznych struktur administracji, ponieważ ten element jest określany jako charakterystyczny rys właśnie reform niemieckich. Perspektywa transformacji ratusza w dobrze funkcjonujące przedsiębiorstwo uskrzydlała w latach 90. wiele umysłów i budziła ogromne nadzieje w obliczu malejących finansów publicznych, spowodowanych głównie ogromnym wysiłkiem zjednoczenia Niemiec. Podejmowano pilne zabiegi w kierunku zmiany perspektywy działania: administracja powinna myśleć nie do wewnątrz, ale na zewnątrz, być zorientowaną na klienta-obywatela i na usługi. Ale i w tej kwestii obowiązywał postulat klasycznej administracji, że nie można stosować nieprzemyślanej kalki relacji ze świata biznesu (myślenie w kategoriach: przedsiębiorstwo-produkt-klient), prowadzącej do zaniedbania zasady równości wobec prawa czy realizacji dobra publicznego przez administrację²⁸.

W konsekwencji przyjęcia orientacji na wyniki, a nie na zadania nastąpiło odejście od tradycyjnego przydzielania środków budżetowych na ustalone z góry zadania i orientacja na rzeczywiście osiągnięte wyniki czy – idąc jeszcze dalej – na długofalowe rezultaty działania administracji. W praktyce okazało się to zamierzeniem problematycznym, ponieważ postawienie środków do dyspozycji jest łatwiejsze do ogarnięcia niż śledzenie wyników realizacji zadań. Celem zooperacjonalizowania orientacji na wyniki zaczęto sporządzać katalogi produktów i usług (Produktkataloge), w których zamieszczano spodziewane wyniki, z podaniem ilości, jakości i kosztów produktu (usługi) oferowanej przez podmiot administracyjny. Początkowo katalog produktów wypełniały treści powtórzone z ustaw lub regulaminów zadaniowych (Geschäftsverteilungsplane), zaś zaniedbywano aspekt strategiczny (strategische Steuerungsrelevanz) czy brakowało odniesienia do korzyści klienta²⁹. Katalogi zawierały listę nawet kilkudziesięciu,

²⁵ L. Holtkamp: *Das Scheitern des NSM*. „der moderne staat” 2008, nr 2, s. 423.

²⁶ Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW) vom 16. November 2004, GV. NRW. S. 644.

²⁷ *Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW*. Hrsg. J. Bogumil, F. Ebinger, L. Holtkamp. „Verwaltung & Management” 2011, nr 4, s. 171.

²⁸ H. Hill: *NPM in Deutschland: Was bleibt? Was kommt?* In: *Reform von Staat...*, op. cit., s. 55.

²⁹ Ibid., s. 54.

aż do kilkuset produktów, ze specyfikacją kosztów podanych z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku. W wielu wypadkach wystarczyłoby podać tylko szacunkową wartość produktu (usługi), co ułatwiłoby ich porównywanie czy ewaluowanie. Ponadto kalkulacja wielkości opierała się prawie wyłącznie na danych ilościowych, które można znacznie łatwiej zoperacjonalizować, niż w przypadku danych jakościowych produktu (usługi)³⁰. Dalszym krokiem w procesie było zawieranie (zazwyczaj rocznych) porozumień w sprawie realizacji celów (Zielvereinbarungen), o których była już wcześniej mowa.

Jak wynika z powyższego, orientacja na wyniki wymaga czasochłonnego stworzenia opisu produktów czy usług oferowanych przez administrację, a następnie konsekwentnego pomiaru wydajności i – co najważniejsze – spożytkowania danych w procesie zarządzania komunalnego. Doświadczenia w krajach anglosaskich wykazały, że pełne wykorzystanie tego instrumentarium nastąpiło wyłącznie w połączeniu z praktykami benchmarkingowymi i upublicznianiem wyników³¹. Dla jednostek administracji oznacza to konieczność udźwignięcia określonych kosztów i tu najprawdopodobniej leży przyczyna, że w przypadku braku powszechnego obowiązku prawnego stosunkowo niewielki odsetek jednostek komunalnych w Niemczech podjął wysiłek związany z opracowaniem katalogu produktów. Może należałoby uznać, że to aż 30% gmin i powiatów zdecydowało się na tak niebagatelny, dobrowolny wydatek finansowy? W każdym razie trzeźwa analiza praktyki ukazała pesymistyczny krajobraz: „cmentarzyska baz danych” („Datenfriedhöfe”). W ten oto sposób J. Bogumił³² określił stworzenie potężnych baz danych, zawierających opisy produktów komunalnych, które jednak nie służyły do optymalizacji procesów zarządzania czy przynajmniej informowania mieszkańców o kosztach lokalnej administracji. Ponadto, poważnym zarzutem, wysuwany pod adresem rozczarowanych gmin i powiatów był brak standaryzacji w mierzeniu efektywności, co spowodowało, że wyników nie wykorzystano nawet do celów benchmarkingowych.

Sumując opisane wyżej reformy New Public Management w Niemczech należy stwierdzić, że nie były one w stanie znacząco przeorientować klasycznego, weberowskiego modelu administracji, zbyt głęboko zakorzenione są uwarunkowania prawne, polityczne, historyczne czy społeczne, stojące w oczywistej sprzeczności z ideologią NPM. Stąd zjawisko wybiórczego stosowania instrumentów NPM, tak powszechnego dla reform w państwach Europy kontynental-

³⁰ Ibid., s. 59.

³¹ G. Bouckaert, J. Halligan: *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, London 2008.

³² *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell...*, op. cit., s. 155.

nej. Nierzadko zdarzają się przypadki „włączania biegu wstecznego”³³. Jednak wraz ze zmianami zainicjowanymi przez KGSt na dobre zagościło myślenie ekonomiczne o administracji i w administracji.

Systemowe reformy administracji

Konstatacja na temat niepowodzenia reform menedżerskich zdecydowanie nie wystarcza do postawienia tezy o przekształcaniach w kierunku postweberowskiego modelu administracji publicznej. Dopiero inne, systemowe zmiany, podnoszące sprawność administracji Niemiec, pozwolą na dopełnienie obrazu.

Obszarem chyba najbardziej spektakularnej ewolucji administracji jest konwergencja modeli ustrojowych samorządu terytorialnego. Należą do nich: model magistracki (*Magistratsverfassung*), model burmistrzowski (*die Bürgermeisterverfassung*), północnoniemiecki system rad (*die norddeutsche Ratsverfassung*) oraz południowoniemiecki system rad (*die süddeutsche Ratsverfassung*)³⁴. Tu nasuwa się uzasadnione pytanie, co doprowadziło do likwidacji tej przebogatej, ustrojowej różnorodności, ukształtowanej w długoletniej tradycji? Przyczyn zmian upatruje się głównie w czynnikach ekonomicznych. Otóż Instytut Komunalny KGSt, o którym była już wyżej mowa, przeprowadził w latach 80. badania empiryczne, z których jednoznacznie wynikało, że najlepszą kondycję finansów komunalnych posiadają jednostki samorządu terytorialnego w systemie południowoniemieckim, zarządzane silną ręką monokratycznego organu wykonawczego, pochodzącego z wyborów bezpośrednich³⁵. Stale nasilający się kryzys finansów publicznych, ale również i paląca konieczność pogłębiania demokratyzacji struktur administracji, spowodowały konwergencję w postaci przejścia modelu południowoniemieckiego z silną pozycją burmistrza, pochodzącego z wyborów bezpośrednich.

³³ Mam tu na myśli przykładowo zjawisko rekommunalizacji sprywatyzowanych wcześniej zadań. Po latach euforii przyszła refleksja – poparta zresztą szeroko zakrojonymi badaniami empirycznymi – że prywatny przedsiębiorca, kierujący się zasadami wolnego rynku, nie znaczy automatycznie lepszy i tańszy, zob. S.J. Iwers: *Rekommunalisierung des Rettungsdienstes und Betriebsübergang*. „LKV – Landes- und Kommunalverwaltung” 2010, nr 1, s. 8. O skali zjawiska przejmowania w ręce publiczne wcześniej sprywatyzowanych zadań może świadczyć przypadek prywatnej firmy Remondis, lidera na rynku wywozu śmieci w Niemczech, która zanotowała tylko w latach 2005-2007 ponad 10% utraty rynku; R. Schäfer: *Kommunalisierung der Daseinsvorsorge*. „DEMO – Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik” 2008, nr 10, s. 6.

³⁴ J. Korczak: *W Niemczech. W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. Jeżewski. Wrocław 1999, s. 282-286.

³⁵ G. Banner: *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik*. „Die Öffentliche Verwaltung” 1984, nr 9, s. 364-372.

Podobne przesłanki przyświecały reformom funkcjonalnym i strukturalnym w administracji (Funktional- und Strukturreformen)³⁶. W obliczu długotrwałego kryzysu finansów publicznych, nie zapominając o rozczarowaniach brakiem wystarczającej skuteczności instrumentów New Public Management, władze niektórych krajów związkowych zdecydowały się w ostatnich latach na podjęcie bardziej radykalnych kroków. Podstawowym celem reform funkcjonalnych jest reorganizacja administracji krajów związkowych w postaci wyszczuplenia jej struktur (spin off struktur). W zależności od landu zdecydowano się na następujące opcje: likwidacja urzędów administracji specjalnej, likwidacja szczebla pośredniego krajowej administracji ogólniej okręgów rejencji (Regierungsbezirke) oraz likwidacja szczebla najniższego administracji krajowej, umiejscowionej na szczeblu powiatu³⁷. Likwidacja struktur odbywa się dzięki przejściu zadań państwowych z właściwości krajów związkowych do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, głównie powiatów i miast na prawach powiatów, stąd najczęściej na określenie reform funkcjonalnych przemieszczania się zadań w dół używa się pojęcia: komunalizacja. Tak rozumianej komunalizacji przyświecają dwa cele: po pierwsze, ma nastąpić wzmocnienie zasady subsydiarności i decentralizacji – realizacja zadań najbliższej obywatela poprzez administrację samorządową, posiadającą legitymację do działania pochodzącą z wyborów powszechnych. Drugi ważki argument ma charakter pozaprawny, ekonomiczny, gdyż punktem wyjścia omawianych reform strukturalnych jest założenie, że administracja zdecentralizowana pracuje efektywniej i wydajniej niż administracja państwowa.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o reformach konsolidacji terytorialnej³⁸. Jest to sposób racjonalizacji procesów rządzenia, charakterystyczny głównie dla młodych demokracji³⁹, ponieważ w historycznie ukształtowanych strukturach występuje zbyt duży opór mieszkańców lokalnej społeczności. W związku z tym, swoistym laboratorium zmian stał się teren nowych landów: na poziomie powiatów reformy terytorialne miały miejsce już we wszystkich wschodnich krajach związkowych, zaś Brandenburgia i Saksonia Anhalt zamknęły już osta-

³⁶ Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter: *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec*. W: *Czas w prawie administracyjnym*. Red. J. Zimmermann. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2011, s. 25.

³⁷ M. Burgi: *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht*. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Red. J. Bogumil, S. Kuhlmann. VS Verlag, Berlin 2010, s. 23-47.

³⁸ Wyczerpująco na temat ustrojowych konsekwencji reform terytorialnych zob. R. Kusiak-Winter: *Op. cit.*, s. 21.

³⁹ Na temat reform w Europie Środkowo-Wschodniej, zob. P. Swianiewicz: *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 5-22.

tecnie proces konsolidacji terytorialnej na poziomie gmin. Co ciekawe i znamienne dla klasycznego modelu administracji, również i w tym przypadku przeobrażenia ustrojowe są argumentowane koniecznością realizacji obowiązku prawnego w postaci realizacji dobra publicznego (*das öffentliche Wohl*). To pojęcie prawne jest dookreślone w tym konkretnym przypadku jako konieczność reagowania na zmiany demograficzne (starzejące się społeczeństwo, odpływ młodszych mieszkańców do starych landów) oraz względy natury prakseologicznej (tylko duże i silne administracyjne jednostki są w stanie zagwarantować sprawną i skuteczną realizację zadań publicznych i przeciwdziałać fali rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego).

Podsumowanie

Reformy administracji publicznej w Niemczech uświadamiają, że skuteczna walka z kryzysem finansów publicznych, negatywnymi skutkami globalizacji oraz sprostanie rosnącym oczekiwaniom świadomego swych praw obywatela musi przebiegać wielotorowo. Niezbędne okazały się eksperymenty, związane z wdrażaniem proefektywnościowych instrumentów NPM, by zaszczerpić u urzędnika świadomość kosztów, ponoszonych przez administrację w toku realizacji ustawowych zadań, mając stale na uwadze wyniki oraz długofalowe efekty. Dzięki dylematom, związanym z NPM, definitywnie pogrzebano wizję gminy czy powiatu działającego na wzór dobrze prosperującego koncernu. Dzisiaj panuje zgodność co do tego, że przesadne i kurczowe trzymanie się zasad menedżeryzmu godzi w istotę administracji publicznej, która jest zjawiskiem kompleksowym, wieloaspektowym i heterogenicznym. Obok uwarunkowań ekonomicznych istotną rolę odgrywają tu również, a może nawet przede wszystkim, aspekty prawne, politologiczne i socjologiczne, nie zapominając o zagadnieniach etycznych, z etosem służby publicznej na czele, której wagę tak mocno podkreślał Max Weber.

Weberowski, klasyczny model administracji to konstrukt prawny, prawem zdeterminowany, który zanurzony w rzeczywistość XXI wieku ulega bardzo burzliwym przeobrażeniom. Cały czas musi zatem pracować misterna maszyna udoskonalania prawa w kierunku zaszczerpienia w administracji dwóch współcześnie niezwykle pożądanых i jakże odmiennych atrybutów: sprawności, przy jednoczesnej bliskości obywatelowi.

Bibliografia

- Administracja publiczna*. Red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski. Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Banner G.: *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik*. „Die Öffentliche Verwaltung” 1984, nr 9.
- Banner G.: *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell*. „Verwaltung, Organisation, Personal” 1991, nr 1.
- Błaś A.: *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*. „Acta Universitas Wratislaven-sis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 50.
- Bogumil J., Ebinger F., Holtkamp L.: *Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell ver-pflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW*. „Verwaltung & Management” 2011, nr 4.
- Bouckaert G., Halligan J.: *Managing Performance: International Comparisons*. Rout-ledge, London 2008.
- Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Hrsg. H.-U. Derlien, D. Böhme, M. Heindl. Wiesbaden 2011.
- Burgi M.: *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Fol-gefragen aus rechtlicher Sicht*. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Red. J. Bogumil, S. Kuhlmann. VS Verlag, Berlin 2010.
- Chrisidu-Budnik A.: *Hierarchie i procesy w administracji publicznej*. W: *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarząd-owych. Podejście procesowe*. Red. L. Kowalczyk, F. Mroczko. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010.
- Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Gersdorf H.: *Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip. Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*. Duncker & Humbolt, Berlin 2000.
- Heady F.: *Public Administration: A Comparative Perspective*. Engelwood Cliffs, New York 1966.
- Hill H.: *NPM in Deutschland: Was bleibt? Was kommt?* In: *Reform von Staat und Ver-waltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.
- Hoffmann-Riem W.: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einlei-tende Problemskizze*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Holtkamp L.: *Das Scheitern des NSM*. „der moderne staat” 2008, nr 2.
- Iwers S.J.: *Rekommunalisierung des Rettungsdienstes und Betriebsübergang*. „LKV – Landes- und Kommunalverwaltung” 2010, nr 1.
- Kegelmann J.: *Organisationspolitik in der Staats- und Verwaltungsreform*. In: *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.

- Korczak J.: *W Niemczech. W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. Jeżewski. Wrocław 1999.
- Korte H.: *Einführung in die Geschichte der Soziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin 2006.
- Kusiak-Winter R.: *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec. W: Czas w prawie administracyjnym*. Red. J. Zimmermann. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2011.
- Lienhard A.: *New Public Management im Staat und Recht*. „der moderne staat” 2008, nr 1.
- Mehde V.: *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000.
- Mensch und Organisation, Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*. Hrsg. H. Bosetzky, P. Heinrich, J. Schulz. Deutscher Gemeindeverlag, Köln 2002.
- Musil A.: *Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung*. Mohr Siebeck 2005.
- Newiger-Addy G.: *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen*. Weißensee Verlag, Berlin 2002, s. 154;
- Osborne D., Gaebler T.: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading 1992.
- Rajca L.: *Reformy samorządu lokalnego w Anglii*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.
- Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.
- Reiser M.: *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik*. VS Verlag, Wiesbaden 2006.
- Schäfer R.: *Kommunalisierung der Daseinsvorsorge*. „DEMO – Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik” 2008, nr 10.
- Scheller K., Proeller I.: *New Public Management*. Haupt Berne UTB, 2006.
- Schmidt-Aßmann E.: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Schneider J-P.: *Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Siedentopf H.: *Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedsstaaten*. In: *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*. Hrsg. S. Magiera, H. Siedentopf. Duncker & Humboldt, Berlin 1997.
- Spiegel E.: *Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege*. In: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. T. Mann, G. Püttner. Heidelberg 2007.
- Supernat J.: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2.
- Swianiewicz P.: *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- Szczerski K.: *Porządki biurokratyczne*. Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.
- Weber M.: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr-Siebeck, Tübingen 1980.
- Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Hrsg. J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, A.K. Ohm. Edition Sigma, Berlin 2007.

**FOR THE SAKE OF EFFICIENCY: THE TRANSFORMATION IN DIRECTION
TO THE POST-WEBERIAN'S MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION
AT THE EXAMPLE OF GERMANY**

Summary

Reforms known as New Public Management in Anglo-Saxon countries are well known to Polish readers, at the same time the literature connected with these reforms implemented in Germany virtually does not exist. The issue of New Public Management settled in Germany is more important to us because structural and functional basis of Polish administration are much more similar to continental than to the Anglo-Saxon model of public administration. The article aims at presenting efforts made to adjust German administration to the efficiency requirements in two ways. The first way are grassroots initiatives taken by local governments whose purpose is to reconfigure their internal structure in order to measure efficiency and gain concrete outputs. The second way is based on deep system-wide reforms: structural, functional and territorial. The specifics of the depicted reforms taken up in Germany are variety and multiple enhanced by federal nature of state; at the same time preferential treatment the rule that administration acts within the law and under the law whose rules reflect classical Weberian's model of public administration.

Mateusz Lewandowski

Uniwersytet Jagielloński

SPRAWNOŚĆ ZARZĄDZANIA INSTYTUCJAMI KULTURY

Wprowadzenie

Usługi kulturalne, świadczone przez publiczne instytucje kultury, pozwalają na osiąganie różnych korzyści społeczno-gospodarczych, istotnych z punktu widzenia rozwoju miast i regionów poprzez np. budowanie kapitału społecznego, podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miast, wspieranie polityki społecznej oraz podnoszenie jakości życia. Taka złożoność efektów powoduje problemy w ocenie sprawności. Problemem badawczym są więc kryteria, według których należy dokonywać oceny sprawności zarządzania instytucjami kultury. W naukach o zarządzaniu kryteria te są określone ogólnie przez koncepcje sprawności zarządzania.

Celem artykułu jest wskazanie takiej ogólnej koncepcji sprawności zarządzania, której kryteria pozwolą na uwzględnienie specyfiki tego sektora. Ma to znaczenie dla praktycznej oceny efektów działania tych placówek. Zrozumienie złożoności tego zagadnienia może pomóc w tworzeniu lepszych wytycznych lub kompleksowych systemów nie tylko kierownikom instytucji, ale także organom nadzorującym. Rozważania oparto na analizie polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu.

Podstawowe ujęcia sprawności zarządzania i ich ograniczenia

W naukach o zarządzaniu wyszczególnia się dwa podstawowe ujęcia sprawności – celowościowe i systemowe, które, ze względu na ogólność, można zastosować w ocenie instytucji kultury. Pierwsze – celowościowe (prakseologiczne) – koncentruje się przede wszystkim na stopniu realizacji celów organi-

zacji oraz korzystności i ekonomiczności działań. W gruncie rzeczy koncepcja ta oparta jest na typologii skutków według kryteriów:

- intencjonalności – skutki, niezależnie od oceny, są zamierzone i niezamierzone,
- oceny – skutki oceniane są pozytywnie (wynik użyteczny będący sumą celu głównego osiągnięty w określonym stopniu, celów ubocznych osiągniętych w oznaczonym stopniu i pozytywnych niespodzianek) i negatywnie (koszty działania, na które składają się koszty, które rzeczywiście przyczyniły się do wyniku użytecznego, straty nieuniknione i marnotrawstwo),
- istotności – skutki główne i uboczne¹.

Takie postrzeganie sprawności jest zbyt wąskie, ponieważ istnieją inne kryteria podziału skutków zorganizowanego działania ludzi, pozwalające na analizę z szerszej perspektywy. Do takich kryteriów można zaliczyć: wymiar otoczenia, w którym zachodzi skutek, czas analizy i mierzalność skutków oraz epistemologiczne i hermeneutyczne (tabela 1). Wynikają one z uwzględnienia różnych paradygmatów obecnych w naukach o zarządzaniu².

Tabela 1

Typologie skutków działania

Kryterium typologii skutków	Rodzaje skutków
Intencjonalność	Skutek zamierzony lub niezamierzony
Ocena	Skutki są oceniane jako pozytywne, neutralne lub negatywne
Istotność	Skutek może być główny, dodatkowy lub nie mieć znaczenia
Moment wystąpienia skutku	Skutek następuje bezpośrednio po działaniu lub jest odroczone w czasie
Wymiar otoczenia	Skutki zachodzą w różnych wymiarach otoczenia ogólnego, celowego i środowiska wewnętrznego
Rodzaj i możliwość poznania	Skutki są możliwe do poznania, a ich poznanie jest obiektywne, neutralne, wolne od wartościowania lub subiektywne i oceniające. Ponadto, w niektórych sytuacjach, poznanie skutków może być niemożliwe
Hermenetyczne	Te same skutki są jednocześnie oceniane pozytywnie i negatywnie, w zależności od przyjętych wartości lub interesów
Mierzalność	Skutki są mierzalne lub niemierzalne
Czas analizowania skutku	Skutki potencjalne i zaistniałe (efektywność ex ante i ex post)
Prawdopodobieństwo wystąpienia	Wystąpienie danego skutku może być opisane pod względem jego prawdopodobieństwa

Źródło: Na podstawie W. Kieżun: *Podstawy organizacji i zarządzania*. Książka i Życie, Warszawa 1977, s. 43; Ł. Sułkowski: *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2005, s. 16-20, 66-81; B. Czarniawska: *Trochę inna teoria organizacji*. Poltext Czarniawska, Warszawa 2010, s. 59-72.

¹ W. Kieżun: *Podstawy organizacji i zarządzania*. Książka i Życie, Warszawa 1977, s. 43.

² Ł. Sułkowski: *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2005, s. 57-99; M. Koster: *Postmodernizm w zarządzaniu*. PWE, Warszawa 1996, s. 32-60; Idem: *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*. PWN, Warszawa 2003, s. 15-39; M. Bielski: *Organizacje – istota, struktury, procesy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 103-123.

Ponadto, prakseologiczne ujęcie sprawności, oparte na idei celu, słusznie było przedmiotem krytyki ze względu na niemierzalność i nieuchwytność celów oraz nieuwzględnienie wpływu otoczenia na funkcjonowanie organizacji³.

Drugie podejście – systemowe – koncentruje się na umiejętności zdobywania przez organizację środków niezbędnych do jej funkcjonowania i rozwoju, a także na wydajnej transformacji tych środków oraz na transakcjach z otoczeniem. Najważniejszym kryterium oceny jest zdolność organizacji (systemu) do przetrwania⁴.

Główną wadą systemowego ujęcia jest nadmierna koncentracja na przetrwaniu organizacji, bez szerszego uwzględnienia jej wpływu na otoczenie. Szczególnie istotna w tym kontekście jest krytyka obecnego globalnego zarządzania i rządzenia, wynikająca z antagonistycznego nastawienia do „innego”, np. innych cywilizacji, kultur i narodów⁵, oraz negatywnych skutków menedżeryzmu rynkowego, szczególnie w stosunku do pracowników, społeczeństwa i środowiska⁶. Wymaga także odnotowania coraz powszechniejsze dążenie do równoważenia interesów różnych stron (a nie tylko zapewnienie interesu organizacji), mające swoje odzwierciedlenie w:

- założeniach zrównoważonego rozwoju i koncepcji zarządzania terytorialnego, które akcentują wymiar gospodarczy, społeczny i ekologiczny⁷,
- koncepcji organizacji służącej otoczeniu oraz idei społecznej odpowiedzialności biznesu (Corporate Social Responsibility)⁸,
- publiczności organizacyjnej, rozumianej jako cecha ukazująca różnorodność celów organizacji publicznych⁹.

³ M. Bielski: Op. cit., s. 108.

⁴ Ibid., s. 109.

⁵ S. Huntington: *Zderzenie cywilizacji*. Muza S.A., Warszawa 2008; W. Burszta: *Świat jako więzienie kultury. Pomyślenia*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008, s. 73-107.

⁶ M. Parker: *Utopia and the organizational imagination: utopia*. W: *Utopia and Organization*. Ed. M. Parker. Blackwell Publishing, Oxford 2002; Z. Bauman: *Życie na przemił*. Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004; *Koniec pewnej historii. Rozmowa Jacka Żakowskiego z F. Fukuyamą*. „Polityka” 2010, nr 42(2778).

⁷ J. Hausner: *Zarządzanie publiczne*. Scholar, Warszawa 2008, s. 375-379; A. Noworól: *Model zarządzania terytorialnego*. W: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Red. B. Koźuch, T. Markowski. FWZ, Białystok 2005, s. 82-83; A. Noworól: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. WUJ, Kraków 2007, s. 13-67.

⁸ B. Koźuch: *Nauka o organizacji*. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 269, 29; M. Żemigła: *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*. Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 49; M. Kulikowska-Pawlak: *Pojmowanie efektywności organizacji – definiowanie, pomiar*. W: *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2010, s. 76-81.

⁹ B. Koźuch: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 89-93.

Podejście systemowe ani prakseologiczne, same w sobie, nie są wystarczające, aby uwzględnić złożoność oceny zorganizowanego działania ludzi. Przedstawione argumenty uzasadniają konieczność poszerzenia zakresu skutków, które należy brać pod uwagę oceniając sprawność zarządzania organizacją. Taką potrzebę przewidział między innymi P. Drucker: „[...] menedżer jutra będzie musiał umieć uchwycić relację między swoim produktem i branżą a całym otoczeniem, uchwycić w niej to, co ważne, i wziąć w rachubę we własnych decyzjach i działaniach”¹⁰.

Wielokryterialne koncepcje sprawności zarządzania

Ogólnie rzecz biorąc, podejście wielokryterialne bierze pod uwagę różne aspekty, łącząc i rozszerzając oba wcześniejsze podejścia¹¹. Natomiast w literaturze przedmiotu istnieją konkretne koncepcje efektywności, które można uznać za wielokryterialne.

Wielokryterialna koncepcja efektywności M. Bielskiego¹² wskazuje na interakcje między organizacją a jej otoczeniem oraz próbuje uchwycić korzystność skutków działania zarówno z perspektywy celowościowej, jak i systemowej. Autor proponuje uwzględnienie następujących wymiarów¹³:

- rzeczowego – na ile organizacja zaspokaja potrzeby społeczne i realizuje swoje cele,
- ekonomicznego – relacje między efektami a nakładami (podobnie jak prakseologiczna ekonomiczność),
- systemowego – przetrwanie i rozwój organizacji oraz jej zdolność do adaptacji do otoczenia,
- „politycznego” – pozycja przetargowa organizacji wobec otoczeniem, a w szczególności dostawców i pośredników,
- politycznego – utrwalanie lub naruszanie istniejącego w danym kraju ładu polityczno-społecznego, zgodność działań organizacji z interesami ugrupowań rządzących,

¹⁰ P. Drucker: *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*. Fundusz Współpracy, Program Phare Dialog Społeczny NGOs. Warszawa 1995, s. 398.

¹¹ B. Czarniawska: *Trochę inna teoria organizacji*. Poltext Czarniawska, Warszawa 2010, s. 57-72; B. Koźuch: *Nauka...*, op. cit., s. 23, 27; R. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa 2004, s. 6; P. Drucker: *Menedżer skuteczny*. MT Biznes, Warszawa 2004, s. 15-45, 227-237; M. Bielski: Op. cit., s. 103-123; L. Krzyżanowski: *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. PWN, Warszawa 1994, s. 176-182; W. Kieżun: Op. cit., s. 38-58.

¹² M. Bielski: Op. cit., s. 112-123.

¹³ Ibid., s. 114-120.

- kulturowego – zdolność do utrwalania wartości i norm, które pozwalają zachować tożsamość kulturową społeczeństwa oraz przyczyniają się do rozwoju szeroko rozumianej kultury (także technicznej, organizacyjnej, sanitarnej itd.),
- behawioralnego – wyraża interesy uczestników organizacji, w tym między innymi satysfakcje z pracy, nasilenie konfliktów wewnętrznych, morale pracowników itd.

T. Conolly, E.J. Conlon, S.J. Deutsch oraz wielu innych badaczy zaproponowało w latach 70. XX wieku podejście od strony wielokrotnych wyborów, zwane także podejściem od strony interesariuszy¹⁴. Podstawowym założeniem jest, że organizacja nie może istnieć i funkcjonować bez wsparcia różnych grup interesariuszy, w szczególności takich, jak akcjonariusze, pracownicy, klienci, dostawcy, rząd, społeczność lokalna, społeczeństwo w szerokim ujęciu. Zatem efektywnością będzie stopień spełnienia przez organizację oczekiwań interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych¹⁵. M. Kulikowska-Pawlak wskazuje trzy zasadnicze ograniczenia tej koncepcji¹⁶:

- efektywność można postrzegać na różne sposoby, w zależności od tego, która grupa interesariuszy jest w danej chwili najważniejsza,
- niemal każde działanie organizacji spełnia oczekiwania różnych grup interesariuszy w różnym stopniu,
- zasoby organizacji są ograniczone, dlatego wzrost stopnia satysfakcji jednej z grup odbywa się kosztem satysfakcji innych grup.

Podejście to jest podobne do koncepcji „sprawności wobec” opartej na założeniu, że tworzenie zasad efektywności wymaga zastosowania nowej logiki, uwzględniającej potrzeby interesariuszy¹⁷. Tu istnieje istotna różnica nie tylko wobec ujęcia celowościowego i systemowego, ale także w stosunku do podejścia od strony wielokrotnych wyborów. Chodzi bowiem o to, aby uwzględniać potrzeby szeroko rozumianych interesariuszy, ale to uwzględnianie nie jest oparte na dążeniu do ich maksymalnej satysfakcji, ale na zapewnieniu, że powinności wobec innych osób i stron będą zrealizowane. Powinności te wynikają jednak nie z woli czy wyboru menedżerów, ale z istoty roli, jaką pełnią oni wobec innych osób i organizacji. Te założenia obrazuje przypomniana przez A. MacIntyre’a koncepcja *agathos* – być *agathos* znaczy „[...] czynić to, czego wymaga moja rola, czynić to dobrze, wykorzystując umiejętności niezbędne do tego, co

¹⁴ M. Kulikowska-Pawlak: Op. cit, s. 76.

¹⁵ Ibid., s. 77; B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 189-191.

¹⁶ M. Kulikowska-Pawlak: Op. cit., s. 78.

¹⁷ M. Lewandowski: *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*. „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 1.

ktoś w tej roli winien jest innym”¹⁸. Oparcie sprawnego zarządzania na tej koncepcji powoduje, że jej istotą staje się odpowiedzialność wobec innych.

Zgodnie z tym założeniem, zaproponowano nowy układ wymiarów¹⁹, oparty częściowo na wielokryterialnej koncepcji efektywności M. Bielskiego, w których sprawność oceniana jest zgodnie z logiką agathos (tabela 2).

Tabela 2

Wymiary oraz wybrane szczegółowe kryteria sprawności zarządzania opartej na zasadzie „odpowiedzialności wobec” z uwzględnieniem środowiska i otoczenia organizacji

Środowisko wewnętrzne	Właściciele	Przetrwanie i rozwój organizacji	Pracownicy
	– wysokość dywidendy, – cena akcji, – realizacja wyznaczonych celów, zgodność z interesami właścicieli, zgodność z wartościami właścicieli – relacje z organizatorem	– przychody, – koszty, – wydajność organizacji, – pozyskiwanie zasobów (także finansowych), – wydajność pracy, – umiejętność adaptacji do zmian, – rozwój organizacji	– satysfakcja z pracy, – rozwój pracowników, – nowe relacje międzyludzkie, kultura organizacyjna pracowników
Otoczenie zewnętrzne	Społeczność lokalna	Inne organizacje	Majestat prawa
	– realizacja misji i funkcji genotypowej, – zalety merytoryczne oferty, – satysfakcja klientów	– relacje z: dostawcami, mediami, partnerami, sponsorami, fundatorami itd.	– legalność działań, – wykonanie obowiązków ustawowych, – wywiązywanie się z umów
	Środowisko naturalne	Gospodarka	Polityka
	– oszczędność energii, – oszczędność materiałów i surowców, – segregacja odpadów, zanieczyszczenie środowiska	– wkład w rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym	– spójność z politykami na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym

Źródło: Na podstawie: M. Lewandowski: *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*. „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 1; M. Kulikowska-Pawlak: *Pojmowanie efektywności organizacji – definiowanie, pomiar*. W: *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie ochrony zdrowia*. Red. A. Frąckiewicz-Wronka. AE, Katowice 2010, s. 77; B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 191.

¹⁸ A. MacIntyre: *Czyja sprawiedliwość? Jaka racjonalność?* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 63.

¹⁹ M. Lewandowski: *Sprawność...*, op. cit.

- Przyjęcie takiego rozumienia sprawności zarządzania ma określone zalety:
- pozwala uwzględnić zamierzone i niezamierzone skutki działania z perspektywy organizacji i jej poszczególnych podsystemów oraz otoczenia zewnętrznego, w sposób spójny z ideą społecznej odpowiedzialności biznesu (Corporate Social Responsibility),
 - umożliwia ocenę celów inne niż te związane z procesem pracy i zyskiem, jak np. zabawa, odpoczynek, zdobywanie wiedzy, co z kolei odpowiada specyfice ustalania celów w organizacjach publicznych i może stanowić równowagę dla przyjmowania skrajnych postulatów kapitalistycznego menedżeryzmu,
 - uwzględnia wpływ różnych paradygmatów nauk o zarządzaniu, prowadzący do pluralizmu i eklektyzmu metodologicznego nauk o zarządzaniu, co skutkuje unikaniem uniwersalizacji za wszelką cenę oraz większym otwarciem na analizy jakościowe w ocenie sprawności zarządzania,
 - pozwala uchwycić sprzeczności między poszczególnymi wymiarami sprawności,
 - kładzie większy nacisk na aspekty etyczne związane z dwukierunkowymi relacjami między nauką i praktyką zarządzania, w tym odpowiedzialność nie tylko menedżerów, ale także badaczy²⁰.

Ostatni punkt ma szczególne znaczenie w kontekście poglądu N. Denzina i Y. Lincoln, że nauki społeczne „nie mogą nie być” zaangażowane społecznie i politycznie, gdyż są uwikłane w kwestie wartości, ideologii, władzy, dominacji, represji, kontroli, seksizmu, rasizmu itd²¹.

Koncepcja „sprawności wobec” może stanowić ogólne ramy dla definiowania sprawności zarządzania instytucjami kultury. Doprecyzowania wymaga natomiast kluczowy element wyróżniający tego typu organizacje – misja.

Wymiary misyjności instytucji kultury

W polskiej literaturze przedmiotu podkreślano potrzebę wielokryterialnego spojrzenia na skutki działalności kulturalnej, a więc na jej misyjność. K. Markiel twierdzi, że J. Purchla i A. Rottermundem, że „[...] brakuje dziś szerokiego spojrzenia na różne funkcje kultury w nowoczesnym społeczeństwie i współczesnej cywilizacji, np. a) jako czynnika kreacji wyprzedzającej zmianę; b) jako

²⁰ Ibid.

²¹ N. Denzin, Y. Lincoln: *Wprowadzenie. Dziedzina i praktyka badań jakościowych*. W: *Metody badań jakościowych*. T. 1. Red. N. Denzin, Y. Lincoln. PWN, Warszawa 2009, s. 38.

czynnika rozwoju ekonomicznego; c) jako fundamentu edukacji społecznej; d) jako rynku pracy; e) jako narzędzia polityki społecznej”²². Z kolei W. Burszta zauważa, że „kultura” stała się słowem kluczem, dzięki któremu można wyjaśnić wiele zjawisk, poczynwszy od „[...] politycznej niestabilności, poprzez bezrobocie, napięcia rasowe w szkołach czy związane z pomocą społeczną, azjatycki cud gospodarczy i załamanie się japońskiej gospodarki, na politycznych preferencjach Polaków skończywszy”²³. Jednak dotychczasowe badania efektywności instytucji kultury były oparte głównie na elementach analizy ekonomicznej, w tym np. wykorzystaniu zbiorów i przestrzeni wystawienniczej²⁴ oraz na ocenie legalności i gospodarności wydatkowania środków publicznych²⁵. Istnieją także opracowania ukazujące różne aspekty funkcjonowania poszczególnych typów instytucji kultury, w tym bibliotek publicznych²⁶, teatrów²⁷ i domów kultury²⁸. Nie podjęto próby przeprowadzenia empirycznych badań uwzględniających szerszy kontekst funkcjonowania publicznych instytucji kultury, odwołujących się do oceny wielokryterialnej. Nie opracowano także modelu efektywności dla sektora kultury, a więc i oceny funkcjonowania instytucji kulturalnych.

Takie propozycje można natomiast znaleźć w zagranicznej literaturze przedmiotu (tabela 3). Jednak tylko podejście M. Reevesa²⁹ uwzględnia jako dominujące założenia wielokryterialnej oceny sprawności. Obejmuje ono dwanaście kategorii, które pasują w dużym stopniu do koncepcji „sprawności wobec”. Warto jednak uzupełnić je o kilka innych, wskazanych przez pozostałych badaczy, w szczególności o doskonałość artystyczną i reputację wśród przedstawicieli branży (peer reputation).

²² K. Markiel: *Syndrom odpowiedzialności. Optyka samorządowa – Małopolska*. W: *Kultura – gospodarka – media*. Red. E. Orzechowski. Centrum Animacji Kultury, Kraków 2002, s. 40.

²³ W. Burszta: *Op. cit.*, s. 26.

²⁴ G. Praweńska-Skrzypek: *Polityka kulturalna polskich samorządów*. WUJ, Kraków 2003, s. 147-93.

²⁵ *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na funkcjonowanie instytucji kultury prowadzonych przez samorządy województw*. NIK, Łódź 2004.

²⁶ G. Jaroszewicz: *Wskaźniki funkcjonalności bibliotek narodowych*. „EBIB” 2010, nr 2 (111).

²⁷ A. Rozhin: *Raport o stanie polskiego teatru*. ZASP, Warszawa 2003.

²⁸ *Zoom na domy kultury*. Towarzystwo inicjatyw twórczych „ę”, Warszawa 2009.

²⁹ M. Reeves: *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*. „The Arts Council of England” 2002, s. 63-64.

Tabela 3

Modele efektywności w organizacjach artystycznych i kulturalnych

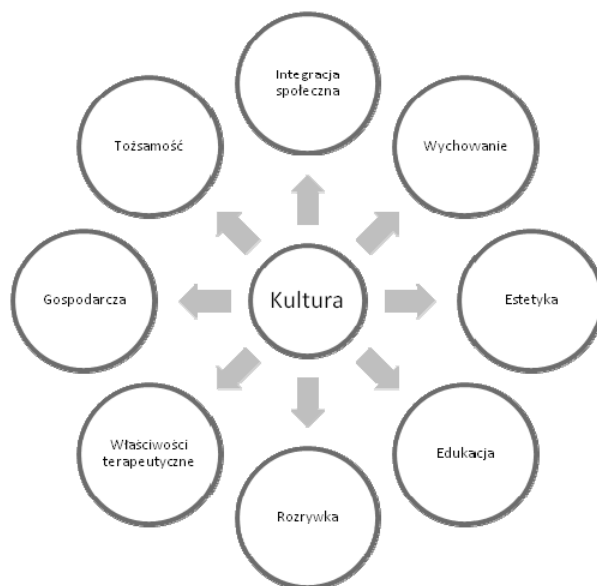
Dominujące podejście	Autor	Wymiary efektywności
Celowościowe	Z. Voss, G. Voss	– misja
	M. Schuster	– misja, – pracownicy, – przychody i koszty
	I. Gilhespy	– doskonałość artystyczna, – innowacje, – spójność społeczna, – frekwencja, – finanse
	K. Krug, C. Weinberg	– realizacja misji, – pozyskanie środków finansowych, – zalety merytoryczne (contribution to merit), np. doskonałość artystyczna
Systemowe	R. Kushner, P. Poole	– satysfakcja publiczności, donatorów i wolontariuszy, – identyfikacja i pozyskanie zasobów ludzkich i finansowych, – wydajne wykorzystanie zasobów do upowszechniania kultury, – realizacja celów artystycznych
	R. Herman	– satysfakcja klienta, – pozyskanie zasobów, – reputacja wśród przedstawicieli branży (peer reputation), – mierniki rezultatów (outcome measures)
Wielokryterialne	M. Reeves	– organizacja (forma i aktywność artystyczna), – przychód (ze wszystkich źródeł), – wydatki, – poprawa sytuacji finansowej, – liczba imprez wraz z frekwencją, kadry, obecne i przyszłe plany i wyzwania w kontekście rozwoju infrastruktury (wyposażenia), – wpływ na kulturę (lokalną i regionalną), – kapitał społeczny, – tworzenie i rozwój społeczności, – zmiana społeczna, – świadomość publiczna, – kapitał ludzki

Źródło: Na podstawie: M. Reeves: *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*. „The Arts Council of England” 2002, s. 63-64; J. Turbide, C. Laurin: *Performance Measurement in the Arts Sector: The Case of the Performing Arts*. „International Journal of Arts Management” 2009, Vol. 11, No. 2, s. 56-68; B. Gainer, P. Padanyi: *Applying the Marketing Concept to Cultural Organizations: An Empirical Study of the Relationship Between Market Orientation and Performance*. „International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing” 2001, Vol. 7, No. 2, s. 182-190; K. Krug, C. Weinberg: *Mission, Money, and Merit: Strategic Decision Making by Nonprofit Managers*. „Non-profit Management & Leadership” 2004, Vol. 14, No. 3, s. 325-341.

Rozwinięcia uwzględniającego specyfikę działalności kulturalnej wymaga kryterium misyjności. Aby lepiej uchwycić istotę działalności kulturalnej, należy spojrzeć przez pryzmat funkcji, które może pełnić kultura (rys. 1). Jest to zresztą zgodne z przywołanymi wyżej postulatami J. Purchli i A. Rottermunda oraz z poglądami K. Markiela i W. Burszty.

Funkcjonalne podejście do kultury oparte jest na roli, jaką jej kluczowe zasoby pełnią w określonych kontekstach, istotnych z punktu widzenia organizatora, społeczeństwa czy gospodarki (rys. 1). Z punktu widzenia zarządzania w sektorze kultury chodzi o świadomie inicjowanie i wspieranie tych ról. Podejście to wyznacza kryteria, które warto zbadać analizując sprawność zarządzania instytucjami kultury, szczególnie publicznymi, są one bowiem odpowiedzialne za wypracowanie rezultatów służących wspólnemu dobru i interesowi publicznemu³⁰.

Podejście funkcjonalne do kultury koresponduje z wielokryterialnym modelem sprawności zarządzania, integrując podejście celowościowe i systemowe. W połączeniu z koncepcją „sprawności wobec” pozwala uwzględnić różne skutki działalności kulturalnej, jako wynik spełnienia powinności instytucji kultury wobec samej organizacji, jej pracowników, odbiorców i innych interesariuszy zewnętrznych oraz lokalnego i regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.



Rys. 1. Funkcje kultury jako wyznacznik obszarów misyjności instytucji kultury

Źródło: Na podstawie: M. Lewandowski: *Innowacje w zarządzaniu instytucjami kultury*. Wydawnictwo Con Arte, Katowice 2011; M. Lewandowski: *W poszukiwaniu znaczenia zarządzania kulturą*. W: *Zarządzanie w kulturze*. T. 11. Red. E. Kocój. WUJ, Kraków 2010.

³⁰ M. Lewandowski: *Innowacje...*, op. cit.

Podsumowanie

Podstawowe podejścia do sprawności zarządzania, w szczególności celowościowe i systemowe, nie pozwalają na satysfakcjonujące ujęcie specyfiki działalności kulturalnej. Istnieje bowiem wiele korzyści wynikających z działań instytucji kultury, które wymykają się standardowym ujęciom efektywności. W pełni tę złożoność pozwala uchwycić dopiero wielokryterialne ujęcie sprawności zarządzania.

Z przedstawionych koncepcji wielokryterialnych szczególnie przydatna wydaje się koncepcja „sprawność wobec” pozwalająca między innymi uwzględnić różnorodność celów i skutków działania oraz kontekst etyczny, uchwycić sprzeczności między wymiarami sprawności, uwzględnić założenia różnych paradygmatów oraz uzupełnić lukę w ponoszeniu przez naukowców odpowiedzialności za wpływ nauki na praktykę zarządzania. Ujęcie to może być z powodzeniem stosowane do instytucji kultury, a także szerzej dla funkcjonowania organizacji publicznych i społecznych. Dla instytucji kultury wymagane jest doprecyzowanie misyjności uwzględniające wiele funkcji, które może pełnić kultura.

Ponadto, koncepcja „sprawności wobec” może mieć zastosowanie nie tylko w nauce, ale także w praktyce. Może stanowić podstawę do opracowania metod ewaluacji działalności instytucji kultury na potrzeby dyrektorów tych placówek, a także władz samorządowych i rządowych będących organizatorami instytucji samorządowych i narodowych.

Bibliografia

- Bauman Z.: *Życie na przemiał*. Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.
- Bielski M.: *Organizacje – istota, struktury, procesy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Burszta W.: *Świat jako więzienie kultury. Pomyślenia*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008.
- Czarniawska B.: *Trochę inna teoria organizacji*. Poltext, Warszawa 2010.
- Denzin N., Lincoln Y.: *Wprowadzenie. Dziedzina i praktyka badań jakościowych*. W: *Metody badań jakościowych*. T. 1. Red. N. Denzin, Y. Lincoln. PWN, Warszawa 2009.
- Drucker P.: *Menedżer skuteczny*. MT Biznes, Warszawa 2004.
- Drucker P.: *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*. Fundusz Współpracy, Program Phare Dialog Społeczny NGOs, Warszawa 1995.

- Gainer B., Padanyi P.: *Applying the Marketing Concept to Cultural Organizations: An Empirical Study of the Relationship Between Market Orientation and Performance*. „International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing” 2002, Vol. 7, No. 2.
- Griffin R.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa 2004.
- Hausner J.: *Zarządzanie publiczne*. Scholar, Warszawa 2008.
- Huntington S.: *Zderzenie cywilizacji*. Muza S.A., Warszawa 2008.
- Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na funkcjonowanie instytucji kultury prowadzonych przez samorządy województw*. NIK, Łódź 2004.
- Jaroszewicz G.: *Wskaźniki funkcjonalności bibliotek narodowych*. „EBIB” 2010, nr 2 (111).
- Kieżun W.: *Podstawy organizacji i zarządzania*. Książka i Życie, Warszawa 1977.
- Koniec pewnej historii. Rozmowa Jacka Żakowskiego z F. Fukuyamą*. „Polityka” 2010, nr 42(2778).
- Kostera M.: *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*. PWN, Warszawa 2003.
- Kostera M.: *Postmodernizm w zarządzaniu*. PWE, Warszawa 1996.
- Kożuch B.: *Nauka o organizacji*. CeDeWu, Warszawa 2007.
- Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.
- Krug K., Weinberg C.: *Mission, Money, and Merit: Strategic Decision Making by Non-profit Managers*. „Nonprofit Management & Leadership” 2004, Vol. 14, No. 3.
- Krzyżanowski L.: *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. PWN, Warszawa 1994.
- Kulikowska-Pawlak M.: *Pojmowanie efektywności organizacji – definiowanie, pomiar*. W: *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie ochrony zdrowia*. Red. A. Frąckiewicz-Wronka. AE, Katowice 2010.
- Lewandowski M.: *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*. „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 1.
- Lewandowski M.: *W poszukiwaniu znaczenia zarządzania kulturą*. W: *Zarządzanie w kulturze*. T. 11. Red. E. Kocój. WUJ, Kraków 2010.
- Lewandowski M.: *Innowacje w zarządzaniu instytucjami kultury*. Wydawnictwo Con Arte, Katowice 2011.
- MacIntyre A.: *Czyja sprawiedliwość? Jaka racjonalność?* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Markiel K.: *Syndrom odpowiedzialności. Optyka samorządowa – Małopolska*. W: *Kultura – gospodarka – media*. Ogólnopolski kongres. Red. E. Orzechowski. Centrum Animacji Kultury, Kraków 2002.
- Noworól A.: *Model zarządzania terytorialnego*. W: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Red. B. Kożuch, T. Markowski. FWZ, Białystok 2005.
- Noworól A.: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. WUJ, Kraków 2007.
- Parker M.: *Utopia and the Organizational Imagination: Outopia*. W: *Utopia and Organization*. Ed. M. Parker. Blackwell Publishing, Oxford 2002.
- Praweńska-Skrzypek G.: *Polityka kulturalna polskich samorządów*. WUJ, Kraków 2003.
- Reeves M.: *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*. The Arts Council of England, 2002. <http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/documents/publications/340.pdf> (20.10.2010).

- Rozhin A.: *Raport o stanie polskiego teatru*. ZASP, Warszawa 2003.
- Sułkowski Ł.: *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2005.
- Turbide J., Laurin C.: *Performance Measurement in the Arts Sector: The Case of the Performing Arts*. „International Journal of Arts Management” 2009, Vol. 11, No. 2.
- Zoom na domy kultury*. Towarzystwo inicjatyw twórczych „ę”, Warszawa 2009.
- Żemigala M.: *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*. Wolters Kluwer, Kraków 2007.

THE EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF CULTURAL INSTITUTIONS

Summary

Cultural activity undertaken by public cultural institutions is very complex. This causes several problems in assessing effectiveness of such organizations. The aim of this paper is to indicate a theoretical framework of effectiveness, adjusted to the specificity of this sector. The article presents a brief review of basic theoretical frameworks of effectiveness, including their critic. The concept indicated as most appropriate for cultural institutions is effectiveness based on agathos concept. In order to include the specificity of culture sector it was supplemented by defining crucial dimensions of mission in cultural institutions. One of the most important conclusions is, that indicated theoretical framework of effectiveness may be used also for public and nonprofit organizations.

Andrzej Lis

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI ANALIZ W PROCESACH WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ W ORGANIZACJACH WOJSKOWYCH: KONCEPTUALIZACJA PRZEDMIOTU BADAŃ

Wprowadzenie

Wzrost złożoności i turbulencyjności otoczenia oraz rosnąca konkurencja i wymagania klientów sprawiają, że współcześnie w organizacjach standardowa działalność operacyjna zastępowana jest przez przedsięwzięcia o charakterze projektowym. Zarządzanie projektami jest podejściem do wdrażania zmian organizacyjnych oraz wykonywania zadań o złożonym, niestandardowym charakterze szeroko rozpowszechnionym w praktyce zarządzania przedsiębiorstwami. Jednocześnie coraz częściej znajduje ono zastosowanie w sektorze publicznym, w tym w organizacjach wojskowych¹.

¹ Warto zwrócić uwagę na militarne korzenie tej dziedziny zarządzania związane z prowadzonymi w Stanach Zjednoczonych projektami: Manhattan (budowa bomby atomowej), Polaris (pocisk balistyczny z głowicą jądrową) czy Apollo (program lotów kosmicznych realizowany przez NASA). M. Trocki, B. Grucza, K. Ogonek: *Zarządzanie projektami*. PWE, Warszawa 2003, s. 28; M. Yves: *Identifying the Contextual Elements of Project Management within Organizations and Their Impact on Project Success*. „Project Management Journal” 2005, No. 1, s. 37. Podaję za: J. Haffer: *Skuteczność zarządzania projektami w przedsiębiorstwach działających w Polsce*. TNOiK, Toruń 2009, s. 74. Według T. Blomquista i A. Söderholma, transfer założeń, stylu pracy oraz metod zarządzania projektami z sektora militarnego do biznesu dokonany przez inżynierów, którzy wcześniej pracowali nad projektami na potrzeby wojska był jednym z kluczowych czynników, które zdecydowały o rozwoju dziedziny zarządzania projektami. T. Blomquist, A. Söderholm A.: *How Project Management Got Carried Away*. In: *Beyond Project Management*. Ed. K. Sahlin-Andersson, A. Söderholm. Copenhagen Business School Press, Malmö 2002, s. 28-29. Podaję za: J. Haffer: Op. cit., s. 78.

Celem artykułu jest konceptualizacja przedmiotu badań² nad wybranymi problemami zastosowania podejścia projektowego do zarządzania procesami wykorzystania doświadczeń w organizacjach wojskowych. Po przeprowadzeniu badań rozpoznawczych zdecydowano zawęzić zakres prowadzonych rozważań do fazy analizy w procesie wykorzystania doświadczeń, wyłączając problematykę zarządzania fazą wprowadzania zmian naprawczych jako odrębny projekt badawczy³. Aby zoperacjonalizować cel główny artykułu, zidentyfikowano następujące cele szczegółowe: 1) dokonanie ogólnej charakterystyki, stanowiących obiekt badań, procesów wykorzystania doświadczeń w NATO oraz Siłach Zbrojnych RP, 2) określenie zakresu i założeń zastosowania metodyki zarządzania projektami analiz w ramach procesów wykorzystania doświadczeń oraz 3) zidentyfikowanie problemów badawczych, które będą stanowić przedmiot dalszych badań empirycznych.

W procesie badawczym wykorzystano następujące metody pozyskiwania danych: analizę literatury przedmiotu, analizę dokumentacji badanych organizacji⁴ oraz wywiady ze specjalistami wykorzystania doświadczeń. Uwaga ukierunkowana została na dwie instytucje odpowiedzialne za procesy wykorzystania doświadczeń: Centrum Połączonych Analiz i Wykorzystania Doświadczeń NATO (Joint Analysis and Lessons Learned Centre – JALLC) oraz polskie Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych (CDiS SZ). Dobór badanych organizacji miał charakter celowy tak, aby w badaniu uwzględnić punkt widzenia organizacji o zróżnicowanym poziomie doświadczenia w tym obszarze. JALLC od kilku lat stosuje podejście projektowe do zarządzania procesami analiz. CDiS SZ, które jest organizatorem systemu wykorzystania doświadczeń funkcjonującego w Siłach Zbrojnych RP od 1 stycznia 2012 roku, znajduje się na etapie implementowania metodyki zarządzania projektami analiz.

² Sformułowanie problemu naukowego, który będzie stanowić przedmiot badań jest pierwszym krokiem w procesie opracowania koncepcji badawczej. S. Sudoł: *Nauki o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2012, s. 118-119.

³ Przyjęte podejście, zgodnie z którym zarządzanie procesem wykorzystania doświadczeń traktowane jest jak zarządzanie programem obejmującym dwa odrębne projekty (analizę obserwacji oraz wdrażanie zmian naprawczych) zostało potwierdzone podczas dyskusji mającej charakter burzy mózgów, w której udział wzięli specjaliści wykorzystania doświadczeń z centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych (CDiS SZ) oraz zewnętrzny konsultant w zakresie zarządzania projektami. Dyskusja została przeprowadzona 07.08.2012 roku, w ramach kursu z zakresu metodyki zarządzania projektami PRINCE 2 dedykowanego dla oficerów CDiS SZ.

⁴ Ze względu na ochronę informacji, analiza obejmowała jedynie dokumenty o klauzuli „jawne”, upublicznione przez badane organizacje.

Analizy w procesach wykorzystania doświadczeń

Wykorzystanie doświadczeń jest jednym z obszarów, w których można spożytkować potencjał tkwiący w koncepcji zarządzania projektami. Systemy wykorzystania doświadczeń, jakie rozwinęły się w organizacjach wojskowych, obejmują struktury, procesy i narzędzia mające na celu identyfikowanie problemów oraz dobrych praktyk, ich analizowanie, wdrażanie zmian o charakterze usprawniającym i doskonalącym oraz dzielenie się zdobytą wiedzą z innymi członkami organizacji⁵. Tym samym, dążąc do uzyskania efektu synergii, wykorzystanie doświadczeń łączy procesy organizacyjnego uczenia się z doświadczenia (experiential learning)⁶ z procesami zarządzania zmianami organizacyjnymi i rozwojem organizacji. Istota wykorzystania doświadczeń polega na wdrożeniu procesów organizacyjnego uczenia się w celu obniżenia prawdopodobieństwa popełnienia błędów oraz zwiększenia szans powtórzenia wcześniejszych sukcesów. Osiągnięcie tego celu, w kontekście organizacji wojskowych, oznacza redukcję poziomu ryzyka operacyjnego, poprawę efektywności oraz rozwój zdolności operacyjnych⁷.

Zgodnie z obowiązującym w NATO modelem, proces wykorzystania doświadczeń obejmuje sześć etapów: 1) identyfikację obserwacji, 2) analizę, 3) zatawierdzanie działań naprawczych i stawianie zadań, 4) wdrażanie i monitorowanie zmian, 5) weryfikację efektów działań naprawczych oraz 6) upowszechnianie doświadczeń⁸. Pierwsze pięć etapów realizowanych jest w sposób sekwencyjny. Etap szósty – upowszechnianie doświadczeń – odbywa się w sposób ciągły pod-

⁵ *The NATO Lessons Learned Handbook*. Joint Analysis and Lessons Learned Centre, Monsanto 2011, s. 9. Analizy zdolności i systemów wykorzystania doświadczeń w organizacjach wojskowych dokonują między innymi M. Hallet, M. Mota, J.H. Pinot, M. Smack, P. Soegaard: *Introduction to the NATO Lessons Learned Capability*. „The Three Swords Magazine” 2009, No. 16, s. 38-45. Patrz także: J. Jabłoński, A. Lis: *Lessons Learned System as a Tool of Managing Organizational Knowledge: The Case of Military Organizations*. In: *Business and Non-profit Organizations Facing Increased Competition and Growing Customers' Demands*. Eds. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil. Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2012, s. 163-186.

⁶ Szerzej na temat organizacyjnego uczenia się na podstawie doświadczeń patrz np.: G.P. Huber G.P.: *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*. „Organization Science” 1991, Vol. 2, No. 1, s. 91-96.

⁷ *The NATO Lessons Learned Handbook...*, op. cit., s. 1.

⁸ Ibid., s. 11. Model procesu wykorzystania doświadczeń obowiązujący w Siłach Zbrojnych RP oparty jest na poprzedniej wersji modelu natowskiego i nie uwzględnia etapu upowszechniania doświadczeń. *Instrukcja Systemu Wykorzystania Doświadczeń w Siłach Zbrojnych RP*. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2011, pkt 2000. Na temat procesu wykorzystania doświadczeń w Siłach Zbrojnych RP patrz także: J. Jabłoński, A. Lis.: *Identyfikacja obserwacji w procesie wykorzystania doświadczeń*. „Przegląd Wojsk Lądowych” 2012, nr 2 (059), s. 14-22.

czas trwania całego procesu. Jak wspomniano już wcześniej, przyjmując podejście projektowe, rekomenduje się zarządzanie procesem wykorzystania doświadczeń jak programem obejmującym dwa odrębne projekty: analizę tematu (problemu) zidentyfikowanego i zgłoszonego w formie obserwacji oraz wdrażanie zmian naprawczych.

Uwzględniając przyjęte cele badawcze, w dalszej części artykułu uwaga zostanie skoncentrowana na etapie analizy. Przyjmując założenie, że proces wykorzystania doświadczeń złożony jest z ciągu powtarzalnych czynności obejmujących: obserwowanie, orientowanie, decydowanie oraz działanie (tzw. cykl Boyda), analiza stanowi fundament etapu orientowania⁹. Według *Słownika terminów i definicji NATO*, pojęciem analiza określa się „[...] proces poznawczy całości polegający na zbadaniu jej elementów i ich wzajemnego oddziaływania”¹⁰. Istota analiz prowadzonych w ramach procesu wykorzystania doświadczeń sprowadza się do zidentyfikowania przyczyn zaobserwowanego problemu lub dobrej praktyki, opracowania propozycji działań naprawczych lub sposobu upowszechnienia rekomendowanych rozwiązań oraz wskazania osób odpowiedzialnych za podjęcie tych działań¹¹.

Zgodnie z podejściem procesowym, wojskowe analizy realizowane są etapowo, co jest czynnikiem sprzyjającym wdrożeniu metodyki zarządzania projektami. W obowiązującym w NATO modelu prowadzenia analiz w ramach procesu wykorzystania doświadczeń wyróżnia się pięć faz: 1) uszczegółowienie celu i zakresu analizy, 2) fazę przygotowania analizy, 3) fazę pozyskiwania danych, 4) fazę analizowania danych i 5) opracowanie sprawozdania z analizy¹². Na potrzeby zarządzania projektami analiz opracowana została metodyka JPA (JALLC Project Approach), która jest specjalistyczną adaptacją ogólnej metodyki zarządzania projektami PRINCE 2 (PRojects In a Controlled Environment)¹³.

⁹ Pętla OODA (Observe – Orient – Decide – Act) została zidentyfikowana przez pułkownika Johna Boyda z Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych w latach 70. XX wieku do wyjaśnienia sukcesów pilotów amerykańskich w czasie wojny koreańskiej. Podaję za: *Joint Analysis Handbook*. Joint Analysis and Lessons Learned Centre, Monsanto 2007, s. 2.

¹⁰ AAP-6 (2012) *NATO Glossary of Terms and Definitions*. NATO Standardization Agency 2012, s. 2-A-14. Tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej Agencji Standaryzacyjnej NATO: <http://nsa.nato.int/nsa/zPublic/ap/aap6/AAP-6.pdf> (05.08.2012). Polskojęzyczna wersja *Słownika terminów i definicji NATO AAP-6(2011)PL* opracowana przez Wojskowy Komitet Normalizacyjny dostępna jest na stronie internetowej http://www.wcnjk.wp.mil.pl/plik/file/AAP_6_2011_PL.pdf (05.08.2012).

¹¹ *The NATO Lessons Learned Handbook...*, op. cit., s. 12.

¹² Szerzej patrz: *Joint Analysis Handbook...*, op. cit., s. 3-4, 9-27.

¹³ Adaptacja polegała na dostosowaniu ogólnych założeń PRINCE 2 do specyficznych potrzeb i wymagań analiz wykonywanych przez Centrum Połączonych Analiz i Wykorzystania Doświadczeń NATO (Joint Analysis and Lessons Learned Centre – JALLC).

Metodyki zarządzania projektami PRINCE 2 i JALLC Project Approach (JPA)

PRINCE 2, obok PMBOK PMI¹⁴ oraz ICB IPMA¹⁵, należy do najczęściej stosowanych metodyk zarządzania projektami¹⁶. Zgodnie z założeniami metodyki PRINCE 2, zarządzanie projektami odbywa się poprzez zarządzanie sześcioma zmiennymi decydującymi o efektywności projektu: 1) kosztami, 2) terminami, 3) jakością, 4) zakresem, 5) ryzykiem oraz (6) korzyściami. W zarządzaniu projektem uwzględnia się cztery komponenty: pryncypia (zasady), tematy, procesy oraz środowisko projektu. Uniwersalne zasady umożliwiają stosowanie metodyki niezależnie od przedmiotu, zakresu i charakteru projektu czy typu organizacji. Zarządzając projektem należy przestrzegać następujących pryncypiów: 1) utrzymywać ciągłą zasadność biznesową projektu, 2) korzystać z doświadczeń wcześniejszych projektów oraz identyfikować, wykorzystywać i gromadzić doświadczenia w trakcie trwania projektu, 3) precyzyjnie definiować role i obowiązki członków zespołu zarządzania projektem, 4) zarządzać projektem w sposób etapowy, 5) w procesie zarządzania uwzględniać tolerancje przyjętych wskaźników efektywności, 6) koncentrować uwagę na dostarczaniu produktów spełniających przyjęte wymagania jakościowe oraz 7) dostosowywać metodykę do warunków konkretnego projektu. Procesy zarządzania projektami, zgodnie z metodyką PRINCE 2, ukierunkowane są na siedem obszarów (tematów), które obejmują: 1) uzasadnienie biznesowe, 2) organizację, czyli strukturę odpowiedzialności i obowiązków w projekcie, 3) jakość, 4) plany, 5) ryzyko i niepewność, 6) zmiany obiektów odniesienia oraz () postępy projektu. Procesy zarządzania mają zapewnić sprawne i skuteczne osiągnięcie celów projektu na trzech szczeblach zarządzania (zarządzanie strategiczne, zarządzanie operacyjne i zarządzanie dostarczaniem produktów). Ogółem w całym cyklu życia projektu wyróżnia się siedem procesów obejmujących: 1) przygotowanie projektu, 2) zarządzanie strategiczne projektem, 3) inicjowanie projektu, 4) sterowanie etapem, 5) zarządzanie dostarczaniem produktów, 6) zarządzanie końcem etapu oraz 7) zamykanie projektu. Jak wspomniano już wcześniej, PRINCE 2 jest ogólną metodyką zarządzania projektami, która nie uwzględnia elementów specjalistycznych zależnych od rodzaju, zakresu i charakteru projektu czy typu organizacji.

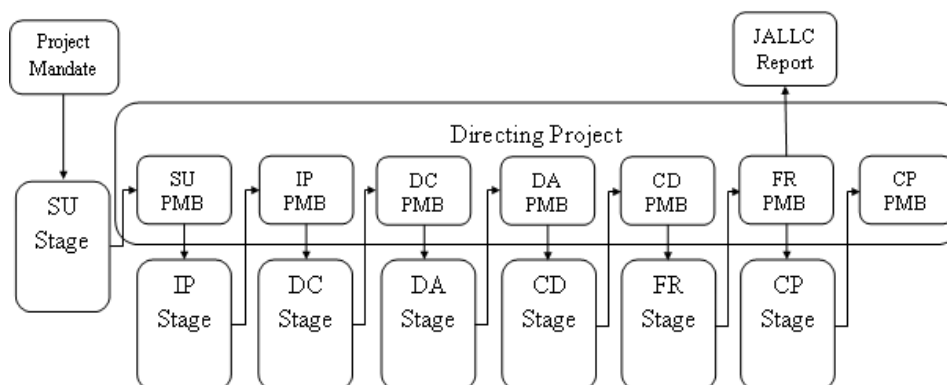
¹⁴ Kompendium Wiedzy o Zarządzaniu Projektami PMBOK (A Guide to the Project Management Body of Knowledge) opracowane przez Instytut Zarządzania Projektami (Project Management Institute).

¹⁵ Wytoczne Kompetencji IPMA (IPMA Competence Baseline – ICB).

¹⁶ Syntetycznej charakterystyki oraz analizy komparatywnej wymienionych metodyk dokonuje: J. Haffer: Op. cit., s. 91-97.

Tym samym, wymaga ona świadomego dostosowania ogólnych założeń do specyficznych uwarunkowań środowiska konkretnego projektu¹⁷.

Na podstawie założeń PRINCE 2 w NATO na potrzeby zarządzania projektami analiz prowadzonych w ramach systemu wykorzystania doświadczeń opracowana została metodyka JPA (JALLC Project Approach). W procesie zarządzania projektami analiz zgodnie z JPA wyróżnia się siedem etapów (faz): 1) otwarcie projektu (Starting-up – SU), 2) fazę wstępną (Initiating Project – IP), 3) pozyskiwanie danych (Data Collection – DC), 4) analizę danych (Data Analysis – DA), 5) opracowanie i uzgodnienia projektu sprawozdania z analizy (Coordinating Draft – CD), 6) opracowanie sprawozdania końcowego z analizy (Final Report – FR) oraz 7) zamknięcie projektu (Closing Project – CP). W każdym z etapów szczegółowo określone zostały czynności, produkty oraz dopuszczalne odchylenia. Schemat procesu zarządzania projektem analiz zgodnie z metodyką JPA został przedstawiony na rys. 1.



Rys. 1. Model procesu zarządzania projektem analiz zgodnie z metodyką JALLC Project Approach (JPA)

Źródło: JALLC Project Approach (JPA). <http://www.jallc.nato.int/activities/jpa.asp> (05.08.2012).

Metodyka JPA łączy w sobie podejście procesowe zorientowane na sprawne i skuteczne zarządzanie procesem analiz z podejściem produktowym ukierunkowanym na dostarczenie odbiorcy analiz (klientowi) oraz pozostałym interesa-

¹⁷ *PRINCE2TM – Skuteczne zarządzanie projektami*. Red. A. Murray. The Stationery Office, Londyn 2010, s. 5-7, 11-14, 17-18, 121-125. Syntetycznej charakterystyki założeń metodyki PRINCE 2 z uwzględnieniem ewolucji jej założeń i struktury dokonują: A. Wodecka-Hyjek: *Metodyka PRINCE 2 w zarządzaniu realizacją projektów*. „Acta Universitatis Lodzensis: Folia Oeconomica” 2010, nr 234, s. 361-375; T. Sobestiańczyk: *Metodyka zarządzania projektami PRINCE 2*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2012, nr 5, s. 17-24.

riuszom produktu o jak największej użyteczności. Metodyka JPA akcentuje rolę, jaką w procesie analizy odgrywa aktywne zaangażowanie ze strony klienta wewnętrznego. Bezpośredni kontakt z klientem mający na celu identyfikację (i/lub uszczegółowienie) jego potrzeb inicjowany jest przez JALLC po otrzymaniu od jednego z Dowództw Strategicznych NATO (Bi-Strategic Commands) zadania przeprowadzenia analizy konkretnego problemu, jeszcze przed formalnym rozpoczęciem analizy. Z chwilą otwarcia projektu jego kierownik uzgadnia z odbiorcą analizy szczegółowe wymagania, cele analizy oraz harmonogram jej przeprowadzenia. W trakcie trwania analizy jej odbiorca (klient) jest zapraszany do udziału w posiedzeniach Rady Zarządzającej Projektem (Project Management Board – PMB) oraz ma dostęp do informacji i dokumentów zamieszczanych na platformie SharePoint wspomagającej proces prowadzenia analiz¹⁸.

Podsumowując charakterystykę porównawczą przedstawionych wyżej metodyk wykorzystywanych do zarządzania projektami wojskowych analiz, należy zwrócić uwagę na jedną zasadniczą różnicę. PRINCE 2 jest metodyką ogólną, która teoretycznie może być stosowana w projektach o różnym charakterze i zakresie, praktycznie w każdym typie organizacji. Natomiast JALLC Project Approach stanowi przykład metodyki szczegółowej rozwiniętej na podstawie założeń PRINCE 2, dostosowanej do specyficznych potrzeb zarządzania projektami wojskowych analiz, a zwłaszcza analiz połączonych wykonywanych na strategicznym szczeblu dowodzenia. Tym samym, stosowanie metodyki PRINCE 2 wymaga od osób funkcyjnych odpowiedzialnych za strategiczne i operacyjne zarządzanie projektem większej wiedzy, umiejętności i doświadczenia tak, aby dokonać samodzielnej adaptacji ogólnych zasad do specyfiki konkretnego projektu. Natomiast opracowanie przez specjalistów z JALLC szczegółowej metodyki JPA ułatwia zarządzanie projektami analiz oraz pozwala na standaryzację szkolenia personelu prowadzącego analizy.

Identyfikacja kierunków dalszych badań

Podjmując naukową eksplorację problematyki zarządzania projektami analiz w ramach procesów wykorzystania doświadczeń w organizacjach wojskowych celowe wydaje się uwzględnienie perspektywy zarówno organizacji o bogatym doświadczeniu, takich jak JALLC, jak i organizacji podejmujących dopiero wysiłek wypracowania i wdrożenia rozwiązań w tym zakresie, jak np. polskie Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych. W celu określenia kierun-

¹⁸ JALLC Project Approach (JPA). <http://www.jallc.nato.int/activities/jpa.asp> (05.08.2012).

ków dalszych badań, na podstawie wywiadów ze specjalistami wykorzystania doświadczeń z obydwu wyżej wymienionych instytucji, zidentyfikowano następujące szczegółowe problemy badawcze:

Jakie są zalety i wady zastosowania podejścia projektowego do zarządzania analizami w ramach procesów wykorzystania doświadczeń?

Jakie czynniki zdecydowały o przyjęciu PRINCE 2 jako bazowej metodyki zarządzania projektami wojskowych analiz, stanowiącej podstawę do opracowania metodyk szczegółowych dostosowanych do potrzeb organizacji oraz charakteru i środowiska projektów?

Jakie czynniki determinują zarządzanie procesami analiz zgodnie z JPA?

Czy możliwe jest, a jeśli tak, to w jaki sposób, zbudowanie uniwersalnej metodyki zarządzania projektami wojskowych analiz uwzględniającej potrzeby oraz potencjał wszystkich szczebli dowodzenia?¹⁹

W jaki sposób sprawnie i skutecznie zarządzać projektami wojskowych analiz ograniczając jednocześnie nadmierną formalizację i biurokrację?

W jaki sposób zarządzać pozytywnym potencjałem organizacji (w tym jej kulturą organizacyjną i klimatem) oraz pozytywnymi zachowaniami organizacyjnymi w procesach analiz biorąc pod uwagę fakt, że problematyka ta nie została uwzględniona w metodyce PRINCE 2 i JPA, a stanowi ona kluczowy czynnik sukcesu dla systemów wykorzystania doświadczeń?

Jak dostosować struktury organizacyjne i jak zarządzać projektami analiz, aby minimalizować zagrożenie potencjalnymi konfliktami pomiędzy kierownikami funkcjonalnymi a kierownikami projektów?

Jakie doświadczenia, wyzwania i dobre praktyki zaobserwowano w zakresie zarządzania projektami analiz zgodnie z JPA? Które z nich mogą być wykorzystane przez inne organizacje sektora publicznego oraz organizacje biznesowe, a które z nich są specyficzne dla organizacji wojskowych?

Podsumowanie

Celem artykułu było dokonanie konceptualizacji przedmiotu badań nad wybranymi problemami zastosowania podejścia projektowego do zarządzania procesami wykorzystania doświadczeń w organizacjach wojskowych, w tym

¹⁹ Należy zwrócić uwagę, że hierarchia szczebli dowodzenia w wojsku różni się od klasyfikacji poziomów zarządzania. W organizacjach wojskowych najniższym szczeblem dowodzenia jest szczebel taktyczny, podczas gdy szczebel operacyjny jest poziomem pośrednim pomiędzy szczeblem taktycznym a szczeblem strategicznym. W organizacjach biznesowych ta hierarchia jest odwrócona. *AJP-3(B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*, March 2011, s. 1.2 oraz R.W. Griffin: *Management*. Houghton Mifflin Company, Boston 2008, s. 172-175.

w szczególności etapem analizy. Zidentyfikowanie problemów badawczych, które będą stanowić przedmiot badań empirycznych, wymagało wstępnego rozpoznania badanego obszaru, a tym samym scharakteryzowania systemów wykorzystania doświadczeń w organizacjach wojskowych oraz podstawowych założeń wykorzystywanych przez nie metodyk zarządzania projektami analiz.

Reasumując, istota i charakter analiz prowadzonych w ramach systemów wykorzystania doświadczeń w organizacjach wojskowych sprawiają, że sprawne i skuteczne zarządzanie tymi procesami wymaga podejścia projektowego. Badane organizacje, bazując na rozpowszechnionej w sektorze publicznym metodyce PRINCE 2, opracowały i wdrożyły (lub są w trakcie tego procesu) szczegółowe, specjalistyczne metodyki zarządzania projektami analiz. Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie problematyki organizacyjnego uczenia się we współczesnych organizacjach oraz interesujące rozwiązania w tym zakresie funkcjonujące w organizacjach wojskowych, zidentyfikowane problemy badawcze wydają się interesującym obszarem do dalszej naukowej eksploracji.

Bibliografia

- AAP-6 (2012) *NATO Glossary of Terms and Definitions*. NATO Standardization Agency 2012.
- AJP-3(B) *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. March 2011.
- Bi-SC Directive 80-6 *Lessons Learned*, 06 July 2011.
- Blomquist T., Söderholm A.: *How Project Management Got Carried Away*. W: *Beyond Project Management*. Ed. by K. Sahlin-Andersson, A. Söderholm. Copenhagen Business School Press, Malmö 2002.
- Griffin R.W.: *Management*. Houghton Mifflin Company, Boston 2008.
- Haffer J.: *Skuteczność zarządzania projektami w przedsiębiorstwach działających w Polsce*. TNOiK, Toruń 2009.
- Hallet M., Mota M., Pinot J.H., Smack M., Soegaard P.: *Introduction to the NATO Lessons Learned Capability*. „The Three Swords Magazine” 2009, No. 16.
- Huber G.P.: *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*. „Organization Science” 1991, Vol. 2, No. 1.
- Instrukcja Systemu Wykorzystania Doświadczeń w Siłach Zbrojnych RP*. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2011.
- Jabłoński J., Lis A.: *Identyfikacja obserwacji w procesie wykorzystania doświadczeń*. „Przegląd Wojsk Lądowych” 2012, nr 2 (059).
- Jabłoński J., Lis A.: *Lessons Learned System as a Tool of Managing Organizational Knowledge: The Case of Military Organizations*. In: *Business and Non-profit Organizations Facing Increased Competition and Growing Customers' Demands*. Eds. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil. Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2012.

- Joint Analysis Handbook*. Joint Analysis and Lessons Learned Centre, Monsanto 2007.
- Słownik terminów i definicji NATO AAP-6(2011)PL*. Agencja Standaryzacyjna NATO 2011.
- PRINCE2TM – Skuteczne zarządzanie projektami*. Red. A. Murray. The Stationery Office, Londyn 2010.
- Sobestiańczyk T.: *Metodyka zarządzania projektami PRINCE 2*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2012, nr 5.
- Sudoł S.: *Nauki o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2012.
- Wodecka-Hyjek A.: *Metodyka PRINCE 2 w zarządzaniu realizacją projektów*. „Acta Universitatis Lodziensis: Folia Oeconomica” 2010, nr 234.
- The NATO Lessons Learned Handbook*. Joint Analysis and Lessons Learned Centre, Monsanto 2011.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K.: *Zarządzanie projektami*. PWE, Warszawa 2003.
- Yves M.: *Identifying the Contextual Elements of Project Management Within Organizations and Their Impact on Project Success*. „Project Management Journal” 2005, No. 1.

ANALYSES PROJECTS MANAGEMENT IN THE PROCESSES OF IMPLEMENTING EXPERIENCE IN MILITARY ORGANIZATIONS: THE CONCEPTUALIZATION OF THE RESEARCH PROBLEMS

Summary

The aim of the paper is to conceptualise the research problems on applying a project approach to managing military Lessons Learned processes. The following operational objectives have been established in order to achieve the aforementioned aim: (1) to analyse Lessons Learned processes in NATO and in the Polish Armed Forces; (2) to identify the scope and the assumptions of applying the project management methodology to managing military joint analyses within Lessons Learned processes; and (3) to identify research problems for further empirical surveys. The following research methods and techniques have been applied in order to achieve the objectives of the paper: the analysis of military documentation and literature, and the interviews with Lessons Learned practitioners representing the NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC) and the Polish Armed Forces Doctrine and Training Centre (CDiS SZ).

Marek Lisiecki

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie

SPRAWNOŚĆ ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI FUNKCJONUJĄCYMI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

Złożoność zagadnień związanych ze sprawnością zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli

Podchodząc w sposób kompleksowy do zagadnień związanych ze sprawnością zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli należy najpierw określić co kryje się pod tym pojęciem, jaki jest rzeczywisty i potencjalny stopień zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli we współczesnym świecie, Europie, Polsce, na ile te zagrożenia są skutkiem działań ludzi, na ile są niezależne od ludzi, w jakim stopniu podlegają one procesom sterowania i regulacji, jakie podmioty uczestniczą w zapewnieniu bezpieczeństwa, jak są one ze sobą powiązane, jaka jest ich sprawność działań oraz co zrobić, aby była ona wyższa.

Z analizy obowiązujących w różnych państwach rozwiązań organizacyjno-prawnych zawartych w aktach normatywnych oraz praktyki oceniania organizacji publicznych funkcjonujących na rzecz bezpieczeństwa obywateli wynika, iż:

- istnieje wiele pojęć dotyczących zagadnień bezpieczeństwa obywateli bez należytego ich zdefiniowania, traktowanych nieostro – raz wąsko, raz szeroko,
- funkcjonuje wielu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, często o nakładających się kompetencjach,
- występuje różny poziom centralizacji i decentralizacji działań w tej sferze,

- istnieje rozbieżność w ocenach funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – od wewnętrznego samozadowolenia po totalną krytykę zewnętrzną.

Obserwuje się także słabe skoordynowanie działań między instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo obywateli. Często ma miejsce rywalizacja zamiast współpracy¹.

Brak podstawowych definicji dotyczących sfery bezpieczeństwa powoduje, że różne podmioty podchodzą wybiórczo (selektywnie) do tego zagadnienia. W sposób odmienny postrzegają i interpretują bezpieczeństwo państwa, obywatele – politycy, prawnicy, ekonomiści, urzędnicy, funkcjonariusze instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, obywatele-podatnicy. W aktach normatywnych, także w opracowaniach naukowych różnych ośrodków, brak jest jednoznacznych definicji dotyczących bezpieczeństwa. Ma miejsce wielość pojęć wynikających bardziej z potrzeb różnych instytucji niż potrzeb społecznych. Przykładowo, używane są pojęcia: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo krajowe, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo cywilne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo obywateli, obrona, obronność, obrona cywilna, ochrona ludności, cywilna ochrona ludności, mienia, środowiska itd. – traktowane raz szerzej, raz wężiej².

Problematyka bezpieczeństwa obejmuje bardzo szeroki obszar dziedzin życia – od losowych czynników fizykochemicznych poczynając (obejmujących zagrożenia klimatyczne, tektoniczne, pożarowe), poprzez zagrożenia biologiczno-egzystencjalne właściwe dla przetrwania w świecie organizmów żywych (zapewnienie żywności, energii technicznej, ochrona zdrowia), a na czynnikach wynikających z wzajemnej inwazyjności ludzi w życiu społecznym kończąc³. Do tego należy dodać zagrożenia rozwojowe.

Jak zauważa J. Świniarski, we współczesnych skłonnościach do pluralistycznego pojmowania bezpieczeństwa i jego polisemantycznego definiowania, często wskazywanymi różnicami gatunkowymi bezpieczeństwa bywają: niezawodność (nauki techniczne i technologiczne), stabilność i pewność istnienia (nauki społeczno-humanistyczne) oraz trwanie i rozwój (nauki przyrodnicze). Bezpieczeństwo można też rozumieć jako: wolność, spokój i komfort oraz „niczym niezakłócone współistnienie człowieka z innymi ludźmi i środowiskiem

¹ M. Lisiecki: *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*. KUL, Lublin 2009, s. 69.

² Ibid., s. 69-70; C. Rutkowski: *Sieć bezpieczeństwa. Domeny, relacje, dylematy, szanse*. WSZiP, Warszawa 2009, s. 170-246.

³ Z. Traczyk: *Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa*. W: *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Red. M. Lisiecki. WSZiP, Warszawa 2008, s. 293.

przyrodniczym”, tudzież zdrowie, mienie i dobre samopoczucie oraz pewność jutra itp.⁴.

W ujęciu aksjologicznym bezpieczeństwo można zdefiniować jako czynienie rzeczy tak, aby zapewnić przetrwanie i rozwój przez prokreację oraz edukację, przetrwanie i rozwój przez dostatek oraz dobrobyt, sprawiedliwość i rozwój przez właściwe prawo (praworządność) oraz zorganizowanie życia społecznego (aktywny udział w tym życiu), doskonalenie i wzrost jakości poszanowania wolności oraz odpowiedzialność za siebie, innych i przyrodę (tabela 1).

Tabela 1

Filary, wymiary i atrybuty holistycznie ujmowanego bezpieczeństwa

Filary szeroko pojętego bezpieczeństwa	Wymiary szeroko pojętego bezpieczeństwa	Atrybuty szeroko pojętego bezpieczeństwa
Prokreacja i edukacja	Demograficzny	Przetrwanie, rozwój
Dostatek i dobrobyt	Ekonomiczny	Przetrwanie, rozwój
Prawo i ustroj	Polityczno-społeczny	Sprawiedliwość, rozwój
Wolność i odpowiedzialność	Kulturowo-cywilizacyjny	Doskonalenie, jakość

Źródło: Na podstawie J. Świniarski: *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*. W: *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Red. M. Lisiecki. WSZiP, Warszawa 2008, s. 76.

W globalnym świecie gospodarki wolnorynkowej i liberalizmu zarządzanie bezpieczeństwem obejmuje: doskonalenie wolności i odpowiedzialności obywateli, rozwój praw człowieka i poszerzanie jego stosowania (szczególnie na obszar jego ignorowania), trwanie społeczeństw dobrobytu i jego globalne upowszechnianie (szczególnie na obszary biedy i głodu, aby rozbroić tzw. bombę głodu), przetrwanie rodzaju ludzkiego poprzez stosowną prokreację i upowszechnianie edukacji. Chodzi o to, aby te filary, wymiary i atrybuty szeroko pojętego bezpieczeństwa były realizowane faktycznie (materialnie), a nie tylko – jak niekiedy bywa – deklaratywnie, medialnie czy formalnie. Zarządzanie bezpieczeństwem powinno polegać na faktycznym (materialnym) staraniu o: stosowną liczbę i jakość pracowników (ich rekrutację, edukację, lojalność), ich efektywność ekonomiczną czy wydajność pracy (ich motywowanie), przestrzeganie prawa przez nich i wobec nich oraz ich zakres zarówno wolności, jak i odpowiedzialności (ich kulturę, moralność, kulturę organizacyjną)⁵.

⁴ J. Świniarski: *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*. W: *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, op. cit., s. 62-63.

⁵ Ibid., s. 77.

W badaniach, w procesach legislacyjnych, opiniach społecznych wyraźnie odczuwa się brak kompleksowego (systemowego) spojrzenia na bezpieczeństwo państwa jako na zbiór obejmujący w sposób wieloaspektowy co najmniej takie elementy, jak terytorium, obywatele, władze, struktury karne, relacje międzynarodowe, czyli to wszystko, co stanowi podstawę do funkcjonowania suwerennego państwa.

Wychodząc od podstawowych elementów państwa można uznać, że państwo jest bezpieczne tylko wtedy, gdy będą spełnione łącznie następujące warunki:

- nie będzie zagrożone jego terytorium,
- ludzie (obywatele, mieszkańcy tego terytorium, a także przybysze czasowi) będą czuli się bezpiecznie (wszędzie tam gdzie przebywają, będzie zapewniony ich byt i rozwój, będą zabezpieczone ich prawa i wolności),
- władze będą funkcjonowały suwerennie – zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym,
- będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system karny obejmujący wszystkich obywateli,
- będą poprawne relacje międzynarodowe w układzie bilateralnym i multilateralnym.

Wynika z tego, że tych pięć elementów łącznie – ludność, terytorium, władza, system karny, relacje międzynarodowe – powinno być przedmiotem szczególnej ochrony państwa, jednocześnie punktem wyjścia przy poszukiwaniu konceptualnych, przyszłościowych modeli bezpieczeństwa⁶. Państwo powinno spełniać służebną rolę przede wszystkim wobec swoich obywateli (swojego narodu).

We współczesnym ujęciu bezpieczeństwo obywateli to oczekiwanie społeczne na zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu politycznego. Wartość jaką jest fizyczne przetrwanie widziana jest w aspekcie zwiększania pewności. Bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, którego poziom zależy od wielu zmiennych⁷.

W społeczeństwach najwyżej rozwiniętych, dostrzegając wielość zagrożeń, największą wagę przywiązuje się do bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowotnego, bezpieczeństwa ekonomiczno-gospodarczego i socjalnego, bezpieczeń-

⁶ Tak definiowane jest państwo w prawie międzynarodowym publicznym. Zob. Art.1 konwencji przyjętej w Montevideo w 1933 roku; R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*. PWN, Warszawa 1994, s. 113-114; W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. PWN, Warszawa 1983, s. 117-118.

⁷ W. Fehler: *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*. W: *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*. Red. W. Śmiałek, J. Tymanowski. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 169-170.

stwa politycznego, bezpieczeństwa technologicznego, ochrony wolności i praw obywateli⁸.

Podstawowym zadaniem w procesie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem obywateli jest identyfikacja jakości oczekiwanej przez obywateli w zakresie zapewnienia im bezpieczeństwa, projektowanie i zapewnianie jakości procesów realizacji usług na rzecz zapewnienia tego bezpieczeństwa, zapewnianie odpowiedniej jakości wyników, gdyż głównie od nich będzie zależał poziom zadowolenia z realizowanych usług.

Należy też nadmienić, że współczesne zarządzanie bezpieczeństwem obywateli – z racji szerszego rozumienia terminu bezpieczeństwa niż w przeszłości – nie dotyczy tylko instytucji publicznych, obejmuje także organizacje for-profit przyczyniające się do zapewnienia bezpiecznego bytu, rozwoju, a także działalność organizacji funkcjonujących na zasadach wolontariatu oraz samych obywateli. System bezpieczeństwa obywateli obejmuje bardzo wiele podmiotów – zaczynając od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, sądowej, samorządu terytorialnego, kończąc na instytucjach, przedsiębiorstwach, organizacjach pozarządowych, obywatelach. Tym niemniej, główna konstytucyjna odpowiedzialność za bezpieczeństwo obywateli spoczywa na instytucjach publicznych.

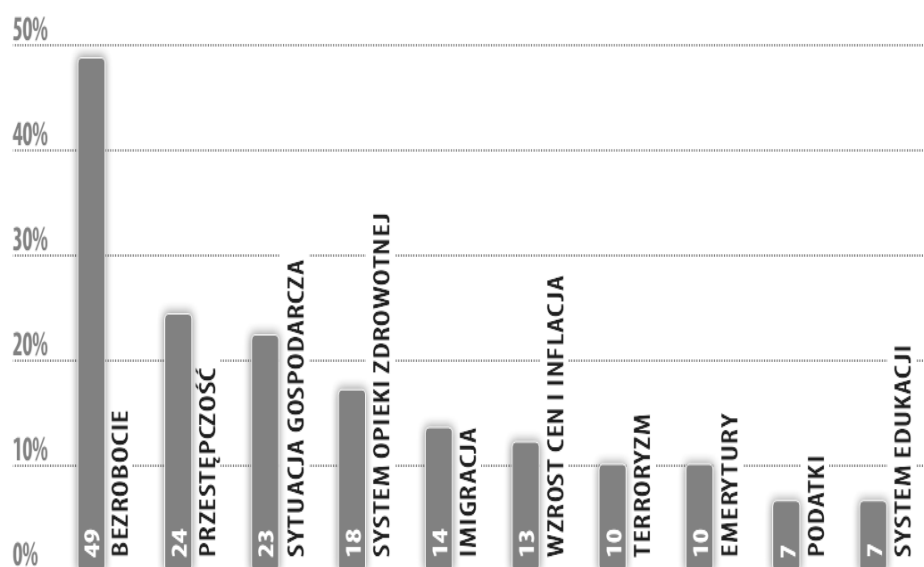
Dla sprawnego zarządzania bezpieczeństwem obywateli bardzo istotny jest aspekt właściwej retrospektywnej i prospektywnej identyfikacji i hierarchizacji zagrożeń, formułowania właściwych strategii, konstruowania pod nie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych oraz odpowiedniego przewodzenia. Żeby identyfikacja i hierarchizacja zagrożeń była pełna i poprawna, strategie i rozwiązania organizacyjne oraz systemy zarządzania zapewniały odpowiednią jakość, potrzebne są odpowiednie metody ich weryfikacji oraz projektowania. Szczególnie ważna jest sprawna strategiczna i operacyjna kontrola zarządcza minimalizująca ryzyko popełnienia błędów, zapewniająca właściwe wykorzystanie zasobów organizacyjnych. Ważny jest dobór odpowiednich metod i technik organizacji i zarządzania gwarantujących wysoką jakość.

Bezpieczeństwo obywateli – jego elementy składowe

We współczesnym ujęciu bezpieczeństwo obywateli to przede wszystkim zapewnienie ludziom godnego bytu, możliwości rozwoju, zapewnienie swobód obywatelskich. Na obecnym etapie rozwoju społecznego jako najważniejsze

⁸ Zob. M. Cieślarczyk: *Teoretyczne, metodologiczne i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w pierwszej dekadzie XXI wieku*. W: *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, op. cit., s. 23; *Global Risks 2013*. World Economic Forum, Committed to Improving the State of the World.

w zakresie bezpieczeństwa Polacy wymieniają potrzeby socjalno-ekonomiczne, potrzeby związane z ochroną zdrowia, potrzeby w zakresie ograniczania przestępczości, zagrożeń cywilizacyjnych oraz ze strony natury⁹. Na podobne zagrożenia zwracają uwagę obywatele Unii Europejskiej (rys. 1).



Rys. 1. Hierarchia zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej (badania przeprowadzono wiosną 2006 roku)

Źródło: *Europa i jej mieszkańcy. Podstawowe fakty i liczby*. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007.

Sondaże wykonywane w Unii Europejskiej wykazują, że Europejczycy najbardziej boją się bezrobocia, w dalszej kolejności przestępczości, złej sytuacji gospodarczej, źle funkcjonującego systemu opieki zdrowotnej, migrantów, wzrostu cen i inflacji, terroryzmu, niskich emerytur, wysokich podatków, złego systemu edukacji (rys. 1)¹⁰. Jak łatwo wykazać, każde z tych zjawisk może być w mniejszym lub większym stopniu przedmiotem sterowania i regulacji. Skala

⁹ M. Lisiecki: *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*. Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011, s. 80-81; B. Kosowski: *Wieloaspektowość zagrożeń determinantem bezpieczeństwa cywilnego*. W: *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki*. Red. B. Kosowski, A. Włodarski. Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa we współpracy z SGSP, Warszawa 2007, s. 19-20.

¹⁰ Zob. także publikowane dane Eurostatu.

tych zjawisk może być wykorzystana do oceniania sprawności działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli – szczególnie zaś jakości rozumianej jako stopień zaspokajania potrzeb społecznych w tym względzie.

Wydaje się, że współczesne i przyszłe systemy bezpieczeństwa powinny realizować co najmniej sześć funkcji o jasno określonej hierarchii:

- retrospektywnego i prospektywnego identyfikowania potrzeb rozwojowych oraz zagrożeń,
- normowania – ustalania poziomu rozwoju, celów i reguł ochrony, zachowania się ludzi, ograniczania ich swobód i wolności,
- instytucjonalizowania – wyodrębniania i organizowania działań w sferze bezpieczeństwa, tworząc procedury działań oraz instytucje je realizujące,
- prewencyjną – opracowywanie strategii rozwojowych, zapobieganie zjawiskom zagrażającym bezpieczeństwu,
- operacyjną – podejmowanie działań rozwojowych, a także antykrzysowych w sytuacjach kryzysowych,
- restrykcyjną – karanie sprawców czynów zabronionych (przestępstw, wykroczeń, w tym sprawców sytuacji kryzysowych).

Ocena sprawności zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli

Dokonywane obecnie w Polsce oceny zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli sprowadzają się z reguły do ocen wewnętrznych, często wspomaganych wewnętrznymi statystykami, czasami zlecanymi wynikami badania opinii społecznej. Obserwuje się brak właściwej weryfikacji zewnętrznej tych ocen. Nawet Najwyższa Izba Kontroli ogranicza się jedynie do wybranych elementów funkcjonowania tych instytucji (z reguły dyscypliny budżetowej) pomijając aspekty sprawnościowe, innowacyjne, jakościowe. Stąd często wewnętrzne oceny instytucji publicznych funkcjonujących na rzecz bezpieczeństwa obywateli w sposób znaczący odbiegają od odczuć obywateli.

Podchodząc do pomiaru sprawności zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli w sposób makroskopowy należy widzieć co najmniej trzy obszary podlegające ocenie: ekonomiczny, społeczny, kryminogeny. Obszary te, wraz z przyporządkowanymi do nich kryteriami ocen, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Makroskopowe obszary i kryteria pomiaru sprawności zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli

Obszary oceny	Obszary i kryteria oceny
	kryteria oceny (w odniesieniu do obywateli)
Ekonomiczny	– majątek – dochody – bezrobocie
Społeczny	– zdrowie – środowisko – edukacja – swobody obywatelskie
Kryminogeny	– życie – zdrowie – mienie – swobody obywatelskie

W ujęciu mikroskopowym, w odniesieniu do oceny zarządzania w konkretnych instytucjach publicznych funkcjonujących na rzecz bezpieczeństwa obywateli można posłużyć się metodą wyznaczania, obserwowania i analizowania kluczowych obszarów sprawności, zwaną też metodą kluczowych obszarów wyników¹¹.

Wyróżnienie w miarę uniwersalnych podstawowych obszarów sprawności nie jest rzeczą łatwą. Wynika to z faktu, iż nie ma na świecie dwóch jednakowych organizacji, jednakowego otoczenia w jakim one funkcjonują, a nawet nie ma dwóch jednakowych zdarzeń – wszystko to może być jedynie bardzo podobne. Inne będą kluczowe obszary efektywności dla organizacji produkcyjnych, usługowych, handlowych czy też organizacji non-profit finansowych z budżetu centralnego lub budżetu samorządowego (lokalnego). Stąd wszelkie przedstawiane w literaturze koncepcje mają jedynie charakter ogólny. Uszczegółowienie następuje już w konkretnych organizacjach. Przykład ogólnych prakseologicznych kluczowych obszarów sprawności dla organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli przedstawiono w tabeli 3.

¹¹ Zob. B.R. Kuc: *Kontrola w systemie zarządzania. Funkcje i dysfunkcje*. Wydawnictwo PTM, Warszawa 2006, s. 75-76.

Tabela 3

Przykład ogólnych prakseologicznych kluczowych obszarów sprawności
dla organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli

Działalność podstawowa (wyprzedzająca oraz właściwa)	Działalność pomocnicza	Kierowanie działaniami podstawowymi i pomocniczymi
Wynik ilościowy (w obszarze działań rozwojowych, prewencyjnych i operacyjnych)	Stopień zabezpieczenia działalno- ści podstawowej	Identyfikacja potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń
Jakość	Public relations	Konstruowanie wzorców działania
Nakłady na działalność podstawową	Nakłady na działalność pomocni- czą	Gospodarowanie zasobami organizacji
Wydajność pracy (posiadanych zasobów) w obszarze działalności podstawowej	Wydajność pracy (posiadanych zasobów) w obszarze działalności pomocniczej	Planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrola i kontroling

Podchodząc do oceny zarządzania organizacjami zapewniającymi bezpieczeństwo obywateli w aspekcie podstawowych elementów wewnętrznych i zewnętrznych, pełna ocena w danym momencie $W(t)$ powinna obejmować – otoczenie $O(t)$, cele $C(t)$ i ich realizację, zasoby ludzkie $L(t)$, zasoby rzeczowe (w tym stopień instrumentalizacji) $R(t)$, zasoby finansowe $F(t)$, zasoby informacyjne $I(t)$ oraz inne $X(t)$, np. szczególne umiejętności

$$W(t) = \langle O(t), C(t), L(t), R(t), F(t), I(t), X(t) \rangle$$

Dla tych elementów można skonstruować zbiór kryteriów dla potrzeb oceny. Przykładowe kryteria przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Niektóre ogólne kryteria oceny instytucji z punktu widzenia podstawowych elementów wewnętrznych i zewnętrznych

Elementy wewnętrzne i zewnętrzne instytucji	Ogólne kryteria oceny
Otoczenie	Stopień oraz trafność identyfikacji otoczenia, głównie z punktu widzenia szans i zagrożeń dla bezpieczeństwa, potrzeb obywateli, najnowszymi technologiami, które mogą być wykorzystane na rzecz poprawy bezpieczeństwa itd. Stopień oddziaływania na otoczenie
Cele	Sprawność procesu generowania, selekcji, wyboru, doskonalenia celów strategicznych i operacyjnych służących bezpieczeństwu obywateli. Trafność wyboru celów strategicznych i operacyjnych. Stopień realizacji celów w zakresie działań podstawowych i pomocniczych itd.
Zasoby ludzkie	Poziom synergii (wynikający ze współdziałania, wykorzystania potencjału pracowniczego). Sprawność struktur organizacyjnych. Sprawność zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania wiedzą, zarządzania zmianą, zarządzania czasem. Przedsiębiorczość, innowacyjność, wydajność. Relacje przełożony-podwładny, pracownik-pracownik
Zasoby rzeczowe	Sprawność zarządzania zasobami rzeczowymi, w tym zarządzania logistycznego. Stopień i nowoczesność instrumentalizacji działań
Zasoby finansowe	Sprawność zarządzania finansami (wykonywania analiz finansowych, planowania finansowego, realizacji planów, regulowania finansowego). Wyniki ekonomiczno-finansowe
Zasoby informacyjne	Sprawność zarządzania informacjami (przepływ informacji, stopień przetwarzania, ich pełność, wiarygodność, terminowość, bezpieczeństwo)
Inne	Na przykład posiadane doświadczenie

Warunkiem uzyskania oceny w miarę pełnej wskazane jest, aby wykorzystując te same kryteria i mierniki zastosować je do instytucji realizujących podobne zadania w innych regionach, państwach stosując klasyczny benchmarking (porównywanie się z innymi). Te porównania pozwolą nie tylko na diagnozę, ale i prognozę działań. Ocena ta powinna służyć przede wszystkim przyszłości. Do-

świadczenia z przeszłości na tyle są istotne, na ile są w stanie podnieść sprawność działań w przyszłości, na ile są w stanie podnieść ich innowacyjność i jakość.

W zakresie rozwiązań formalnoprawnych, praktyki usług świadczonych na rzecz bezpieczeństwa obywateli (w tym właściwej organizacji i zarządzania) – powinniśmy nadążać za najlepszymi. Badania Instytutu Banku Światowego wskazują, że z punktu widzenia konstruowania strategii, tworzenia prawa, najwyżej oceniane w UE są Dania, Holandia (z grupy państw Zachodnich) oraz Estonia i Czechy (spośród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej). Zaś w zakresie bezpośredniego zaspakajania potrzeb obywateli – Finlandia i Dania (z grupy państw Zachodnich) oraz Estonia i Czechy (spośród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej)¹².

Podsumowanie

Zbiór zagrożeń dla bezpiecznego bytu, rozwoju, wolności obywateli jest bardzo złożony (wieloelementowy, dynamiczny). Poziom tych zagrożeń zależy od sprawności działań bardzo wielu podmiotów. Jednak odpowiedzialność konstytucyjna za zapewnienie bezpieczeństwa spoczywa przede wszystkim na organizacjach publicznych, które muszą być właściwie zorganizowane oraz właściwie zarządzane. Dla potrzeb oceny ich działania szczególnie przydatne są kryteria prakseologiczne obejmujące zarówno skuteczność, jak i ekonomiczność działań.

Bibliografia

Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej. Red. W. Śmiałek, J. Tymanowski. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

Bierzanek R., Symonides J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. PWN, Warszawa 1994.

Góralczyk W.: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. PWN, Warszawa 1983.

Kuc B.R.: *Kontrola w systemie zarządzania. Funkcje i dysfunkcje*. Wydawnictwo PTM, Warszawa 2006.

Lisiecki M.: *Jakość funkcjonowania władz publicznych w Polsce na tle innych państw europejskich*. W: *Public management 2013. Wyzwania i dylematy zarządzania or-*

¹² M. Lisiecki, *Jakość funkcjonowania władz publicznych w Polsce na tle innych państw europejskich*. W: *Public management 2013. Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi*. T. II. Red. W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Sirko. AON, Warszawa 2013, s. 351-362.

- ganizacjami publicznymi. T. II. Red. W. Kieżun, J. Wolejszo, S. Sirko. AON, Warszawa 2013.
- Lisiecki M.: *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*. KUL, Lublin 2009.
- Lisiecki M.: *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*. Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011.
- Rutkowski C.: *Sieć bezpieczeństwa. Domeny, relacje, dylematy, szanse*. WSZiP, Warszawa 2009.
- Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki*. Red. B. Kosowski, A. Włodarski. Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa we współpracy z SGSP, Warszawa 2007.
- Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Red. M. Lisiecki. WSZiP, Warszawa 2008.

EFFICIENCY OF MANAGING PUBLIC ORGANISATIONS FUNCTIONING FOR THE SAFETY OF CITIZENS

Summary

In first part of the article was introduced the complexity of the management public organizations functioning for the citizens safety. It was showed in second part of the article on basic threats for people. The ways of estimating the efficiency of the management public organizations functioning for citizens safety were introduced in third part of the article.

Olgierd Lissowski

Politechnika Poznańska

EFEKTYWNOŚĆ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie struktury niektórych kluczowych problemów związanych z oceną i poprawą efektywności zamówień publicznych dyskutowanych w literaturze przedmiotu. Zagadnienia te analizowane są zasadniczo w dwóch wymiarach:

- jako węższy problem właściwego doboru kryteriów oceny ofert w poszczególnych postępowaniach o zamówienia publiczne,
- jako szerszy problem efektywności całego systemu instytucjonalnego zamówień publicznych.

Jeśli chodzi o kryteria oceny ofert, przedmiotem dyskusji są przede wszystkim kwestie:

- doboru i właściwego zdefiniowania kryteriów oceny efektywności ekonomicznej,
- kwestie dopuszczalności stosowania pozaekonomicznych kryteriów rozstrzygania zamówień publicznych, związanych ze stosowaniem różnych rodzajów tzw. polityki społeczno-ekonomicznej.

Efektywność systemów zamówień publicznych jako całości oceniana jest:

- z jednej strony w sposób porównawczy, jako jeden z alternatywnych sposobów świadczenia usług publicznych,
- z drugiej strony w odniesieniu do poszczególnych systemów, ich wewnętrznych celów, kryteriów funkcjonalnych i strukturalnych.

W każdym z powyższych ogólnych obszarów występuje ogromna ilość kwestii szczegółowych. Osiągnięcie konsensusu w kwestiach związanych z oceną efektywności zamówień publicznych jest często trudne, nie tylko ze względu na złożoność przedmiotu konkretnych zamówień, ale także ze względu na zróżnicowanie interesów, systemów wartości i modeli ustrojowych przyjmowanych za podstawę kształtowania systemów zamówień publicznych. W praktyce spo-

łącznej oceny efektywności systemów zamówień publicznych dokonywane są łącznie:

- na podstawie obiektywnych kryteriów rzeczowych (poziom uzyskiwanych korzyści),
- na podstawie subiektywnego wartościowania politycznego (korzyści dla kogo, z czyjego punktu widzenia?).

Kryteria oceny efektywności ekonomicznej ofert

Ustawodawstwo wspólnotowe dopuszcza stosowanie dwóch typów kryteriów ekonomicznych udzielania zamówień:

- najniższej ceny,
- oferty z punktu widzenia instytucji zamawiającej najkorzystniejszej ekonomicznie.

Ta druga definiowana jest bliżej poprzez przykładowo wskazany pakiet konkretnych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia. Dyrektywa 2004/18 wymienia w art. 53 wśród nich: jakość, cenę, wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, koszty użytkowania, rentowność, serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, termin dostarczenia lub czas dostarczenia lub realizacji. Dyrektywa 2004/17 (sektorowa) zawiera w art. 55 prawie identyczny pakiet kryteriów. Z kolei polska ustawa PZP¹ w art. 91 ust. 2 wskazuje jako kryteria oceny ofert cenę lub tzw. bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz terminy wykonania zamówienia. Kryteria oceny ofert nie mogą natomiast dotyczyć właściwości wykonawcy, w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (art. 91 ust. 3). Ustawa wyjaśnia ponadto, że jeśli nie można wybrać oferty najkorzystniejszej z uwagi na to, że dwie lub więcej ofert przedstawia taki sam bilans ceny i innych kryteriów oceny ofert, wybiera się ofertę z niższą ceną (art. 91 ust. 4). Z kolei jeśli w postępowaniu, w którym jedynym kryterium oceny ofert jest cena nie można dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej ze względu na to, że zostały złożone oferty o takiej samej cenie, zamawiający wzywa wykonawców, którzy złożyli te oferty do złożenia ofert dodatkowych (art. 91 ust. 5). W celu ustalenia oferty najkorzystniejszej ekonomicznie opisywanej za pomocą wielu kryteriów przypisuje się do nich relatywne

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759.

wagi, które mogą być wyrażone za pomocą przedziału z odpowiednią rozpiętością maksymalną. Wyjątkowo, jeśli zastosowanie wag nie jest możliwe z uzasadnionych przyczyn, ustala się kolejność kryteriów od najważniejszego do najmniej ważnego². Preambuła Dyrektywy 2004/18 (46) wyjaśnia istotę wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie jako określenie relacji jakości do ceny złożonych ofert, a szerzej – relacji ekonomicznych i jakościowych potraktowanych łącznie. Określa się w ten sposób poziom wykonania przedmiotu zamówienia. Jeśli wymagany poziom wykonania przedmiotu zamówienia (niekoniecznie najwyższy) może być określony definitywnie w warunkach i specyfikacjach zamówień, wówczas dogodnie jest rozstrzyganie przetargów wyłącznie za pomocą kryterium najniższej ceny. Wtedy rozstrzyganie przetargów jest stosunkowo najprostsze. Jednakże w wielu systemach zamówień stosowane wyłączne kryterium ceny może odnosić się także do innego poziomu, np. ceny średniej albo ceny najbardziej zbliżonej do szacunkowej ceny zamawiającego. Skrajne ceny, a w szczególności ceny niewspółmiernie niskie (lub wysokie) mogą stanowić negatywne kryterium selekcyjne ofert, choć może być to związane z obligatoryjnym lub fakultatywnym przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego podstawy kalkulacji tych cen. W niektórych bogatych krajach – chociaż raczej w przetargach prywatnych – realna selekcja wykonawców dokonuje się w górnych przedziałach cen oferowanych na rynku. Domniemanie przyjmowane w takich wypadkach zakłada zwykle, że wysoka cena jest gwarancją jakości, która zwłaszcza w przypadku renomowanych firm nie musi być odrębnie szczegółowo weryfikowana. Niezależnie od cen ofertowych (przede wszystkim w przetargach na roboty budowlane), na finalny poziom kosztów zamawiającego istotny wpływ mają także przyjmowane mechanizmy i wzory waloryzacji lub dostosowania faktycznych wynagrodzeń wykonawców związanych z koniecznymi zmianami zakresu wykonawstwa. Z tego względu często okazuje się, że najtańsi wykonawcy są w finalnym rachunku kosztów zamawiającego najdrożsi, zwłaszcza gdy dokumentacja projektowa została przygotowana niedokładnie lub procedury przeprowadzono nie do końca uczciwie. Istotne konsekwencje finansowe zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców wiążą się także z przyjmowanymi warunkami płatności.

W kategoriach teoretycznych, w krajach rozwiniętych za podstawowe kryterium stosowane do oceny efektywności zamówień publicznych przyjmuje się korzyść lub wartość uzyskiwaną za wydatkowane pieniądze publiczne (value for money). Istnieje jednak wiele różnych sposobów rozumienia tego pojęcia, np. jakość za cenę albo korzyść uzyskiwana z każdego zakupu lub każdej wydatko-

² Dyrektywa 2004/18, art. 53 ust. 2; Dyrektywa 2004/17, art. 55 ust. 2.

wanej kwoty³ albo maksimum korzyści dla organizacji zarówno z nabywanych przez nią, jak i dostarczanych dóbr i usług, w ramach dysponowanych przez nią zasobów. Niektóre elementy kalkulacyjne mogą być subiektywne, trudne do oceny, mieć charakter niematerialny. Osiągnięcie wartości uzyskanej za wydatkowane pieniądze często charakteryzowane jest w języku angielskim za pomocą trzech innych kryteriów (3E: economy, efficiency, effectiveness) stosowanych łącznie. Owe 3E również mogą być rozmaicie definiowane, np. economy – oszczędność, mierzona możliwością nabycia pożądanej wartości po najniższej cenie, efficiency – efektywność, wydajność, mierzona maksymalną wartością jaką można uzyskać przy użyciu określonych zasobów, effectiveness – skuteczność, mierzona stopniem osiągania zamierzonych celów, bez odniesienia do kosztów⁴. W ujęciu wspólnotowego rozporządzenia finansowego kryteria te stanowią zasady składające się na ogólną zasadę należytego zarządzania finansami. Zgodnie z artykułem 30 Rozporządzenia, „[...] środki budżetowe wykorzystuje się zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (sound financial management), czyli zgodnie z zasadami: oszczędności (economy), wydajności (efficiency) i skuteczności (effectiveness). Zasada oszczędności oznacza, że zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności zostają udostępnione w wymaganym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Stosowanie zasady efektywności (efficiency) oznacza dążenie do osiągnięcia jak najlepszego stosunku między wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. Zasada skuteczności oznacza osiągnięcie określonych celów oraz zamierzonych rezultatów”⁵. W polskiej ustawie o finansach publicznych art. 44 ust. 3 stwierdza się, że wydatki powinny być dokonywane 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, 3) w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań⁶. (W przypadku zamówień publicznych zasady określone w Prawie zamówień publicznych wyprzedzają ogólną ustawę o finansach publicznych). W zamówieniach publicznych rozstrzyganych w Polsce na podstawie kryterium

³ www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFN.html

⁴ *A Brief Guide for Value for Money*. University of Cambridge, www.admin.cam.ac.uk/office/sekretariat/vfm/guide.html

⁵ Regulation (EU, Euroatom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012, on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euroatom) No 1605/2002, Official Journal of the European Union L 298, 26.9.12.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

najniższej ceny pożądana korzyść rozumiana jest przede wszystkim jako skuteczność. W postępowaniach rozstrzyganych na podstawie bilansu ceny i innych kryteriów przedmiotowych pożądana korzyść rozumiana jest przede wszystkim jako efektywność. W praktyce polskiego systemu zamówień ogromna większość postępowań (ok. 90%) rozstrzygana jest na podstawie kryterium najniższej ceny. Jest to jednak przedmiotem wielu krytyk wskazujących negatywne konsekwencje praktyczne takiego stanu rzeczy (zła jakość wykonawstwa, nierealistyczne ceny, presja na aneksowanie umów, upadłości firm, dyskryminacja firm małych itp.). Stosowanie kryteriów jakościowych obok ceny jest jednak w praktyce często trudne i ryzykowne. Jednym z rozwiązań jest wprowadzanie obowiązku stosowania takich kryteriów w niektórych zamówieniach przez ustawodawcę⁷. W projekcie nowej dyrektywy unijnej w sprawie zamówień publicznych przewidyuje się możliwość udzielania zamówień na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie bądź też kryterium najniższego kosztu. Natomiast koszt może być szacowany na podstawie kryterium najniższej ceny lub też na podstawie podejścia opartego na analizie kosztów i wyników, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia⁸. To ostatnie kryterium stanowi istotną nowość. Jednak jego stosowanie będzie narażać na trudności związane z wypracowaniem wiarygodnych metodologii szacowania takich kosztów.

Dopuszczalność pozaekonomicznych kryteriów rozstrzygania zamówień publicznych związanych ze stosowaniem różnych rodzajów tzw. polityki społeczno-ekonomicznej

We współczesnych reżimach prawnych zamówień publicznych przyjmuje się zasadniczo, że przepisy te powinny przede wszystkim zmierzać do racjonalizacji ekonomicznej wydatków publicznych w ramach konkretnych transakcji. Jednocześnie zamówienia publiczne w sposób obiektywny oddziałują na realizację różnych strategii i politykę społeczno-ekonomiczną: zatrudnienia, konkurencji, wspierania różnych grup społecznych, rozwoju, ochrony środowiska, spójności, ochrony praworządności, zwalczania korupcji i inne. W tym kontekście wysuwane są postulaty bardziej aktywnego i instrumentalnego traktowania

⁷ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych. Dz.U. 2011, nr 96, poz. 559.

⁸ Zob. art.66 ust.1 projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych. Załącznik do noty Sekretariatu Generalnego do Rady z dnia 30 listopada 2012. 2011/0438 (COD).

zamówień publicznych w ramach tej polityki. Rozszerzenie katalogu celów i mierników efektywności stosowanych w zamówieniach publicznych musi stanowić dodatkowe utrudnienie i komplikację dla działalności menadżerów publicznych odpowiedzialnych za dokonywanie zakupów, a także wykonawców przygotowujących oferty. Ma też swoje nieuniknione konsekwencje kosztowe i biurokratyczne. Współcześnie jednak uwzględnianie pozaekonomicznych kryteriów politycznych w zamówieniach publicznych rodzi kontrowersje nie tyle w odniesieniu do ich dopuszczalności w ogóle, ile raczej w ocenie, w jakim stopniu i w jaki sposób mają one być włączone w mechanizm oceny ofert i wyboru wykonawców. Niektórzy autorzy dostrzegają obecnie ogólniejszą tendencję przesunięcia w kierunku politycznej instrumentalizacji zamówień publicznych⁹. Bardziej szczegółowe dylematy oceny efektywności wprowadzania politycznych kryteriów zamówień publicznych dotyczą między innymi wyboru:

- charakteru prawnego regulacji (akty normatywne czy tzw. miękkie prawo),
- między preferencjami przedmiotowymi związanymi z technicznym opisem przedmiotu zamówienia czy też podmiotowymi wskazującymi preferowane grupy wykonawców,
- konkretnych instrumentów wdrażania preferencji podmiotowych (takich jak np. zastrzeżone zamówienia, chronione rynki zamówień, obligatoryjne lub instrukcyjne limity łącznej wartości zamówień, które w założonym okresie powinny zostać udzielone preferowanym grupom wykonawców, podział dużych zamówień na mniejsze lub inne ukształtowanie struktury wewnętrznej zamówień, wprowadzenie obowiązkowego podwykonawstwa, obowiązkowe listy kwalifikowanych wykonawców, preferencje w ocenie ofert wspieranych wykonawców, pomoc techniczna itp.

Ocena efektywności systemu zamówień publicznych jako jednego z alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych w ramach świadczenia usług publicznych

Zamówienia publiczne jako system instytucjonalny podlega ocenie jako całość z punktu widzenia jego efektywności dla realizowanych przez władze publiczne usług publicznych. W literaturze powszechnie wyróżnia się dwa podstawowe obszary lub funkcje działania administracji publicznej: administrację

⁹ J. Telgen, Ch. Harland, L. Knight: *Public Procurement in Perspective*. W: L. Knight, Ch. Harland, J. Telgen, K.V. Tai, G. Callender, K. McKen: *Public Procurement. International Cases and Commentary*. Routledge, London and New York 2007, s. 22.

władczą, związaną przede wszystkim z wydawaniem aktów prawnych ogólnych i konkretno-indywidualnych oraz administrację świadczącą albo prestacyjną¹⁰, związana przede wszystkim ze świadczeniem usług publicznych. O ile konieczność dokonywania zamówień publicznych dla zabezpieczenia potrzeb samej administracji, związanych z realizacją jej funkcji władczych, jest oczywista, o tyle w przypadku realizacji funkcji świadczącej na rzecz zaspokajania przez państwo zbiorowych potrzeb różnych grup społecznych sprawa nie jest taka prosta. Kwestia oceny w jakim zakresie i w jaki sposób państwo zobowiązane jest do świadczenia usług publicznych (i w konsekwencji dokonywania zakupów dla zaspokojenia potrzeb różnych grup beneficjentów) jest przedmiotem fundamentalnych sporów ideologicznych i politycznych, głównie między koncepcjami o rodowodzie socjalistycznym/socjaldemokratycznym i liberalnym. W wymiarze praktycznym obserwujemy współcześnie w różnym zakresie odchodzenie państw rozwiniętych od wcześniejszych modeli państwa dobrobytu, zakładających szeroką odpowiedzialność państwa za materialne standardy zaspokojenia potrzeb społecznych. Tym samym, ograniczeniu ulega skala zakupów na te cele. Jeśli chodzi o sposób zaspokajania potrzeb publicznych, w państwach rozwiniętych mamy do czynienia z procesami tzw. eksternalizacji i outsourcingu administracyjnego, polegającego na przechodzeniu od bezpośredniego zaspokajania potrzeb społecznych przez państwo w ramach usług sektora publicznego, do zaspokajaniu ich za pomocą usług i dóbr nabywanych przez państwo od sektora prywatnego. Oznacza to w konsekwencji rozwój systemów zamówień publicznych. Z kolei obok klasycznych zamówień publicznych opartych na pełnym ryzyku i odpowiedzialności administracji publicznej za skuteczność świadczenia usług publicznych rozwijają się różne modele tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego, w których państwo dzieli ryzyko i odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych z podmiotami prywatnymi. Powstają w ten sposób inne od klasycznych zamówień publicznych modele kontraktowe. Dalsze kroki w ewolucji procesów świadczenia usług publicznych łączą się z rozwojem sterowania pośredniego, w których państwo za pomocą środków administracyjnych lub politycznych dąży do zapewnienia odpowiedniego poziomu zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych poprzez rynek, bez podejmowania bezpośredniej odpowiedzialności kontraktowej w ramach zamówień publicznych. Procesy te nie muszą prowadzić do konsekwentnej prywatyzacji. W praktyce w państwach rozwiniętych funkcjonuje równolegle wiele różnorodnych rozwiązań instytucjonalnych świadczenia usług publicznych z wykorzystaniem i bez wykorzystania mechanizmów zamówień publicznych. Oceny ideologiczne i polityczne dotyczą

¹⁰ H. Izdebski: *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.

głównie proporcji wykorzystywania różnych rozwiązań. W przybliżeniu można wyróżnić trzy podstawowe sposoby wpływania przez państwo na zaspokojenie zbiorowych potrzeb społecznych:

- usługi sektora publicznego, oparte na publicznej własności infrastruktury i zarządzaniu świadczeniem usług,
- zamówienia publiczne obejmujące zarówno klasyczne zamówienia, jak i modele partnerstwa publiczno-prawnego i koncesyjne,
- regulowany rynek usług prywatnych obejmujący zarówno różne formy bezpośredniej regulacji administracyjnej, jak i formy regulacji pośredniej¹¹.

Proefektywnościowe reformy systemów zamówień publicznych

Postulaty najważniejszych kierunków proefektywnościowych reform systemów zamówień publicznych wiążą się z wpływowymi doktrynami modernizacji zarządzania publicznego i niekiedy przyjmują postać paradygmatyczną. W praktyce jednak dominuje podejście pragmatyczne (nierzadko chaotyczne) polegające na równoczesnym stosowaniu różnych koncepcji, sposobów i technik. Do najważniejszych kierunków reform można zaliczyć:

- modernizację regulacyjną i doskonalenie prawa zamówień publicznych (Better Regulation),
- zapewnienie skutecznej i uczciwej konkurencji na rynkach zamówień publicznych (społeczna gospodarka rynkowa, Jednolity Europejski Rynek Zamówień Publicznych),
- przejmowanie modeli kontraktowania sprawdzonych w gospodarce prywatnej (Businesslike procurement, New Public Management),
- powszechną informatyzację zakupów (e-procurement, Digital Era Governance),
- troskę o wysoką jakość etyczną i fachową kadr (Nowa służba Publiczna, koncepcje Kelmana, Denhardta),
- przechodzenie od zakupów dóbr do kontraktowania kompleksowych usług (partnerstwo publiczno-prywatne, Good- Governance).

Jeśli chodzi o reformy regulacyjne zamówień publicznych poszukuje się poprawy między innymi poprzez: deregulację, poprawę technicznej jakości legislacji, ograniczanie drobiazgowej regulacji procedur na rzecz określania ogól-

¹¹ Zagadnienia te omawiam szerzej w książce: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012, s. 54-62.

nych zasad, ograniczanie regulacji prawnej na rzecz samoregulacji lub zastępowania jej poprzez dobrowolne normy/standardy, ujednolicenie rozwiązań prawnych w różnych systemach. doskonalenie modeli kontraktowania, liberalizację praktyki stosowania prawa umożliwiającą tzw. względną adaptację¹² partnerów kontraktów itp. W praktyce jednak reformy regulacyjne prowadzą zwykle do rozbudowy regulacji prawnych, instytucjonalizacji i biurokratyzacji procesów zakupów. Od pewnego momentu systemy zamówień publicznych stają się zbyt skomplikowane, kosztowne i nieefektywne. J. Pagnato nazwał to kiedyś „sklerozą zamówień publicznych” (*procureosclerosis*)¹³. Trudno znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie tego problemu. Szczególna trudność związana z deregulacją polega na tym, że, jak wskazują liczne doświadczenia praktyczne, najmniejsze luki regulacyjne mogą być szansą dla rozwoju praktyk korupcyjnych. Jednak luk tych zamknąć się nie daje i znaczna część zjawisk korupcyjnych i tak funkcjonuje bez naruszania formalnych procedur. W desperackich próbach ich okiełznania przez ustawodawcę za pomocą środków prawnych w dłuższej perspektywie czasowej występuje pewna regularność, którą w Stanach Zjednoczonych określono jako „cykl regulacji skandali”¹⁴. Nagłośnie w mediach przekręty, afery korupcyjne powodują uruchomienie inicjatyw ustawodawczych w kierunku zwiększenia restrykcyjności przepisów o zamówieniach publicznych i kontroli zamówień. To z kolei powoduje eskalację kosztów i ryzyka po obu stronach kontraktów. Od pewnego momentu zamówienia publiczne tracą atrakcyjność dla prywatnych firm, które wycofują się z udziału w przetargach. Mechanizm konkurencyjny ulega osłabieniu i wzrastają ceny usług. Po jakimś czasie konieczna staje się korekta liberalizująca przepisy. Te zaś funkcjonować będą do ujawnienia następnych skandali. Sceptycyzm co do możliwości wyeliminowania biurokracji i zbędnych kosztów w zamówieniach publicznych przez reformy legislacyjne jest uzasadniony, gdyż ich pierwotne przyczyny wykraczają poza sferę prawną. Możliwa jest jednak poprawa sytuacji. Zapewnienie uczciwej i skutecznej konkurencji traktowane jest w państwach rozwiniętych jako najważniejszy środek do zapewnienia efektywności zamówień publicznych. Jednak środek ten ma swoje granice, które wynikają między innymi z dopuszczonych prawnie rozwiązań protekcyjnych albo nadmiernych kosztów generowanych w niektórych okolicznościach przez otwarte procedury, albo powstających problemów z nierealistycznymi cenami, jakością wykonawstwa, faktyczną eliminacją nie-

¹² W.E. Kovacic: *Law, Economics and the Reinventing of Public Administration: Using Relational Agreements to reduce the Cost of Procurement Regulation and other Forms of Government Intervention in the Economy*. „Administrative Law Review” 1998, Vol. 50, No. 1.

¹³ J. Pagnato: *Procureosclerosis*. „National Contract Management Journal” 1995, Vol. 26.

¹⁴ Ibid., s. 73, 74.

których typów wykonawców itp. Modele kontraktowania sprawdzone w gospodarce prywatnej także tylko do pewnego stopnia mogą być stosowane w zamówieniach publicznych, głównie ze względu na ograniczenia prawne związane z przyjętą logiką transakcyjną, zakazem dokonywania istotnych zmian kontraktów w trakcie ich realizacji, przyjmowanymi kryteriami społecznymi, konieczną troską o utrzymanie konkurencyjnego rynku zamówień itp. Informatyzacja zamówień publicznych obecnie napotyka głównie na bariery techniczne, polityczne i kosztowe. Troska o wysoką jakość profesjonalną i etyczną kadr zamówień publicznych jest deklarowana przez odpowiedzialnych polityków we wszystkich systemach zamówień publicznych. W tym obszarze najtrudniejsze do wyeliminowania są zjawiska korupcyjne, związane głównie z tzw. problemem agencji. Tendencja do przechodzenia od zakupów jednostkowych dóbr i usług do kompleksowych transakcji nabywania usług łączy się z takimi koncepcjami, jak eksternalizacja w realizacji zadań administracji publicznej, przechodzenie od oceny efektywności transakcji w momencie zakupu do oceny finalnej w całym cyklu życia produktów, przechodzenie od oceny efektywności wydatków publicznych do oceny efektywności w kategoriach poziomu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych, przechodzenie od relacji władczych w stosunkach między zamawiającymi i wykonawcami do relacji partnerskich.

Podsumowanie

Ostatnie oficjalne badania i komunikaty oceniają bardzo pozytywnie efektywność i kierunek zmian dokonujących się zarówno w europejskim¹⁵, jak i polskim systemie zamówień publicznych¹⁶. Komentatorzy jednak nie w pełni się z tym zgadzają¹⁷. W najbliższych latach systemy zamówień publicznych będą z jednej strony pod presją oszczędności, wynikających z trudnej sytuacji finansów publicznych, a z drugiej strony pod presją wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu realizacji celów socjalnych i rozwojowych. Nie ma prostej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i w jakim stopniu te różne kryteria efektywności można pogodzić.

¹⁵ *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*. Commission Staff Working Paper. Part 1. European Commission. Brussels, 27.6.2011, SEC(2011)853 final.

¹⁶ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.* Urząd Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl

¹⁷ Zob. komentarze T. Czajkowskiego, W. Dzierżanowskiego i A. Banasia opublikowane w miesięczniku: „Zamówienia Publiczne” 2012, nr 7.

Bibliografia

- A Brief Guide for Value for Money*. University of Cambridge. www.admin.cam.ac.uk/office/sekretariat/vfm/guide.html
- Dyrektywa 2004/17, art. 55 ust. 2.
- Dyrektywa 2004/18, art. 53 ust. 2.
- Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*. Commission Staff Working Paper. Part 1, European Commission, Brussels, 27.6.2011, SEC(2011)853 Final.
- Izdebski H.: *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Kovacic W.E.: *Law, Economics and the Reinventing of Public Administration: Using Relational Agreements to reduce the Cost of Procurement Regulation and other Forms of Government Intervention in the Economy*. „Administrative Law Review” 1998, Vol. 50, No. 1.
- Lissowski O.: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012.
- Pegnato J.: *Procureosclerosis*. „National Contract Management Journal” 1995, Vol. 26.
- Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych. Załącznik do noty Sekretariatu Generalnego do Rady z dnia 30 listopada 2012, 2011/0438 (COD).
- Regulation (EU, Euroatom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012, on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euroatom) No 1605/2002. Official Journal of the European Union L 298, 26.9.12.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych. Dz.U. 2011, nr 96, poz. 559.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.* Urząd Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl
- Telgen J., Harland Ch., Knight L.: *Public Procurement in Perspective*. W: L. Knight, Ch. Harland, J. Telgen, K.V. Tai, G. Callender, K. McKen: *Public Procurement. International Cases and Commentary*. Routledge, London and New York 2007.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759.
- www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFN.html

PUBLIC PROCUREMENT EFFECTIVENESS

Summary

The subject of this article is identification of the structure of key issues related to the assessment of effectiveness of public procurement. These issues are generally discussed in two dimensions: (1) as a narrower question of the appropriate choice of evaluation criteria in individual orders, and (2) as a broader problem of assessing the effectiveness of the entire public procurement institutional systems. When it comes to evaluation criteria in individual orders, the subject of discussions are primarily two issues: (1.1) selection and proper definition of economic effectiveness criteria, and (1.2) the admissibility of non-economic criteria. The effectiveness of procurement systems as a whole may be assessed: (2.1) in a comparative manner, as one of alternative ways of delivery of public services, and (2.2) separately, for each individual system, related to its internal goals, functional and structural criteria.

Jakub Ławniczak

Politechnika Poznańska

ZDEFINIOWANIE POJĘCIA „RAŻĄCO NISKIEJ CENY” JAKO NARZĘDZIA SŁUŻĄCEGO DO ZWIĘKSZENIA EFEKTYWNOŚCI REALIZACJI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Podmioty udzielające zamówień ze środków publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (u.o.f.p.)¹ stoją przed trudnym zadaniem. Z jednej strony zobowiązane są wydatkować środki publiczne w sposób przewidziany w ustawie – zgodnie z art. 44 ustawy, z drugiej zaś w procedurach i na zasadach określonych w przepisach innej ustawy Prawo zamówień publicznych (p.z.p.)². Dlatego też, aby osiągnąć zamierzony efekt optymalnego wydatkowania środków publicznych oraz zwiększyć efektywność realizacji samych zamówień, konieczne jest zastosowanie takich metod oraz środków, które są zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Zgodnie z regułami określonymi w art. 44 u.o.f.p, wszystkie wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ponadto, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Natomiast ustawa p.z.p reguluje zasady udzielania zamówień, w tym tryby, a także co istotniejsze – kryteria jakimi należy kierować się przy dokonywaniu wyboru oferty najkorzystniejszej.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm. (dalej: u.o.f.p.).

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 z późn. zm. (dalej: p.z.p.)

Kryteria wyboru oferty

Jednym z takich kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej, które musi być bezwzględnie zastosowane jest kryterium ceny. Powyższe stanowisko wynika *expressis verbis* z dyspozycji art. 91 ustawy p.z.p, który statuuje generalną zasadę, że wybór oferty najkorzystniejszej odbywa się na zasadzie kryteriów oceny określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przy czym kryteriami oceny ofert mogą być cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. Z powyższego uregulowania wynika, że kryterium ceny może być co do zasady jedynym i wyłącznym kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej, co również potwierdza praktyka.

Pozostałe zaś kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej mogą być stosowane z zastrzeżeniem, że dotyczyć będą wyłącznie przedmiotu zamówienia i nie będą w żadnym wypadku odnosić się do właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej. Oczywiście ustawa p.z.p przewiduje od tej reguły wyjątki, które dotyczą udzielania zamówień publicznych na usługi tzw. niepriorytetowe. Katalog usług o charakterze niepriorytetowym został określony bezpośrednio w rozporządzeniu w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym³. Wnosząc *a contrario* kryteriów podmiotowych nie można stosować w przypadku udzielania zamówień publicznych na dostawy oraz roboty budowlane.

Ze statystyk prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że struktura procentowa prowadzonych postępowań z zastosowaniem kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert oraz jako kryterium ceny i innych kryteriów dotyczących przedmiotu zamówienia w wolumenie zamówień o wartości powyżej 14.000 euro, ale poniżej progów przewidzianych dyrektywami unijnymi przedstawia się jak w tabeli 1⁴.

³ Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym. Dz.U. 2010, nr 12, poz. 68.

⁴ Statystyki zamówień publicznych prowadzonych w przedziale powyżej progów unijnych na podstawie stosowanych kryteriów oceny ofert nie są publikowane przez UZP. Natomiast zamówienia o wartości nie przekraczającej 14.000 euro nie podlegają reżimom ustawy p.z.p są realizowane na podstawie wewnętrznych regulacji przyjętych przez zamawiającego.

Tabela 1

Kryteria oceny ofert zamówienia powyżej 14 000 euro, ale poniżej progów UE

Okres	Odsetek postępowań w %			
	kryterium oceny	roboty budowlane	dostawy	usługi
01-01 do 31-12-2010*	cena	95%	91%	85%
	cena i inne kryteria	5%	9%	15%
01-01 do 31-12-2011**	cena	95%	92%	87%
	cena i inne kryteria	5%	8%	13%
01-01 do 31-07-2012***	cena	95%	93%	86%
	cena i inne kryteria	5%	7%	14%

* Biuletyn Informacyjny UZP nr 12/2010 opublikowany na stronie internetowej www.uzp.gov.pl** Biuletyn Informacyjny UZP nr 12/2011 opublikowanym na stronie internetowej www.uzp.gov.pl*** Biuletyn Informacyjny UZP nr 7/2012 opublikowanym na stronie internetowej www.uzp.gov.plŹródło: Witryna internetowa Urzędu Zamówień Publicznych. www.uzp.gov.pl

Z powyższej statystyki wynika, że kryterium ceny jako jedynego kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej jest kryterium najczęściej i najchętniej stosowanym przez zamawiających publicznych. Uzasadnienia takich statystyk można upatrywać przede wszystkim w tym, że kryterium ceny jest wymieralne, obiektywne, łatwe do zweryfikowania w toku oceny ofert oraz co do zasady nie może być zaskarżone przez wykonawców w toku postępowania odwoławczego do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO). Pozostałe kryteria oceny, a właściwie ich opis, są częściej kwestionowany.

Jednakże zastosowanie kryterium ceny jako wyłącznego kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej może stanowić źródło problemów, zwłaszcza w przypadku dokonania niewłaściwego opisu przedmiotu zamówienia. Trudno pogodzić wymogi ustawowe narzucone ustawą p.z.p z oczekiwaniami zamawiającego⁵ jako organizatora postępowania w przypadkach niewłaściwego doboru kryterium oceny ofert. Ograniczone są bowiem możliwości prawne odrzucenia oferty czy też unieważnienie prowadzonego postępowania wyłącznie do przesłanek określonych w p.z.p, które muszą być interpretowane ściśle. Decydując się na zastosowanie kryterium ceny jako wyłącznego kryterium wyboru zama-

⁵ Podmiot udzielający zamówień publicznych na gruncie p.z.p nazywany jest Zamawiającym.

wiający musi liczyć się z walką konkurencyjną pomiędzy wykonawcami, co często kończy się korzystaniem ze środków ochrony prawnej przez niezadowolonych wykonawców. Innym zagrożeniem jest to, że nie zawsze oferta z najniższą ceną daje gwarancję prawidłowego i, co istotniejsze, terminowego wykonania zamówienia. Zwiększa się przy tym ryzyko wyboru podmiotu świadczącego usługi niskiej jakości lub nieprzygotowanego do realizacji zamówienia. Z kolei niezrealizowanie zamówienia w terminie może skutkować utratą środków publicznych. Warto również przy tym zaznaczyć, że zamówienia publiczne należą do bardzo atrakcyjnego portfela zamówień, gdyż są to duże zamówienia z gwarancją wypłacalności. Istotniejszy problem występuje jednak w sytuacji, gdy wykonawcy chcąc pozyskać zamówienie publiczne celowo zaniżają cenę swojej oferty. W literaturze prezentowany jest pogląd, że przyczynę wyraźnie niższej ceny należy upatrywać albo w świadomym działaniu wykonawcy, albo nierzetelności kalkulacji ceny oferty⁶. W tym też przypadku możemy mieć do czynienia z ofertą, ceny rażąco niską. Jednocześnie ustawodawca nałożył na zamawiającego obowiązek odrzucenia takiej oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 p.z.p. W doktrynie został ugruntowany pogląd, że w przypadku powzięcia podejrzenia co do przedstawienia przez wykonawcę oferty zawierającej rażąco niską cenę, na zamawiającym ciąży obowiązek wszczęcia i przeprowadzenia procedury, której celem jest wyjaśnienie wszelkich wątpliwości związanych z poziomem cenowym tej oferty. Brak jest przy tym podstaw do przyjęcia, że zamawiający powinien zaakceptować w tym zakresie jakąkolwiek formę i treść wyjaśnień złożonych przez wykonawcę⁷. Wobec powyższego, zamawiający chcąc odrzucić ofertę z ceną rażąco niską ma obowiązek umożliwić wykonawcy udowodnienie, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej. Ponadto, dodatkowym utrudnieniem dla zamawiającego jest to, że ciężar udowodnienia podstawy faktycznej oraz prawnej odrzucenia oferty spoczywa na nim jako na stronie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne⁸.

Dodatkową trudność sprawia jednak okoliczność, że brak jest definicji legalnej pojęcia ceny rażąco niskiej, pomimo tego, że w samej ustawie p.z.p. termin ten występuje. Ustawodawca zdefiniował wyłącznie pojęcie samej ceny poprzez zawarcie odesłania do pojęcia ceny w rozumieniu przepisów ustawy z 5 lipca 2001 roku o cenach⁹ – art. 3 ust. 1 pkt 1. W żadnym przepisie ustawa p.z.p nie daje odpowiedzi na pytanie, jaka cena zaoferowana przez wykonawcę powinna

⁶ P. Banasik: *O rażąco niskiej cenie oferty raz jeszcze*. „Lex”, nr 109011.

⁷ Urząd Zamówień Publicznych (UZP) „Oferta z rażąco niską ceną”. www.uzp.gov.pl

⁸ Art. 6 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2001 roku o cenach. Dz.U. 2001, nr 97, poz. 1050 z późn. zm.

zostać uznana za cenę rażąco niską, co z kolei uzasadniałoby wszczęcie postępowania wyjaśniającego w trybie art. 90, oraz jakimi kryteriami należy kierować się przy dokonywaniu oceny, czy zaoferowana cena jest już czy też jeszcze nie jest ceną rażąco niską. Wobec powyższego do rangi problemu urasta określenie wyznacznika poziomu ceny, która powinna zostać uznana za ofertę z ceną rażąco niską, a co się z tym wiąże, jakie przyjąć kryteria przy ocenie wyjaśnień wykonawcy złożonych na okoliczność zaoferowanej ceny. Ani przepisy Dyrektyw (2004/18/WE oraz 2004/17/WE), ani orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie konstruuje ram odnoszących się do pojęcia rażąco niskiej ceny. Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 1989 roku w sprawie C-103/88 (Constanzo), niedopuszczalne, jako sprzeczne z zasadą wspierania rzeczywistej konkurencji w zamówieniach publicznych, jest automatyczne, wyłącznie na postawie arytmetycznego kryterium, uznawanie za rażąco niskie i odrzucanie ofert o cenach poniżej pewnego poziomu, np. tańszych o więcej niż 10% od średniej ceny wszystkich złożonych ofert. Z treści przywołanego orzeczenia wynika norma interpretacyjna, iż z uwagi na zróżnicowany charakter poszczególnych zamówień oraz istotę uwarunkowań organizacyjnych, gospodarczych i ekonomicznych związanych z realizacją świadczeń w ramach zamówień publicznych kwestię rażąco niskiej ceny należy analizować w aspekcie konkretnego zamówienia, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności mających realny wpływ na proces sporządzania oferty¹⁰. Z kolei w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że pojęcie ceny „rażąco niskiej” pozostaje pojęciem nieostrym, bez względu na zastosowanie pomocniczo wykładni tego pojęcia przy użyciu *Słownika języka polskiego PWN*. Nieostrość ta nie może być w ten sposób usunięta, ponieważ *Słownik...* czy inne tego typu źródła tłumacząc pojęcie posługują się dalszymi pojęciami o również nieostrym charakterze jak „wyraźna” czy „bardzo duża” różnica w cenie, które podlegają interpretacji subiektywnej. Należy zatem oprzeć analizę na innych kryteriach. Należą do nich przykładowo: odbieganie całkowitej ceny oferty od cen obowiązujących na danym rynku w taki sposób, że nie ma możliwości realizacji zamówienia przy założeniu osiągnięcia zysku, zaoferowanie ceny, której realizacja nie pozwala na utrzymanie rentowności wykonawcy na tym zadaniu, niewiarygodność ceny z powodu oderwania jej od realiów rynkowych¹¹. W innym orzeczeniu uznano, że charakter ceny rażąco niskiej można przypisać cenie, która jest niewiarygodna i nierealna w stosunku do obowiązujących cen rynkowych. Kolejnym kryterium oceny może być ustalenie średniej ceny pozostałych ofert najbardziej zbliżonych do siebie pod

¹⁰ Urząd Zamówień Publicznych „Oferta z rażąco niską ceną”. Op. cit.

¹¹ Wyrok SO w Krakowie, sygn. akt XII Ga 88/09. „Lex”, nr 552013.

względem cenowym¹². Podobny pogląd został zaprezentowany w orzeczeniu SO w Katowicach, gdzie w uzasadnieniu wydanego wyroku uznano: przepisy p.z.p. nie określają definicji pojęcia rażąco niskiej ceny, mimo że pojęcie to zostało użyte przez ustawodawcę nie tylko w art. 89 ust. 1 pkt 4 PZP, ale i w art. 90 p.z.p. Punktem odniesienia do jej określenia jest przedmiot zamówienia i można przyjąć, że cena rażąco niska to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień i ewentualnie innych ofert złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹³.

Podobną interpretację pojęcia „ceny rażąco niskiej” przyjęła również Krajowa Izba Odwoławcza, przy czym w orzecznictwie KIO wypracowano pewne punkty odniesienia i kryteria pomocnicze, którymi powinni kierować się zamawiający przy dokonywaniu oceny, czy złożona oferta jest z ceną rażąco niską. Zgodnie z prezentowanymi poglądami, wyznacznikiem poziomu ceny rażąco niskiej powinno być odniesienie do wartości szacunkowej zamówienia ustalonej przez Zamawiającego przed wszczęciem postępowania z należytą starannością, cen ofert złożonych w postępowaniu przez pozostałych wykonawców, obowiązujących na rynku cen, średniej ceny ofert złożonych w postępowaniu czy też całkowitej ceny oferty, a nie cen jednostkowych¹⁴. KIO uznała, że oparcie podejrzenia zaistnienia ceny rażąco niskiej (domniemanie *praesumptio iuris*) wyłącznie na jednym czynniku, tj. wysokości zaoferowanych cen przez pozostałych wykonawców, w oderwaniu od wartości szacunkowej i kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na zrealizowanie zamówienia, jest niewystarczające¹⁵. Twierdzenie, że niektóre pozycje kosztorysowe w ofercie są znacznie zaniżone nie uzasadnia jeszcze tezy, że cena całkowita oferty nosi znamiona ceny rażąco niskiej i nie stwarza podstaw do zastosowania przepisu art. 90 ust. 1 p.z.p.¹⁶. Z kolei w doktrynie prezentowany jest również pogląd, że cenę rażąco niską należy oceniać przez pryzmat ceny spekulacyjnej¹⁷.

Przeglądając orzecznictwo KIO można zauważyć, że na zamawiającym ciąży obowiązek zweryfikowania, czy złożona oferta nosi znamiona oferty z ceną rażąco niską oraz rozstrzygnięcia, czy złożone przez wykonawcę wyjaśnienia potwierdzają rzetelne skalkulowanie ceny oferty. W sytuacji powzięcia wątpliwości co do sposobu kalkulacji ceny, wystąpienie do wykonawcy w trybie art. 90 ust 1 p.z.p o wyjaśnienia stwarza domniemanie faktyczne zaoferowania

¹² Wyrok SO w Poznaniu, sygn. akt X Ga 127/08. „Lex”, nr 621205.

¹³ Wyrok SO w Katowicach, sygn. akt XIX Ga 128/08. „Lex”, nr 621199.

¹⁴ Wyrok KIO, sygn. akt 916/12. „Lex”, nr 1165328.

¹⁵ Wyrok KIO, sygn. akt 867/12. „Lex”, nr 1165954.

¹⁶ Wyrok KIO, sygn. akt 916/12. „Lex”, nr 1165328.

¹⁷ J. Olszewska-Stompel: *Rażąco niska cena w świetle orzecznictwa KIO i judykatury – rekomendacje dla zamawiających i wykonawców*. „Lex”, nr 116883.

ceny rażąco niskiej. Na wykonawcę zostaje przerzucony ciężar przeprowadzenia dowodu przeciwnego. Analizując orzecznictwo KIO zauważyć można, że nie jest rzeczą łatwą odrzucenie oferty, co do której powzięte zostały wątpliwości. Z prowadzonych statystyk dokonanych na podstawie analizy indeksów tematycznych orzeczeń KIO za 2011 roku ustalono, że w 2011 roku (według stanu 31.10.2011) KIO wydała 122 orzeczenia w sprawach, w których wykonawcy zarzucali konkurentom stosowanie rażąco niskich cen w przetargach, z czego w 14 przypadkach KIO orzekła, że potwierdził się zarzut rażąco niskiej ceny, w 9 potwierdził się zarzut naruszenia art. 90 ust. 1, w 9 przypadkach orzekła, że nie potwierdził się zarzut naruszenia art. 90 ust. 1, w 1 przypadku orzekła, że wykonawca niewystarczająco lub zbyt ogólnikowo udzielił wyjaśnień, co nie pozwoliło stwierdzić, czy podana cena ma charakter rynkowy, w 89 przypadkach uznała, że zarzut stosowania rażąco niskiej ceny jest nieprawdziwy¹⁸. Procedura badania i ustalania ceny rażąco niskiej przebiega w ten sposób, iż nawet przy podejrzeniu granicznym z pewnością, powstaniu należycie uzasadnionego domniemania faktycznego czy nawet zgromadzeniu stosownych dowodów, iż zaoferowana cena spełnia cechy ceny o takim charakterze, zamawiający musi na podstawie przepisu art. 90 ust. 1 p.z.p dać wykonawcy szansę wykazania okoliczności niejako ekskulpujących (tj. uwalniających od winy), np. przez wykazanie okoliczności przykładowo wskazanych w art. 90 ust. 2 p.z.p¹⁹. Natomiast przy ocenie złożonych wyjaśnień brać pod uwagę należy obiektywne czynniki, w tym np. zysk²⁰ z zastrzeżeniem, że realizacja zamówienia bez zysku sama przez się nie może prowadzić do uznania, iż mamy do czynienia z ceną rażąco niską, rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej²¹ – w tym przypadku czynnikiem wyróżniającym i mogącym mieć wpływ na wysokość ceny, jest prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, co wpływa na obniżenie kosztów wynagrodzenia. Uwzględnić należy możliwość rażącego zaniżenia²² poszczególnych pozycji przy jednoczesnym zawyżeniu rażąco wyceny innych pozycji w ten sposób, że cena za całość zamówienia będzie ceną umożliwiającą realne i należyte wykonanie zamówienia. Czynnikiem, który nie może uprawdopodobniać rażąco niskiej ceny nie może być matematyczne²³ wskazanie na różnicę pomiędzy daną ceną ofertową a wartością szacunkową powiększoną do wartości brutto. Jednakże te kryteria nie mogą być traktowane jako ostateczne

¹⁸ R. Prusowski: *Ocena ofert przez pryzmat rażąco niskiej ceny*. „Zamówienia Publiczne Doradca” 2012, nr 5, s. 42.

¹⁹ Wyrok KIO sygn. akt 601/12. „Lex”, nr 1148321.

²⁰ Wyrok KIO sygn. akt 676/12. „Lex”, nr 1163761.

²¹ Wyrok KIO sygn. akt 654/12. „Lex”, nr 1163133.

²² Wyrok KIO sygn. akt 460/12. „Lex”, nr 1131234.

²³ Wyrok KIO sygn. akt 504/11. KIO 517/11. „Lex”, nr 787077.

i wyłączone, każdy bowiem przypadek należy traktować indywidualnie. Powszeczne jest również stanowisko, że samo wskazanie przez wykonawcę czynników, które mają wpływ na wysokość ceny, a de facto na jej obniżenie, też nie jest wystarczające. Wykonawca powinien przedstawić kalkulację, z której wynika, w jakim stopniu (kwotowo lub procentowo) dany czynnik zdecydował o obniżeniu ceny²⁴.

W doktrynie zwraca się również uwagę na to, że cena rażąco niska jest mylnie utożsamiana z ceną dumpingową w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁵ oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²⁶. Zgodnie z pierwszą ustawą, dumping ujęty jest jako sprzedaż towarów i usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztu zakupu w celu eliminowania innych przedsiębiorców. Zgodnie z przepisami taki czyn należy uznać za czyn nieuczciwej konkurencji polegający faktycznie na utrudnieniu innym przedsiębiorcom dostępu do rynku. Natomiast zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów z cenami dumpingowymi mamy do czynienia w sytuacji, kiedy przedsiębiorca dominujący na danym rynku ustala ceny na niskim poziomie w celu wyeliminowania konkurencji²⁷. Na gruncie p.z.p. zamawiający nie jest w stanie udowodnić popełnienia czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu wspomnianych przepisów z uwagi na konieczność udowodnienia przesłanki eliminowania innych przedsiębiorców, dlatego też ogranicza się do ceny rażąco niskiej. Rzeczą charakterystyczną jest to, że KIO nie posługuje się pojęciem ceny dumpingowej pozostając przy sformułowaniu ceny rażąco niskiej, co więcej – czynu takiego nie traktuje jako czynu nieuczciwej konkurencji²⁸. Oferowanie cen nawet znacząco niższych od cen konkurentów nie przesądza jeszcze o zaistnieniu czynu nieuczciwej konkurencji. W innym orzeczeniu stwierdzono²⁹ ustawodawca w sposób wyraźny dokonał rozróżnienia pojęcia rażąco niskiej ceny i czynu nieuczciwej konkurencji, a zatem jakakolwiek próba utożsamiania tych instytucji jest nieuprawniona. Stwierdzenie rażąco niskiej ceny nie daje możliwości jednoczesnego przypisania wykonawcy czynu nieuczciwej konkurencji.

²⁴ D. Szczepański: *Rażąco niska cena*. „Lex”, nr 96117.

²⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

²⁶ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów. Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.

²⁷ M. Krasnodebska-Tomkiel: *Cena jest istotnym elementem rywalizacji*. „Zamówienia Publiczne Doradca” 2012, nr 5, s. 13.

²⁸ Wyrok KIO 406/12 sygn. akt. „Lex”, nr 1129944.

²⁹ Wyrok KIO/UZP sygn. akt 551/09. „Lex”, nr 499631.

Podsumowanie

Reasumując brak definicji legalnej „ceny rażąco niskiej” oraz jednoznacznych wyznaczników jakimi należy kierować się przy weryfikowaniu oferty, gdy jedynym kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej jest cena będzie mieć wpływ na efektywność udzielanych zamówień publicznych. W konsekwencji przekładać się również będzie na samą realizację zamówienia. Z jednej strony niejednoznaczność przepisów, duża swoboda interpretacji oraz w efekcie ograniczone możliwości odrzucenia oferty z „ceną rażąco niską” powoduje, że zamówienia publiczne uzyskują wykonawcy świadczący usługi o bardzo niskiej jakości lub całkowicie nieprzygotowani do realizacji zamówienia. Niewłaściwy wybór wykonawcy może również doprowadzić do tego, że zamówienie nie zostanie zrealizowane w terminie, co spowoduje określone skutki prawne w postaci utraty źródeł finansowania (np. dotacji unijnej). Po stronie samych wykonawców powstaje również konieczność podjęcia wyniszczającej walki konkurencyjnej w celu utrzymania się na rynku. Dlatego też coraz częściej postulowana jest potrzeba dokonania zmian ustawodawstwa w zakresie uregulowania problematyki „ceny rażąco niskiej” oraz wyeliminowania stosowania kryterium ceny na zasadzie wyłączności.

Bibliografia

- Banasik P.: *O rażąco niskiej cenie oferty raz jeszcze*. „Lex”, nr 109011.
- Krasnodębska-Tomkiel M.: *Cena jest istotnym elementem rywalizacji*. „Zamówienia Publiczne Doradca” 2012, nr 5.
- Olszewska-Stompel J.: *Rażąco niska cena w świetle orzecznictwa KIO i judykatury – rekomendacje dla zamawiających oraz wykonawców*. „Lex”, nr 116883.
- Prusowski R.: *Ocena ofert przez pryzmat rażąco niskiej ceny*. „Zamówienia Publiczne Doradca” 2012, nr 5.
- Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym. Dz.U. 2010, nr 12, poz. 68.
- Szczepański D.: *Cena rażąco niska*. „Lex”, nr 96117.
- Urząd Zamówień Publicznych „Oferta z rażąco niską ceną” witryna internetowa UZP. www.uzp.gov.pl
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów. Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny. Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2001 roku o cenach. Dz.U. 2001, nr 97, poz. 1050 z późn. zm.
- Wyrok KIO sygn. akt 406/12. „Lex”, nr 1129944.
- Wyrok KIO sygn. akt 460/12. „Lex”, nr 1131234.
- Wyrok KIO sygn. akt 504/11. KIO 517/11. „Lex”, nr 787077.
- Wyrok KIO sygn. akt 601/12. „Lex”, nr 1148321.
- Wyrok KIO sygn. akt 654/12. „Lex”, nr 1163133.
- Wyrok KIO sygn. akt 676/12. „Lex”, nr 1163761.
- Wyrok KIO, sygn. akt 867/12. „Lex”, nr 1165954.
- Wyrok KIO, sygn. akt 916/12. „Lex”, nr 1165328.
- Wyrok KIO, sygn. akt 916/12. „Lex”, nr 1165328.
- Wyrok KIO/UZP sygn. akt 551/09. „Lex”, nr 499631.
- Wyrok SO w Katowicach, sygn. akt XIX Ga 128/08. „Lex”, nr 621199.
- Wyrok SO w Krakowie, sygn. akt XII Ga 88/09. „Lex”, nr 552013.
- Wyrok SO w Poznaniu, sygn. akt X Ga 127/08. „Lex”, nr 621205.

DEFINING THE CONCEPT OF ‘ABNORMALLY LOW TENDER PRICE’ AS A TOOL DESIGNED TO INCREASE THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC PROCUREMENT

Summary

This article presents issues related to abnormally low tender price in terms of public procurement effectiveness. The problem tackled in this article concerns lack of a legal definition of the term ‘abnormally low tender price’, the difference between the ‘abnormally low tender price’ as understood in the Public Procurement Law and the ‘dumping price’ as understood in the Unfair Trade Practices Act. Another issue discussed in this article regards practical possibilities to reject an offer with an abnormally low tender price as a sign of an activity aiming to ensure the security of the executed investments and to increase the effectiveness of public spending.

Błażej Łyszczarz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

SPECYFIKA SZACOWANIA EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACJI PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE OCENY FUNKCJONOWANIA SYSTEMÓW OPIEKI ZDROWOTNEJ

Wprowadzenie

Efektywność jest jedną z podstawowych kategorii opisu funkcjonowania podmiotów gospodarczych, „[...] być może głównym przedmiotem zainteresowania ekonomii”¹. W literaturze przedmiotu efektywność definiowana jest w bardzo zróżnicowany sposób, najprościej jako brak marnotrawstwa. Definiuje się ją także jako „[...] maksymalizację produkcji wynikającą z właściwej alokacji zasobów przy danych ograniczeniach podaży [...] i popytu”².

Postulat efektywnego wykorzystywania zasobów i unikania marnotrawstwa środków w coraz szerszym zakresie odnosi się do działań w obszarze sektora publicznego. Należy przy tym zaznaczyć, że specyfika sektora publicznego sprawia, iż kryteria efektywnościowe charakterystyczne dla sektora prywatnego bywają nieprzydatne przy ocenie działań instytucji publicznych. Efektywność oceniana w kategoriach maksymalizacji przychodów czy minimalizacji kosztów, jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw prywatnych, nie jest kategorią, która pozwoliłaby na ocenę działań w sektorze publicznym. Gospodarowanie w obszarze sektora publicznego charakteryzuje się przy tym złożonością i niestabilnością wpływów otoczenia, wielością i niejednoznacznością celów oraz mnogością interesariuszy mających sprzeczne preferencje³. Istotne znaczenie ma również fakt,

¹ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*. T. 1. PWN, Warszawa 1999, s. 60.

² D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli: *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1992, s. 61.

³ J. Nazarko, M. Komuda, K. Kuźmich, E. Szubzda, J. Urban: *Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych*. „Badania Operacyjne i Decyzje” 2008, nr 4, s. 89-90.

że decyzje gospodarcze w sektorze publicznym podlegają złożonym regulacjom prawnym i nadzorowi⁴.

Specyficzne cechy sektora publicznego, utrudniające w konsekwencji pomiar efektywności, uwidaczniają się z całą mocą w obrębie opieki zdrowotnej. Niniejsze opracowanie traktuje o specyfice szacowania efektywności w tym sektorze gospodarki, wskazano przy tym najważniejsze problemy koncepcyjne i metodologiczne badania efektywności krajowych systemów opieki zdrowotnej.

Interpretacja efektywności w kontekście opieki zdrowotnej

W obszarze ekonomicznych badań nad opieką zdrowotną pojęcie efektywności pojmowane jest w sposób różnorodny. Generalnie twierdzi się, że działania w zakresie opieki zdrowotnej są efektywne, jeśli wykorzystanie określonych nakładów rzeczowych, osobowych i finansowych pozwala na osiągnięcie maksymalnie pozytywnych efektów zdrowotnych bądź produkcję maksymalnej ilości świadczeń zdrowotnych.

X. Liu i A. Mills twierdzą, że wyznaczanie efektywności w opiece zdrowotnej opierać się może na analizie funkcji produkcji, ewaluacji procedur medycznych, szacowaniu indukowanego popytu bądź identyfikacji wielkości nieuzasadnionej konsumpcji świadczeń⁵. W polskiej literaturze przedmiotu efektywność ekonomiczną w opiece zdrowotnej rozpatruje się w perspektywie makro i mikro. Efektywność makroekonomiczną postrzega się jako relację nakładów do efektów w odniesieniu do sektora opieki zdrowotnej jako części gospodarki. Efektywność mikroekonomiczną opisuje się natomiast jako wynik działalności usługowej danego podmiotu w odniesieniu do wielkości poniesionych nakładów⁶.

Na efektywność ekonomiczną (produkcji) składają się dwa komponenty – techniczny i alokacyjny. Pierwszy z nich oznacza zdolność unikania strat wyrażającą się bądź w maksymalnej wielkości produkcji przy danych nakładach, bądź minimalizacji nakładów przy danej wielkości produkcji. Efektywność alokacyjna oznacza zdolność łączenia nakładów i efektów w optymalnych propor-

⁴ Ibid.

⁵ X. Liu, A. Mills: *Measuring Efficiency in Purchasing*. W: *Public Ends, Private Means: Strategic Purchasing of Health Services*. Red. A. Preser. World Bank, Herndon 2007.

⁶ I. Rudawska: *Opieka zdrowotna. Aspekty rynkowe i marketingowe*. PWN, Warszawa 2007, s. 23-24.

cjach w danych warunkach cenowych⁷. Oba rodzaje efektywności w kontekście leczenia opisują amerykańscy autorzy, którzy w ramach ekonomicznych aspektów opieki zdrowotnej formułują kluczowe obszary decyzyjne⁸. Ich zdaniem, problematyka efektywności alokacyjnej zawiera się w poszukiwaniu odpowiedzi na pytania: 1) jaka kombinacja dóbr oraz usług medycznych i niemedyceńskich powinna być produkowana w gospodarce oraz 2) jakie dobra i usługi medyczne powinny być produkowane w sektorze opieki zdrowotnej? Efektywność techniczna związana jest z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, jakie zasoby opieki zdrowotnej powinny być wykorzystywane w produkcji dóbr i usług medycznych⁹.

Koncepcyjne problemy związane z budową modelu efektywności systemów opieki zdrowotnej

Pomiar efektywności każdego podmiotu decyzyjnego, w ramach którego zachodzi proces przekształcenia nakładów (czynników produkcji) w efekty wymaga określenia kryteriów, na podstawie których oceniany jest stopień osiągania celów. W piśmiennictwie brakuje konsensusu na temat definiowania celów systemów opieki zdrowotnej. Na dużym poziomie ogólności można stwierdzić, że celem tych systemów jest optymalizacja efektu zdrowotnego¹⁰. W bardziej szczegółowym ujęciu, celem tym jest organizowanie, produkowanie i udzielanie świadczeń zdrowotnych tym, którzy tych świadczeń potrzebują oraz używanie dostępnych zasobów, wiedzy i technologii po to, by zapobiegać i przynosić ulgę w chorobie, niesprawności i cierpieniu, w zakresie możliwym w istniejących warunkach¹¹. Odrębną kategorię stanowią cele dotyczące procesu dochodzenia do celu finalnego, którym są pozytywne efekty zdrowotne; wśród nich wyróżnia się między innymi sprawiedliwość dostępu do świadczeń, ochronę dochodów przed katastroficznymi wysokimi wydatkami na zdrowie, makro- i mikroekonomiczną efektywność, swobodę konsumentów oraz producentów¹².

⁷ E. Thanassoulis, M.C.S. Portela, O. Despić: *Data Envelopment Analysis: The Mathematical Programming Approach to Efficiency Analysis*. W: *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*. Red. H.O. Fried, C.A.K. Lovell, S.S. Schmidt. Oxford University Press, New York 2008.

⁸ R.E. Santerre, S.P. Neun: *Health Economics: Theories, Insights, and Industry Studies*. Thomson South-Western College Pub., Mason 2004, s. 5.

⁹ Ibid.

¹⁰ C. Włodarczyk, S. Poździoch: *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 18.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., s. 31-32.

Złożoność i wieloaspektowość celów stawianych przed systemami opieki zdrowotnej sprawiają, że zastosowalność wymienionych propozycji w analizach empirycznych jest niewielka. W praktyce badawczej ocenie podlega najczęściej cel zdrowotny, rzadziej dostępność i jakość opieki zdrowotnej czy ilość produkowanych świadczeń.

Budowa modelu efektywności w obszarze opieki zdrowotnej wymaga rozważenia następujących kwestii¹³:

- zdefiniowania jednostki decyzyjnej (producenta),
- zidentyfikowania efektów procesu produkcyjnego,
- zidentyfikowania nakładów procesu produkcyjnego,
- zidentyfikowania potencjalnego wpływu czynników zewnętrznych na proces produkcji.

Traktowanie krajowego systemu opieki zdrowotnej jako podmiotu produkującego budzi pewne wątpliwości w piśmiennictwie, z uwagi na trudności w zdefiniowaniu systemu, a także poprawne określenie nakładów i efektów procesu produkcyjnego¹⁴. Zwraca jednak uwagę fakt, że w praktyce badań empirycznych nad efektywnością na poziomie makroekonomicznym abstrahuje się często od problemów definiowania systemu opieki zdrowotnej.

Podjmując rozważania dotyczące wyboru nakładów i efektów procesu produkcyjnego należy podkreślić specyfikę tego procesu w opiece zdrowotnej. Efekt produkcji w opiece zdrowotnej może być definiowany dwojako. Efektywność produkcji może być rozpatrywana w kategoriach wytwarzania świadczeń zdrowotnych lub jako proces produkcji zdrowia, którego efektem jest poprawa lub zachowanie stanu zdrowia¹⁵. Definiowanie efektów produkcji w kategoriach świadczeń zdrowotnych sprawia, że nakłady procesu produkcyjnego obejmują zasoby rzeczowe, osobowe i/lub finansowe opieki zdrowotnej. Rozpatrywanie efektów jako poprawy sytuacji zdrowotnej sprawia, że nakłady obejmują nie tylko świadczenia medyczne, ale także wiele innych czynników społecznych i ekonomicznych.

Wybór jednej z tych możliwości nie rozwiązuje problemu zdefiniowania produktu opieki zdrowotnej. Wspomnieć wystarczy choćby, że pomiar zdrowia budzi liczne kontrowersje i wciąż trudno uznać, że nauka dysponuje w tym zakresie satysfakcjonującymi narzędziami. Znaczenie ma również fakt, że poprawa stanu zdrowia nie zawsze może być przypisywana interwencji medycznej, a określenie w jakim zakresie stan zdrowia poprawił się w wyniku leczenia może być równie

¹³ R. Jacobs, P.C. Smith, A. Street: *Measuring Efficiency in Health Care: Analytic Techniques and Health Policy*. Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 18.

¹⁴ Ibid., s. 20.

¹⁵ J. Cumming, C.D. Scott: *The Role of Outputs and Outcomes in Purchaser Accountability: Reflecting on New Zealand Experiences*. „Health Policy” 1998, Vol. 46, No. 1.

trudne¹⁶. Ocena efektywności na podstawie liczby wyprodukowanych świadczeń, nie wyników zdrowotnych, również budzi wątpliwości, gdyż nie uwzględnia jakości usług świadczonych przez poszczególnych producentów. Uwzględnienie tych czynników znacząco utrudnia analizę efektywności, w praktyce jednak efekt procesu produkcji definiuje się z reguły w kategoriach stricte zdrowotnych.

Istotnym warunkiem poprawnego oszacowania efektywności systemów opieki zdrowotnej jest włączenie do analizy czynników, które można nazwać nakładami pozasystemowymi lub czynnikami zewnętrznymi. Są to takie nakłady procesu produkcyjnego, które wpływają na jego efektywność, pozostają jednak poza kontrolą podmiotu produkującego. Wśród najważniejszych determinant stanu zdrowia, pozostających poza kontrolą opieki zdrowotnej, wymienić można: wysokość dochodu, poziom wykształcenia, konsumpcję używek oraz nawyki żywieniowe, a także warunki pracy i mieszkaniowe. Niewłączenie tych zmiennych do analizy efektywności – przykłady takiego ujęcia przedstawiono poniżej – skutkuje obciążeniem wyników badania.

Wybór nakładów i efektów procesu produkcyjnego – przegląd badań

Przedstawiono tu przegląd badań dotyczących efektywności krajowych systemów opieki zdrowotnej, koncentrując się na porównaniu czynników analizy, tzn. nakładów i efektów procesu produkcyjnego.

W pionierskim w tym obszarze badaniu, opublikowanym w 1998 roku, J. Puig-Junoy wyodrębnił sześć nakładów procesu produkcji zdrowia¹⁷. Trzy z nich zaliczyć można do grupy nakładów opieki zdrowotnej (liczba lekarzy, innego personelu medycznego oraz łóżek szpitalnych), natomiast pozostałe trzy mają charakter zewnętrzny w stosunku do systemu opieki zdrowotnej (konsumpcja tytoniu i alkoholu oraz odsetek osób powyżej 65. roku życia). Za efekty funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej uznano natomiast przeciętne dalsze trwanie życia w momencie urodzenia w podziale na płeć.

W badaniach publikowanych w kolejnych latach¹⁸ zastosowanie znalazły podobne czynniki analizy, przy czym zbiór efektów uzupełniano o inne wskaź-

¹⁶ R. Jacobs, P.C. Smith, A. Street: Op. cit., s. 23-26.

¹⁷ J. Puig-Junoy: *Measuring Health Production Performance in the OECD*. „Applied Economics Letters” 1998, Vol. 5, No. 4.

¹⁸ D. Retzlaff-Roberts, C.F. Chang, R.M. Rubin: *Technical Efficiency in the Use of Health Care Resources: A Comparison of OECD Countries*. „Health Policy” 2004, Vol. 69, No. 1; S. Mirmirani, H.C. Li, J.A. Ilacqua: *Health Care Efficiency In Transition Economies: An Application Of Data Envelopment Analysis*. „International Business & Economics Research Journal” 2008, Vol. 7, No. 2.

niki zdrowotne, również oparte na statystykach umieralności, którymi były wskaźniki umieralności niemowląt oraz miernik potencjalnych utraconych lat życia. Wyjątek stanowi praca V.N. Bhata¹⁹, który wśród efektów funkcjonowania systemów zdrowotnych wyróżnił odsetki osób w wieku 0-19, 20-64 i ponad 65 lat, co trudno uznać za trafne rozwiązanie.

W zakresie wyboru nakładów procesu produkcyjnego odnaleźć można dwa ujęcia koncepcyjne. W pierwszym, do modeli efektywności włącza się zarówno zasoby opieki zdrowotnej (oprócz zasobów fizycznych, jak liczba lekarzy czy łóżek szpitalnych, także zasoby finansowe), jak i czynniki socjoekonomiczne mające wpływ na stan zdrowia, takie jak dochód, wykształcenie czy styl życia. W drugim ujęciu za nakłady procesu produkcyjnego uznaje się tylko zasoby opieki zdrowotnej, co uznać należy za rozwiązanie niepoprawne z punktu widzenia metodologicznego. Opieka zdrowotna nie stanowi jedynej determinanty stanu zdrowia, dlatego abstrahowanie od innych czynników wpływających na stan zdrowia prowadzić może do obciążenia szacunków efektywności.

Co ciekawe, żadne ze znanych autorowi badań nie definiuje efektów procesu produkcyjnego w kategoriach ilości wyprodukowanych świadczeń zdrowotnych. Wydaje się przy tym, że zastosowanie takiej miary efektów byłoby uzasadnione właśnie w przypadku zastosowania nakładów tylko z obszaru opieki zdrowotnej.

Podsumowaniem i egzemplifikacją dyskusji jest przykład specyfikacji modelu efektywności systemów opieki zdrowotnej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz byłych krajów Związku Radzieckiego zaprezentowany w załączniku²⁰.

Podsumowanie

Szacowanie efektywności podmiotów sektora publicznego stanowi wymagające zadanie z punktu widzenia koncepcyjnego i metodologicznego. Wspomniane we wstępie trudności wyrażające się w złożoności wpływów otoczenia, wieloznaczności celów oraz silnym uzależnieniu działań od regulacji i nadzoru z całą mocą odzwierciedlają się w funkcjonowaniu systemów opieki zdrowotnej.

¹⁹ V.N. Bhat: *Institutional Arrangements and Efficiency of Health Care Delivery Systems*. „European Journal of Health Economics” 2005, Vol. 6, No. 3.

²⁰ B. Łyszczarz: *The Estimation of Efficiency of Health Care in CEE and CIS Countries Using the Semi-parametric Approach*. Referat zaprezentowany w ramach 8th European Conference on Health Economics, 7-10 July 2010, Helsinki, Finland. <http://eche2010.abstractbook.org/presentations/889/>

Złożoność wpływu otoczenia wyraża się w fakcie, że większość czynników determinujących stan zdrowia stanowią takie, które znajdują się poza bezpośrednią kontrolą podmiotu produkującego, czyli systemu opieki zdrowotnej. Trudności związane z określeniem celu funkcjonowania tych systemów sprawiają, że w praktyce cel ten zostaje ograniczony do aspektów zdrowotnych (spowodowane jest to niewielką dostępnością danych statystycznych). Problematyka regulacyjna w końcu ma w opiece zdrowotnej szczególnie istotne znaczenie i w znacznym zakresie determinuje zarówno zachowania pojedynczych podmiotów, jak i całego sektora.

Zagadnienia przedstawione w niniejszym opracowaniu stanowią głos w dyskusji nad problemem szacowania efektywności systemów opieki zdrowotnej. Wydaje się, że aktualny stan wiedzy w tym obszarze polityki zdrowotnej nie pozwala na w pełni satysfakcjonujące porównanie efektywności opieki zdrowotnej w skali międzynarodowej. Dlatego też istnieje potrzeba dalszej dyskusji naukowej, która pozwoliłaby rozwiązać liczne trudności metodologiczne i koncepcyjne zarysowane wyżej.

Załącznik

Metoda

W badaniu empirycznym zastosowano model zaproponowany przez Frieda, Schmidta i Yaisawarng²¹, łączący w sobie opartą na programowaniu liniowym metodę data envelopment analysis (DEA) oraz regresję tobitową.

Dane statystyczne

Analizie poddano systemy opieki zdrowotnej 24 krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz byłych krajów Związku Radzieckiego. Dane statystyczne pochodziły z bazy Światowej Organizacji Zdrowia Health for All Database.

²¹ H.O. Fried, S.S. Schmidt, S. Yaisawarng: *Incorporating the Operating Environment into a Non-parametric Measure of Technical Efficiency*. „Journal of Productivity Analysis” 1999, Vol. 12, No. 3.

Specyfikacja modelu

Tabela 1

Specyfikacja nakładów, efektów i czynników zewnętrznych w modelu efektywności systemów opieki zdrowotnej (2000-2003)

Nakłady	Efekty	Czynniki zewnętrzne (pozasystemowe)
1. Praktykujący lekarze na 100 tys. ludności 2. Praktykujące pielęgniarki na 100 tys. ludności 3. Łóżka szpitalne na 100 tys. ludności	1. Przeciętne dalsze trwanie życia kobiet w momencie urodzenia 2. Przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn w momencie urodzenia 3. Umieralność niemowląt	1. Realny PKB per capita 2. Przewidywana liczba lat kształcenia w systemie edukacji 3. Konsumpcja alkoholu per capita 4. Konsumpcja tytoniu per capita

Źródło: B. Łyszczarz: *The Estimation of Efficiency of Health Care in CEE and CIS Countries Using the Semi-parametric Approach*. Referat zaprezentowany w ramach 8th European Conference on Health Economics, 7-10 July 2010, Helsinki, Finland. <http://eche2010.abstractbook.org/presentations/889/>

Bibliografia

- Bhat V.N.: *Institutional Arrangements and Efficiency of Health Care Delivery Systems*. „European Journal of Health Economics” 2005, Vol. 6, No. 3.
- Cumming J., Scott C.D.: *The Role of Outputs and Outcomes in Purchaser Accountability: Reflecting on New Zealand Experiences*. „Health Policy” 1998, Vol. 46, No. 1.
- Fried H.O., Schmidt S.S., Yaisawarng S.: *Incorporating the Operating Environment into a Nonparametric Measure of Technical Efficiency*. „Journal of Productivity Analysis” 1999, Vol. 12, No. 3.
- Jacobs R., Smith P.C., Street A.: *Measuring Efficiency in Health Care: Analytic Techniques and Health Policy*. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C.: *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1992.
- Liu X., Mills A.: *Measuring Efficiency in Purchasing. W: Public Ends, Private Means: Strategic Purchasing of Health Services*. Red. A. Preker. World Bank, Herndon 2007.
- Łyszczarz B.: *The Estimation of Efficiency of Health Care in CEE and CIS Countries Using the Semi-parametric Approach*. Referat zaprezentowany w ramach 8th European Conference on Health Economics, 7-10 July 2010, Helsinki, Finland. <http://eche2010.abstractbook.org/presentations/889/>

- Mirmirani S., Li H.C., Ilacqua J.A.: *Health Care Efficiency In Transition Economies: An Application Of Data Envelopment Analysis*. „International Business & Economics Research Journal” 2008, Vol. 7, No. 2.
- Nazarko J., Komuda M., Kuźmich K., Szubzda E., Urban J.: *Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych*. „Badania Operacyjne i Decyzje” 2008, No. 4.
- Puig-Junoy J.: *Measuring Health Production Performance in the OECD*. „Applied Economics Letters” 1998, Vol. 5, No. 4.
- Retzlaff-Roberts D., Chang C.F., Rubin R.M.: *Technical Efficiency in the Use of Health Care Resources: A Comparison of OECD Countries*. „Health Policy” 2004, Vol. 69, No. 1.
- Rudawska I.: *Opieka zdrowotna. Aspekty rynkowe i marketingowe*. PWN, Warszawa 2007.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: *Ekonomia*. T. 1. PWN, Warszawa 1999.
- Santerre R.E., Neun S.P.: *Health Economics: Theories, Insights, and Industry Studies*. Thomson South-Western College Pub., Mason 2004.
- Thanassoulis E., Portela M.C.S., Despić O.: *Data Envelopment Analysis: The Mathematical Programming Approach to Efficiency Analysis*. W: *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*. Red. H.O. Fried, C.A.K. Lovell, S.S. Schmidt. Oxford University Press, New York 2008.
- Włodarczyk C., Poździoch S.: *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

THE SPECIFICITY OF DETERMINE THE EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC ORGANIZATIONS – ON THE EXAMPLE OF EVALUATING THE HEALTH CARE SYSTEMS FUNCTIONING

Summary

The aim of the paper is to discuss crucial methodological and conceptual issues in an estimation of national health care systems efficiency. The paper consists of following parts: introduction; interpretation of efficiency in health care context; practical issues in efficiency model building; inputs and outputs selection in production process; and summary. In the appendix, the example of efficiency model with use of the data envelopment analysis method is presented.

Jacek Michalak

Uniwersytet Medyczny w Łodzi

CZY SYSTEM OCHRONY ZDROWIA MOŻE BYĆ EFEKTYWNY?

Wprowadzenie

Zgodnie z definicją Kotarbińskiego, „system jest to całość złożona z części, które wspólnie działają ku pożytkowi całości”. Zakłada się więc wspólny cel i współpracę składowych, a nie konkurencję i realizację jedynie celów częściowych. Mazur¹ pod pojęciem systemu rozumie zbiór elementów i zachodzących między nimi relacji. W tym ujęciu wspólne działania i pożytek całości nie muszą być cechą systemu – system może być nieefektywny. Wyodrębnienie wszystkich elementów systemu może być niemożliwe² stąd do badań wykorzystuje się mniej lub bardziej uproszczone modele, choć co prawda „wszystkie modele są błędne, chociaż niektóre – użyteczne”³. Jednak ograniczanie się do analizy modeli może prowadzić do istotnych nieporozumień, które w konsekwencji przyczyniają się do podejmowania błędnych decyzji. Ten sam model w różnych krajach daje różne rezultaty. Przykładem może być przekształcanie się systemów ubezpieczeń zdrowotnych i narodowej służby zdrowia w różnych krajach europejskich.

Pojęcie „ochrona zdrowia” obejmuje niemal wszystkie rodzaje ludzkiej działalności, włączając w to edukację, kulturę czy gospodarkę. Miller i Zieliński wyodrębniają następujące składowe systemu ochrony zdrowia:

- opiekę zdrowotną – medycyna lecznicza,
- ochronę zdrowia – zespół działań na rzecz zdrowia publicznego realizowany przez różne sektory życia społeczno-gospodarczego,
- struktury zarządzania opieką zdrowotną i ochroną zdrowia,
- źródła i drogi finansowania całokształtu działań na rzecz zdrowia.

¹ M. Mazur: *Pojęcie systemu i rygor jego stosowania*. „Postępy Cybernetyki” 1987, z. 2.

² A. Döring, P. Friedemann: *The German Healthcare System*. „EPMA Journal” (2010), Vol. 1.

³ G.E.P. Box, N.R. Draper: *Empirical Model-Building and Response Surfaces*. Wiley, 1987.

Jeżeli jednak uwzględnić definicję Kotarbińskiego, to polski „system ochrony zdrowia” nie jest systemem ani ochrony, ani zdrowia. Konflikty (np. między ratownictwem medycznym a szpitalami czy między podstawową opieką zdrowotną a opieką specjalistyczną) są wbudowane w „system”. Są jego cechą immanentną, niezależnie od sposobów finansowania. Warto zauważyć, że niekiedy zmiany legislacyjne dotyczące dziedzin spoza ochrony zdrowia w istotny sposób obniżają efektywność opieki. Przykładem jest likwidacja izb wytrzeźwień, co skutkuje obecnie przewożeniem pijanych do szpitali, przede wszystkim na szpitalne oddziały ratunkowe. Nawet do 80% pacjentów SOR trafia tam w stanie upojenia alkoholowego.

Kwestie terminologiczne mają istotne znaczenie, gdy uwzględnimy determinanty zdrowia według Lalonde’a⁴. Wpływ medycyny naprawczej na zdrowie populacji jest rzędu kilkunastu procent, natomiast ponad 50% stanowią czynniki zależne od stylu życia. Według raportu Romanowa (2002), zdrowie nie jest indywidualną sprawą każdego obywatela, ale dobrem wspólnym, co skutkować powinno określoną polityką zdrowotną.

Twórcą pierwszego w świecie zintegrowanego systemu ochrony zdrowia był sir Edwin Chadwick (1800-1890). Celem tego systemu było utrzymanie pracowników do późnego wieku w jak najlepszym zdrowiu. Modele systemów ochrony zdrowia: Siemaszki, Bismarcka i Beveridge’a powstały znacznie później i są emanacjami polityki w poszczególnych krajach. Model Bismarcka (1883) wynikał nie tyle z troski o zdrowie obywateli, co o głosy wyborców. Model Beveridge’a (1948) był wyrazem koncepcji państwa opiekuńczego. Natomiast model Siemaszki powstał w latach 30., gdy podstawowym problemem zdrowotnym były choroby zakaźne (tyfus, gruźlica, grypa hiszpanka itd.), jak również głód⁵ czy warunki bytowania. Modele te były „oparte” na lekarzu ogólnym, a nie zespołach multidyscyplinarnych, bez kosztownych procedur diagnostycznych, z chirurgią o ograniczonych możliwościach, bez antybiotyków, leków psychotropowych, kardiologii interwencyjnej itd. Spełniały swoją rolę kosztem niskiej efektywności w rozumieniu medycznym, a więc przy znacznej umiarkowości, np. z powodu zapalenia płuc, które leczono chininą, lobeliną, efedryną, piramidonem i lekami wykrztuśnymi (Kalendarz lekarski z 1937). O ile modele Bismarcka i Beveridge’a są wciąż udoskonalane, o tyle model Siemaszki został zarzucony. Pojęcie „system ochrony zdrowia” jest utożsamiane przede wszystkim z opieką zdrowotną, zwłaszcza w kontekście finansowania

⁴ Pierwszy raport Lalonde’a pochodzi z lat 70. XX wieku.

⁵ Hołodomor na Ukrainie był ludobójstwem, podobnie jak głód wynikający z kolektywizacji rolnictwa w ZSRR.

lecnictwa⁶. „Obecnie nasz system opieki zdrowotnej [...] zamiast koncentrować się na wartości dla pacjenta zajmuje się udogodnieniami i zyskami szpitali, cięciem kosztów i efektywnością wydatków na opiekę nad pacjentem. Są to istotne kwestie, ale bez skupienia uwagi na pacjencie prowadzą do marnotrawstwa i bólu”. Opinia ta dotyczy USA⁷. „Niewydolność systemu ochrony zdrowia” identyfikuje się z zadłużaniem szpitali, długim oczekiwaniem na „usługę medyczną”, czyli de facto z niesprawnościami dotyczącymi leczenia.

Z kolei pojęcie „efektywności” jest inaczej definiowane w różnych naukach. Zazwyczaj efektywnością określa się stosunek nakładów do uzyskanych rezultatów. W medycynie wyodrębnia się następujące pojęcia odnoszące się do efektywności jako relacji pomiędzy osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami:

- efektywność kliniczną (efficacy – ściśle określone warunki badania, wyselekcjonowani pacjenci, dobrze współpracujący z lekarzami),
- efektywność praktyczną (effectiveness – zwykłe warunki stosowania leku, przeciętni pacjenci, różnie przestrzegający zaleceń lekarskich),
- efektywność ekonomiczną (wydajność – efficiency)⁸.

Powyższych pojęć nie należy mylić ze sobą. Przykładem takiej, tragicznej w skutkach, pomyłki są losy leku rofekoksyb⁹. Okazuje się, że efektywność kliniczna i ekonomiczna (efficacy i efficiency) nie muszą świadczyć o efektywności praktycznej (effectiveness). Jednak skłonność do rozwiązywania skomplikowanych problemów za pomocą prostych rozwiązań daje się zauważyć od lat. W Polsce receptą na zdrowie obywateli miała być wpraw Kasa Chorych (1920), potem Zakład Ubezpieczeń Społecznych (1934), po wojnie kolejno: nacjonalizacja szpitali i aptek (1948-50), medycyna przemysłowa (lata 50.), zespoły opieki zdrowotnej (1975), usamodzielnienie zespołów opieki zdrowotnej, prywatyzacja

⁶ *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*. Red. J. Suchecka. ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

⁷ R.C. Dart: *Can Lean Thinking Transform American Health Care?* „Ann Emerg Med.” 2011, Vol. 57.

⁸ Natomiast skuteczność jest definiowana jako:

- pozytywnie oceniana zgodność wyniku działania z celem,
- umiejętność wyboru właściwych celów, właściwych rzeczy do zrobienia, a więc tego co jest organizacji potrzebne i pożądane dla jej sprawnego funkcjonowania i rozwoju,
- funkcja, zarówno właściwości systemu realizującego zadanie, jak i specyfiki samego zadania,
- cecha sprawnego działania,
- stopień w jakim planowane działania są zrealizowane, a planowane wyniki osiągnięte.

⁹ Lek – inhibitor cyklooksygenazy-2 (COX-2) był wprowadzony do obrotu w 1999 roku jako lek przeciwbólowy i przeciwzapalny, skuteczny w chorobach reumatycznych opornych na inne leki. Opinia o skuteczności i efektywności (także ekonomicznej) leku była wręcz entuzjastyczna, jednak w 2004 został wycofany z obrotu ze względu na częstsze występowanie zawałów serca i udarów, u osób stosujących rofekoksyb.

aptek oraz leczenia otwartego (lata 90.), ponownie Kasy Chorych (quasi-ubezpieczenia), komercjalizacja i prywatyzacja szpitali, przekazanie leczenia samorządom terytorialnym, jeden płatnik (NFZ), odrębne ratownictwo medyczne, koszyki świadczeń, listy leków refundowanych, ustawa o działalności leczniczej itd. Zmiany organizacyjne wynikają z kolejnych zmian legislacyjnych. Przyjęło się nawet uważać, że podstawowym sposobem rozwiązania problemów ochrony zdrowia powinny być kolejne ustawy. W rzeczywistości legislacja jest jedynie podstawą polityki zdrowotnej, która jest realizowana na różnych poziomach organizacyjnych¹⁰. Ruszkowski stwierdził, że polski system zdrowotny to „socjalizm w rynkowym otoczeniu”, który spełnia kryteria Kornaia dla socjalizmu jako gospodarki niedoboru. Są to między innymi powszechne, częste, intensywne i chroniczne niedobory (świadczeń). Nastąpiło odwrócenie sytuacji rynkowej nabywcy i sprzedawcy, czemu towarzyszy wymuszona substytucja dóbr, wymuszone oszczędności i paternalizm.

Rozwiązanie problemów zdrowia nie jest kwestią uchwalenia „Konstytucji zdrowia”¹¹. Poza tym, dobra legislacja wymaga wykorzystania podstaw naukowych, zwłaszcza z zakresu organizacji i zarządzania. W ostatnich latach popularna staje się koncepcja oparcia oceny i finansowania szpitalnych świadczeń zdrowotnych w zależności od uzyskanego efektu zdrowotnego (value-based purchasing – VBP, pay for performance – P4P), a błędna teza, że „nierównowaga pomiędzy producentem usługi zdrowotnej a konsumentem jest tak olbrzymia, że w większości wypadków można mu sprzedać wszystko i za każdą cenę” nadal ma swoich zwolenników. Podobnie jak założenia, że potrzeby zdrowotne ludności są nieograniczone, a wprowadzenie elektronicznej karty pacjenta uprości pracę lekarzy i wręcz rozwiąże problemy kolejek. Dopiero „[...] kryzys uświadomił wielu społeczeństwom europejskim, że obowiązujące w ich krajach systemy ochrony zdrowia są nieefektywne, nie sprawdzają się”¹².

Powstają zatem pytania, czy system ochrony zdrowia może być efektywny jako całość, jaka jest metodyka oceniania efektywności systemu, jakie są prawne przyczyny obecnych niesprawności systemu opieki zdrowotnej w Polsce i czy są to zjawiska występujące w innych krajach niż Polska?

Celem pracy była próba określenia bieżącego stanu badań i koncepcji teoretycznych dotyczących efektywności systemów ochrony zdrowia oraz uwarunkowań prawnych i strukturalnych efektywności systemu ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

¹⁰ A. Frączkiewicz-Wronka, J. Jasłowski, B. Owcarz-Cydzik, D. Sobusik: *Samorządowa polityka zdrowotna*. Katowice 2004.

¹¹ Pakietu ustaw, które w radykalny sposób rozwiążą wszystkie problemy systemu dotychczasowego. Nazwa popularna zwłaszcza w latach 90. XX wieku.

¹² A. Ryś: *Kryzys czyli czas na zmiany*. „Menedżer Zdrowia” 2012, Vol. 6.

Materiał i metody

W celu określenia podstaw teoretycznych pomiaru efektywności systemu ochrony zdrowia (jako całości) dokonano przeglądu medycznych (PubMed, HighWire Press, Cochrane Collaboration) i wielospecjalistycznych (EBSCO, Springer link) baz internetowych. Słowami kluczowymi były: effectiveness, efficiency, efficacy, health care system. Za kryteria włączenia przyjęto publikację w czasopismach fachowych, metodykę Evidence Based Medicine, analizę całego systemu opieki zdrowotnej, dane liczbowe dotyczące efektów zdrowotnych. Kryteriami wykluczenia były: prace odnoszące się do poszczególnych zagadnień szczegółowych, np. efektywności w różnych jednostkach chorobowych, prace niespełniające kryteriów EBM oraz prace starsze niż 10 lat – ze względu na zmiany legislacyjne, które zaszły w ostatnim dziesięcioleciu.

Podjęto również próbę oceny uwarunkowań wpływających na efektywność opieki zdrowotnej w Polsce, opierając się na aktach prawnych zawartych w bazie ISAP. Wykorzystano także oficjalne dane statystyczne dotyczące struktury opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia zawarte w materiałach GUS (2012).

Wyniki

Pojęcia „system ochrony zdrowia” i „system opieki zdrowotnej” – rozróżniane w polskim piśmiennictwie – w terminologii anglosaskiej określane są jako health system lub healthcare system.

Wyniki przeglądu baz danych dla słów kluczowych i dla frazy „effectiveness of health care system” przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Wyniki przeglądu baz danych

Baza	Liczba stron dla słów kluczowych	Liczba publikacji dla frazy
EBSCO	1806	27
Springer link	2 690	0
PubMed	33 145	0
HighWire	125 133	2
Cochrane Collaboration	100	1
Google publikacje naukowe	2 620 000	36

W bazach medycznych znaleziono zaledwie 2 publikacje spełniające kryteria wyszukiwania, natomiast w bazie EBSCO – 27 pozycji. W bazie Cochrane Collaboration tylko jedna praca (meta-review) dotyczyła metodyki oceny efektywności systemu ochrony zdrowia. Uzyskane wyniki wskazują na znaczne trudności metodyczne w ocenie efektywności systemu zdrowotnego.

Wyniki wyszukiwania aktów prawnych według haseł w polskim Internetowym Systemie Aktów Prawnych (ISAP) przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Hasła według ISAP

Hasło według ISAP	Liczba aktów prawnych
Ochrona Zdrowia	1641
Szpitala	91
Ubezpieczenia zdrowotne	254
Lekarze	321
Apteki	217
Ratownictwo	248
Praktyka lekarska	19
Farmaceutyczne środki	692

Wyniki wyszukiwania w systemie ISAP obejmują zarówno akty obowiązujące, jak i już nieaktualne. Poza ustawami i uchwałami Parlamentu znajdują się tu: akty powiązane, akty uchylone, akty uznane za uchylone, akty wykonawcze, akty zmieniające, akty zmienione, dyrektywy europejskie, odesłania. Ustawy są często nowelizowane, co nie świadczy dobrze o jakości stanowionego prawa, np. ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (2004) zmieniająca 43 inne akty prawne, nowelizowana była (po ustanowieniu tekstu jednolitego w 2008 roku) 31 razy w ciągu niespełna 4 lat. Ustawa o działalności leczniczej uchyliła 12 innych ustaw, była nowelizowana 4 razy w ciągu 2 lat, a reguluje wiele kwestii nadmiernie szczegółowych, np. normy czasu pracy pracowników podmiotów leczniczych (jak gdyby nie istniało prawo pracy). Niektóre akty prawne szczegółowo regulują sprawy oczywiste jak np. rozporządzenie ministra zdrowia „w sprawie sposobu postępowania podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne ze zwłokami pacjenta w przypadku śmierci pa-

cjenta” czy rozporządzenie ministra zdrowia „w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego”, które nakazuje sporządzanie raportu z całodobowego dyżuru. Jako komentarz posłużyć może jedynie sformułowanie Tacyta (Annales III 27): „Corruptissima re publica plurimae leges”¹³.

Od 2011 roku NIL prowadzi akcję „Krajowy indeks niedorzeczności w ochronie zdrowia” (<http://www.nil.org.pl/dzialalnosc/krajowy-indeks-niedorzeczności-w-ochronie-zdrowia>). Celem akcji jest „uświadomienie pacjentom i całemu społeczeństwu, że wykonywanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia roli kreatora polityki zdrowotnej, administratora, twórcy standardów lub wytycznych postępowania, systemu informatycznego, płatnika oraz nienadzorowanego kontrolera systemu ochrony zdrowia prowadzi do nadużyć oraz niezgodności coraz bardziej szczegółowych i mnożonych ponad wszelką miarę wymagań biurokratycznych z zasadami wykonywania zawodów lekarza i lekarza dentystry. Efektem tej sytuacji są liczne utrudnienia i ograniczenia dla pacjentów”. Do dzisiaj lekarze zgłosili 50 niedorzeczności. Istotnym czynnikiem, które należy brać pod uwagę jest wzrost liczby pracowników zajmujących się zarządzaniem. W NHS w latach 1999-2009 liczba personelu NHS wzrosła o 35% a liczba menedżerów – o 82%¹⁴.

„System ochrony zdrowia”, zwłaszcza w Polsce, systemem nie jest, ponieważ 795 szpitali, 16 608¹⁵ zakładów opieki zdrowotnej, 79 337 lekarzy, 184 748 pielęgniarek, 6927 praktyk lekarskich, 11 297 aptek (GUS, 2012) oraz 10 Uniwersytetów Medycznych z 42 szpitalami klinicznymi oddzielnie realizują swoje cele cząstkowe i nie muszą działać ku pożytkowi całości.

Co więcej, Inspekcja Sanitarna (prawie 400 stacji sanitarno-epidemiologicznych wojewódzkich, powiatowych i granicznych), 16 wojewodów, tyleż samorządów wojewódzkich, 379 samorządów powiatowych i 2478 samorządów gminnych także jest zobowiązanych do działania na rzecz promocji i ochrony zdrowia¹⁶, ale realizują cele własne. W piśmiennictwie często personel medyczny (zwłaszcza lekarzy) traktuje się jako jednorodną grupę zapominając o ok. 70 rodzajach specjalności lekarskich, 12 pielęgniarskich, tyluż farmaceutycznych oraz o 23 rodzajach zawodów medycznych. Zaprojektowanie systemu, który ogarnie wszystkie powyższe struktury (w tym personel) jest zadaniem niezmiernie trudnym, jeśli nie niewykonalnym. Co więcej, efektywność systemu oceniana jest na podstawie liczby wykonanych świadczeń („usług zdrowotnych”: 7 344 000 hospitalizacji, 290 mln porad, z czego 42% w poradniach specjalistycznych, 7,4 po-

¹³ Państwo jest w największym nieładzie, gdy ma wiele praw.

¹⁴ K. Grosios, P.B. Gahan, J. Burbidge: *Overview of Healthcare in the UK*. „EPMA Journal” 2010, Vol. 1.

¹⁵ Dane nie obejmują resortu obrony narodowej i resortu spraw wewnętrznych i administracji.

¹⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, J. Jasłowski, B. Owczar-Cydzik, D. Sobusik: Op. cit.

rad na 1 mieszkańca) negatywnych wskaźników zdrowotnych (umieralność, chorobowość) oraz nakładów finansowych rzędu 100 mld zł rocznie¹⁷.

Warto podkreślić, że monopson NFZ płaci za wykonanie procedur wybierając zazwyczaj oferty najtańsze, a nie za uzyskany efekt zdrowotny u konkretnego pacjenta.

Dyskusja

Badania systemów ochrony zdrowia są odbiciem koncepcji, niekoniecznie spójnych. Poza dwoma głównymi modelami opieki zdrowotnej (Bismarck versus Beveridge) można wyodrębnić koncepcję „salutogenezy” (jako rozwinięcia spersonalizowanej medycyny połączonej z działalnością zapobiegawczą)¹⁸. Medycyna spersonalizowana (patient-oriented medicine) opiera się na indywidualnym podejściu do pacjenta, z wykorzystaniem badań genetycznych w odróżnieniu od medycyny opartej na dowodach (EBM), która odnosi się do wyników badań populacyjnych¹⁹. Często są projekty optymalizacji opieki jedynie oparte na kryteriach ekonomicznych²⁰ czy przekonaniu o skuteczności informatyzacji²¹. Kolejne koncepcje łączą efektywność systemu zdrowotnego z jakością²² czy efektywnością medyczną²³.

¹⁷ Stan zdrowia nie jest przedmiotem oceny – spadek chorobowości oznacza, że jesteśmy mniej chorzy, a nie bardziej zdrowi. Poza tym liczba hospitalizacji nie jest liczbą osób leczonych w szpitalach, gdyż jeden pacjent może być leczony wielokrotnie, a sprawozdawczość statystyczna tego nie odnotowuje. Pacjent przebywający na kilku oddziałach szpitalnych podczas jednego pobytu w szpitalu, na każdym oddziale liczony był oddzielnie (tzw. leczeni z ruchem międzyoddziałowym). Subiektywna ocena stanu zdrowia nie jest wskaźnikiem miarodajnym.

¹⁸ M. Alivia, P. Paola Guadagni, P.R. di Sarsina: *Towards Salutogenesis in the Development of Personalized and Preventive Healthcare*. „EPMA Journal” 2011, Vol. 2.

¹⁹ D.A. Clark: *The End of Evidence-based Medicine?* „Inflammopharmacol” 2012, Vol. 20; V. Costigliola: *Healthcare Overview: Global Process of Personalization in Medicine*. „EPMA Journal” 2010, Vol. 1.

²⁰ J. Baranowski, A. Windak: *Optymalizacja polskiego systemu finansowania podstawowej opieki zdrowotnej. Sprawne Państwo*. Program Erenst & Young, Warszawa 2012; P.M. Brown: *Personalized Medicine and Comparative Effectiveness Research in an Era of Fixed Budgets*. „EPMA Journal” 2010, Vol. 1; M.A. Borg: *Are Healthcare Economics a Factor Behind European MRSA Rates?* „Eur J Clin Microbiol Infect Dis” 2010, Vol. 29.

²¹ B. Chaudhry, J. Wang, S. Wu, M. Maglione, W. Mojica, E. Roth, S.C. Morton, P.G. Shekelle: *Systematic Review: Impact of Health Information Technology on Quality, Efficiency, and Costs of Medical Care*. „Ann Intern Med.” 2006, Vol. 144; J.D. D’Amore, D.F. Sittig, R.B. Ness: *How the Continuity of Care Document Can Advance Medical Research and Public Health*. „American Journal of Public Health” 2012, Vol. 102, (5).

²² O.A. Arah, N.S. Klazinga, D.M.J. Delnoij, A.H.A.T. Asbroek, T. Custers: *Conceptual Frameworks for Health Systems Performance: A Quest for Effectiveness, Quality, and Improvement*. „International Journal for Quality in Health Care” 2003, Vol. 15, (5).

²³ J.M. Coffman, M.K. Hong, W.M. Aubry, H.S. Luft, E. Yelin: *Translating Medical Effectiveness Research into Policy: Lessons from the California Health Benefits Review Program*. „The Milbank Quarterly” 2009, Vol. 87, (4).

Spośród znalezionych przez Rockersa i innych (2012) 414 publikacji – 259 spełniało kryteria włączenia, w 50% ograniczono analizy do wyników badań kontrolowanych, a w 68% wykorzystano kryteria EPOC (Effective Practice and Organisation of Care). W sumie autorzy uznali za konieczne prowadzenie dalszych badań nad kryteriami stosowanymi w badaniu systemów zdrowotnych pod warunkiem, że zwiększanie liczby kryteriów nie może zaburzać rzetelności badań²⁴. Shah i inni (2012) w pracy poświęconej skuteczności działań na rzecz zdrowia (Health Impact Assessment) wykazują, że na 51 programów zaledwie w ośmiu uzyskano poprawę QALY, natomiast w 18 zidentyfikowano inne korzyści dla zdrowia, niektóre programy nie pozwalały na ocenę koszt-korzyść. Decyzje o alokacji środków są w różny sposób podejmowane przez Wydział Zdrowia i NICE (National Institute for Health and Clinical Excellence), co prowadzi do braku efektywności finansowej programów. Trudności metodyczne w ocenie jakości życia podkreślają Paz i inni (2009). Narzędzia bowiem wykorzystywane w tym celu (SF-36, HUI, EQ-5D, QWB-SA, HALex, MLHFQ, NEI-VFQ-25) w ograniczonym zakresie nadają się do oceny jakości życia populacji generalnej. Vest i Gamm (2009) oceniali efektywność przekształceń opieki zdrowotnej w USA na podstawie 9 publikacji spełniających kryteria włączenia, z wykorzystaniem Six Sigma, Lean/Toyota Production System, i Studer's Hardwiring Excellence. Autorzy stwierdzają, że z powodu ograniczeń metodycznych wyniki badań 9 prac mogą być kwestionowane ze względu na błędy w zaprojektowaniu badań, niewłaściwych analiz i niepowodzeń w wykluczeniu hipotez alternatywnych. Eccles i inni (2009) wręcz stwierdzają, że podstawy teoretyczne nie są wykorzystywane we wdrażaniu efektywnych praktyk klinicznych w brytyjskiej NHS. Wielu polityków uznaje, że prowadzenie badań porównawczych nad efektywnością ochrony zdrowia może zredukować marnotrawstwo w amerykańskim systemie ochrony zdrowia. W tym celu Hofman i współautorzy (2010) proponują koncepcję „medycyny marginalnej” (analogia do marginal costs) polegającą na opracowaniu wytycznych do wyboru najlepszych opcji zdrowotnych. Jednak podstawowym problemem jest niedostatek danych zarówno w badaniach obserwacyjnych, jak i dla opracowania dowodów skuteczności. Pojawia się bowiem pytanie, czy różni specjaliści zajmujący się tym problemem są w stanie opracować wystarczająco dokładne narzędzia pomiaru? Ewentualnym rozwiązaniem jest opracowanie narzędzi dla oceny efektywności poszczególnych działań na rzecz zdrowia populacji²⁵.

²⁴ P.C. Rockers, A.B. Feigl, J.A. Rottingen, A. Fretheim, D. de Ferranti, J.N. Lavis, H.O. Melberg, T. Barnighausen: *Study-design Selection Criteria in Systematic Reviews of Effectiveness of Health Systems Interventions and Reforms: A Meta-review*. „Health Policy” 2012, Vol. 104.

²⁵ S.M. Kansagra, T.A. Farley: *Public Health Research: Lost in Translation or Speaking the Wrong Language?* „Am J Public Health” 2011, Vol. 101.

Tenbensel i współautorzy (2012) na podstawie danych z *Health Policy Monitor* w 11 krajach rozwiniętych wykazali, że lepsze wyniki zdrowotne (outcomes) uzyskuje się:

- w systemach zdrowotnych finansowanych z podatków,
- gdy w rządzie dominuje centrolewica,
- gdy systemy oparte na ubezpieczeniach społecznych w większym stopniu są zainteresowane obniżką kosztów i efektywnością ekonomiczną.

Natomiast skład polityczny rządu nie jest głównym czynnikiem kształtującym politykę zdrowotną państwa. Dopiero od 2003 roku zwiększa się rola inicjatyw kierowanych do społeczeństw, oceny dostępności i równości oraz skutków zdrowotnych dla populacji²⁶.

Zatem, w odróżnieniu od badań efektywności opieki zdrowotnej nad wybranymi grupami pacjentów (kardiologia, onkologia, pediatria), badania efektywności systemów ochrony zdrowia są nieliczne. Wynika to przede wszystkim z trudności metodologicznych, złożoności problemu, jak i uwarunkowań politycznych. Dopiero w ostatnich latach daje się zauważyć większe zainteresowanie efektywnością systemów ochrony zdrowia na poziomie krajowym i międzynarodowym, chociaż niektóre z prezentowanych koncepcji są powrotem do idei z XIX i XX wieku.

Podsumowanie

1. Ustalenie efektywności systemu ochrony zdrowia wymaga przezwyciężenia licznych problemów metodycznych, do których rozwiązania konieczne są dalsze badania z udziałem zespołów multidyscyplinarnych.
2. Problem efektywności ochrony zdrowia dotyczy zarówno krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się. Nie wynika jedynie z ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na opiekę zdrowotną.
3. W polskim systemie ochrony zdrowia od wielu lat trwa tendencja do rozwiązywania wszystkich problemów za pomocą nadmiernie szczegółowych i często zmienianych aktów prawnych przy niedoborze finansowania i niedocenianiu roli partnerów z różnych grup zawodowych.

²⁶ T. Tenbensel, S. Eagle, T. Ashton: *Comparing Health Policy Agendas Across Eleven High Income Countries: Islands of Difference in a Sea of Similarity*. „Health Policy” 2012, Vol. 106.

Bibliografia

- Alivia M., Paola Guadagni P., di Sarsina P.R.: *Towards Salutogenesis in the Development of Personalized and Preventive Healthcare*. „EPMA Journal” 2011, Vol. 2.
- Arah O.A., Klazinga N.S., Delnoij D.M.J., Asbroek A.H.A.T., Custers T.: *Conceptual Frameworks for Health Systems Performance: A Quest for Effectiveness, Quality, and Improvement*. „International Journal for Quality in Health Care” 2003, Vol. 15, (5).
- Baranowski J., Windak A.: *Optimalizacja polskiego systemu finansowania podstawowej opieki zdrowotnej. Sprawne Państwo*. Program Erenst & Young, Warszawa 2012.
- Borg M.A.: *Are Healthcare Economics a Factor Behind European MRSA Rates?* „Eur J Clin Microbiol Infect Dis” 2010, Vol. 29.
- Box G.E.P., Draper N.R.: *Empirical Model-Building and Response Surfaces*. Wiley, 1987.
- Brown P.M.: *Personalized Medicine and Comparative Effectiveness Research in an Era of Fixed Budgets*. „EPMA Journal” 2010, Vol. 1.
- Chaudhry B., Wang J., Wu S., Maglione M., Mojica W., Roth E., Morton S.C., Shekelle P.G.: *Systematic Review: Impact of Health Information Technology on Quality, Efficiency, and Costs of Medical Care*. „Ann Intern Med.” 2006, Vol. 144.
- Clark D.A.: *The End of Evidence-based Medicine?* „Inflammopharmacol” 2012, Vol. 20.
- Coffman J.M., Hong M.K., Aubry W.M., Luft H.S., Yelin E.: *Translating Medical Effectiveness Research into Policy: Lessons from the California Health Benefits Review Program*. „The Milbank Quarterly” 2009, Vol. 87, (4).
- Costigliola V.: *Healthcare Overview: Global Process of Personalization in Medicine*. „EPMA Journal” 2010, Vol. 1.
- Cvetanović S.: *On Economic Evaluation of Health Care*. „Scientific Journal of the Faculty of Medicine in Niš” 2011, Vol. 28(3).
- D’Amore J.D., Sittig D.F., Ness R.B.: *How the Continuity of Care Document Can Advance Medical Research and Public Health*. „American Journal of Public Health” 2012, Vol. 102, (5).
- Dart R.C.: *Can Lean Thinking Transform American Health Care?* „Ann Emerg Med.” 2011, Vol. 57.
- Döring A., Friedemann P.: *The German Healthcare System*. „EPMA Journal” (2010), Vol. 1.
- Eccles M.P., Armstrong D., Baker R., Cleary K., Davies H., Davies S., Glasziou P., Iltott I., Kinmonth A.L., Leng G., Logan S., Marteau T., Michie S., Rogers H., Rycroft-Malone J., Sibbald B.: *An Implementation Research Agenda*. „Implementation Science” 2009, Vol. 4.
- Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*. Red. J. Suchecka. ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Frączkiewicz-Wronka A., Jasłowski J., Owcarz-Cydzik B., Sobusik D.: *Samorządowa polityka zdrowotna*. Katowice 2004.
- Grosios K., Gahan P.B., Burbidge J.: *Overview of Healthcare in the UK*. „EPMA Journal” 2010, Vol. 1.

- GUS 2012, Polska w liczbach. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/f_polska_w_liczbach_2012.pdf (30.09.2012).
- Hoffman A., Pearson S.D.: *'Marginal Medicine': Targeting Comparative Effectiveness Research To Reduce Waste*. „Health Affairs” 2009, Vol. 28, (4).
- Internetowy System Aktów Prawnych. <http://isap.sejm.gov.pl/>
- Kansagra S.M., Farley T.A.: *Public Health Research: Lost in Translation or Speaking the Wrong Language?* „Am J Public Health” 2011, Vol. 101.
- Kornai J.: *Niedobór w gospodarce*. Warszawa 1985.
- Lalonde M.: *A New Perspective on the Health of Canadians*. <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf>
- Li S.C.: *Pharmacoeconomic Evaluation in Rheumatology An Introduction to Pharmacoeconomic Evaluation in Rheumatology*. „APLAR Journal of Rheumatology” 2003, Vol. 6.
- Matuszak-Flejszman A.: *Skuteczność i efektywność systemów zarządzania środowiskowego*. http://eko-net.pl/fileadmin/user_upload/docs/Skuteczność_i_efektywność_SZS_Alina_Matuszak-Flejszman.pdf
- Mazur M.: *Pojęcie systemu i rygoru jego stosowania*. „Postępy Cybernetyki” 1987, z. 2.
- Miller M., Zieliński A.: *Zdrowie publiczne – misja i nauka*. „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, Vol. 56.
- Paz S.H., Liu H., Fongwa M.N., Morales L.S., Hays R.D.: *Readability Estimates for Commonly Used Health-related Quality of Life Surveys*. „Qual Life Res” 2009, Vol. 18.
- Rockers P.C., Feigl A.B., Røttingen J.A., Fretheim A., de Ferranti D., Lavis J.N., Melberg H.O., Bärnighausen T.: *Study-design Selection Criteria in Systematic Reviews of Effectiveness of Health Systems Interventions and Reforms: A Meta-review*. „Health Policy” 2012, Vol. 104.
- Romanow R.: *Building Values. The Future of Health Care in Canada*. 2002. http://www.cbc.ca/healthcare/final_report.pdf (30.09.2012).
- Ruszkowski J.: *Polski system zdrowotny – socjalizm w rynkowym otoczeniu*. W: *Ochrona zdrowia i gospodarka. Mechanizmy rynkowe a regulacje publiczne*. Red. K. Ryć i Z. Skrzypczak. UW, Warszawa 2008.
- Ryś A.: *Kryzys, czyli czas na zmiany*. „Menedżer Zdrowia” 2012, Vol. 6.
- Shah K., Praet C., Devlin N., Sussex J., Appleby J., Parkin D.: *Is the Aim of the English Health Care System to Maximize QALYs?* „Journal of Health Services Research & Policy” 2012, Vol. 17 (3).
- Spis wskazań: Bronchopneumonia*. W: *Kalendarz lekarski 1938*. Dom Agenturowy Remedia, Warszawa 1937.
- Tacyt (Publius Kornelius Tacitus): *Dzieje roczne (Annales) III – 27*. ŁTN Łódź, 2000.
- Tenbensel T., Eagle S., Ashton T.: *Comparing Health Policy Agendas Across Eleven High Income Countries: Islands of Difference in a Sea of Similarity*. „Health Policy” 2012, Vol. 106.
- Vest J.R., Gamm L.D.: *A Critical Review of the Research Literature on Six Sigma, Lean and StuderGroup's Hardwiring Excellence in the United States: The Need to Demonstrate and Communicate the Effectiveness of Transformation Strategies in Healthcare*. „Implementation Science” 2009, Vol. 4.

CAN THE HEALTHCARE SYSTEM BE EFFECTIVE?

Summary

The different definitions of efficiency (in their medical meanings) are presented as the result of meta-reviews found in scientific databases. Efficacy and efficiency are often mismatched with effectiveness in the research of healthcare systems in different countries.

In addition to the classic Bismarck's and Beveridge's models the modern concepts of health systems include personalized medicine, recognition of health as economic value, and so called salutogenesis. However, the basic problem in the Polish healthcare system is the low quality of overly specific and often changed legislation.

Jarosław M. Nazarczuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

METODA POMIARU EFEKTYWNOŚCI POMOCY PUBLICZNEJ W SSE W POLSCE*

Wprowadzenie

Specjalne strefy ekonomiczne funkcjonują w Polsce od 1995 roku, kiedy to została założona SSE EURO-PARK MIELEC. Podstawą prawną ich działania jest Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych wraz z innymi aktami wykonawczymi i późniejszymi zmianami. Zgodnie z obowiązującym prawem, przedsiębiorcy działający na ich terenie na podstawie wydanych zezwoleń mogą prowadzić działalność gospodarczą na specjalnych zasadach oraz aplikować o przyznanie pomocy publicznej. W szczególności dotyczy ona możliwości uzyskania zwolnienia od podatku dochodowego, nabycia przygotowanej działki (pod inwestycje) w konkurencyjnej cenie, pomocy przy załatwianiu formalności z realizowaną inwestycją, a także innych udogodnień. Niejednokrotnie, dzięki przychylności władz lokalnych, inwestorzy mogą przez pewien okres dodatkowo skorzystać ze zwolnień od podatku od nieruchomości lub innych podatków lokalnych. Wysokość udzielonej pomocy jest uzależniona od: lokalizacji inwestycji (wyższy odsetek kosztów kwalifikowanych występuje na obszarach zapóźnionych gospodarczo), wysokości wydatkowanych nakładów inwestycyjnych lub dwuletnich kosztów zatrudnienia nowych pracowników, wielkości przedsiębiorstwa aplikującego o pomoc publiczną.

Początkowo okres funkcjonowania SSE był przewidziany na 20 lat. Jednakże ich działalność w 2008 roku została przedłużona do 2020 roku. Obecnie trwają prace nad projektem zmiany ustawy wydłużającym okres ich działalności do 2026 roku, co umożliwi zwiększenie konkurencyjności tego instrumentu pozyskiwania inwestorów, między innymi z uwagi na długość okresu zwrotu inwe-

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki – projekt badawczy nr NN114 335340.

stycji tworzonych od podstaw. W długim okresie powoli to również na lepsze zagospodarowanie terenu SSE, który średnio wynosi obecnie 61%.

Wieloletnie funkcjonowanie tego mechanizmu wspierania inwestorów (oraz sugestie NIK)¹ skłaniają do weryfikacji efektywności realizowanej pomocy publicznej. Celem tego artykułu jest przedstawienie metody oceny efektywności pomocy publicznej przyznawanej w SSE w Polsce. W tym przypadku szczególnie istotne wydaje się ujęcie z perspektywy budżetu państwa oraz celów, na podstawie których powstały oraz funkcjonują specjalne strefy ekonomiczne.

Problem pomiaru efektywności pomocy publicznej w SSE

Zagadnienie efektywności w badaniach ekonomicznych jest różnorodnie definiowane. Niekiedy pojęcie efektywności jest identyfikowane z dokonywaniem porównań osiągniętych rezultatów z zaplanowanymi efektami działań lub uzyskanych wskaźników, np. produkcji². W innym przypadku odnosi się ono do „[...] takiego użytkowania zasobów, które przyczynia się do osiągnięcia maksymalnego poziomu satysfakcji możliwego przy danych nakładach i technologii”³. Ujęcie efektywności w sensie Pareto nakazuje natomiast rozpatrzenie takiej alokacji zasobów, w której nie da się już poprawić sytuacji pewnych podmiotów (przedsiębiorstw, osób) bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innych.

Stosunkowo często efektywność jest także ujmowana jako rezultat określonej relacji nakładów do osiągniętych efektów⁴ (powiązanych także z celem funkcjonowania określonej instytucji). W tym kontekście jest ono tożsame z pojęciem efektywności ekonomicznej (inaczej ekonomiczności lub skuteczności), która ukazuje zysk (korzyść) z pewnej różnicy relacji nakładów i efektów⁵. Efektywność ekonomiczna oznacza bowiem takie organizowanie pewnego zasobu działań produkcyjnych: asortymentu wytwarzanych produktów, ich liczby, stopnia wykorzystania zasobów pracy, maszyn, aby w możliwie najlepszym

¹ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008. NIK, Bydgoszcz 2010, s. 7.

² *The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Working Document No. 2, European Commission, 2006, s. 24; *The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*. Working Paper 3, *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*. European Commission, s. 9.

³ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*. PWN, Warszawa 2004, s. 618.

⁴ B. Guziejewska: *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*. „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-6, s. 72.

⁵ J. Pawłowski: *Wybrane metody oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*. UŁ, Łódź 2007, s. 35, za: M. Bielski: *Organizacja*. UŁ, Łódź 1992, s. 119-130.

stopniu zaspokoić potrzeby ludzi przy wykorzystaniu jak najmniejszej liczby surowców/zasobów⁶. Dla przedsiębiorstwa produkcyjnego będzie to takie wykorzystanie nakładów, które umożliwi osiągnięcie minimalnego kosztu wytworzenia jednostki towaru.

Punktem wyjściowym rozważań na temat efektywności ekonomicznej jest koncepcja efektywności technicznej. Zgodnie z podejściem proponowanym przez Koopmansa, wektor nakładów-wyników jest technicznie efektywny w sytuacji, gdy wzrost któregośkolwiek nakładu lub spadek jakiegokolwiek wyniku jest tylko możliwy poprzez zmniejszenie innego wyniku lub zwiększenie innego nakładu⁷. W tym ujęciu, zarówno dla gospodarki oraz podmiotu gospodarczego, efektywność techniczna identyfikuje zdolność optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów przy orientacji na: 1) maksymalizację osiąganych wyników (przy danym poziomie nakładów) lub 2) minimalizację nakładów (przy określonej wielkości wyników)⁸.

Analiza efektywności działalności sektora publicznego (lub realizowanej pomocy publicznej) wymaga obserwacji przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności służącej realizacji zadań wyznaczonych prawem i jest uwarunkowana w znacznej mierze trafnością doboru oraz prawidłowością konstruowania instrumentów pieniężnych⁹. W tym aspekcie istotna jest kontrola zrealizowanych wydatków, które pozwalają na kształtowanie użyteczności społecznej z alokowanych środków publicznych.

Pewną specyficzną formą pomocy publicznej jest wsparcie, jakie mogą uzyskać przedsiębiorcy w SSE. Odnosi się ono przede wszystkim do możliwości uzyskania zwolnienia z podatku dochodowego (i często od nieruchomości oraz rzadziej od środków transportowych lub podatku rolnego, opłat lokalnych), które ogranicza wpływy do budżetu państwa (i samorządów lokalnych). Możliwość uzyskania zwolnienia pozwala na zwiększenie konkurencyjności podmiotów objętych wsparciem, a także przyczynia się do potencjalnych efektów ubocznych tej interwencji (nie zawsze zamierzonych), których skalę jest dość trudno dokładnie oszacować:

1. Efektu tzw. biegu jałowego – niektóre inwestycje w SSE powstałyby i tak w danym regionie, nawet w sytuacji, gdyby na ich terenie nie było SSE oraz możliwości uzyskania zwolnień podatkowych.

⁶ D. Holtz-Eakin: *Public Policy Toward Entrepreneurship*. „Small Business Economics” 2000, Vol. 15, No. 4, s. 285.

⁷ T.C. Koopmans: *Activity Analysis of Production and Allocation*. Wiley, New York 1951, s. 60.

⁸ T. Kijek: *Efektywność wykorzystania potencjału innowacyjnego gospodarki polskiej*. „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 11, s. 106.

⁹ H. Sochacka-Krysiak: *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*. W: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*. Red. S. Wieteska, M. Wypych. UŁ, Łódź 2009, s. 192.

2. Efektu substytucji – stopniowe przenoszenie działalności wykonywanej do tej pory poza strefą na jej obszar (i zgodnie z przyznanym zezwoleniem) przy ograniczaniu lub likwidacji dotychczasowej działalności poza obszarem uprzywilejowanym.
3. Efektu wypierania – pomoc udzielana przedsiębiorstwom w SSE, z uwagi na ograniczenie kosztów ich funkcjonowania, może przyczyniać się do wypierania z rynku podmiotów nieobjętych pomocą publiczną.
4. Efektu enklawy – sytuacja, w której przedsiębiorstwa ze strefy, korzystając ze zwolnień podatkowych oraz taniej siły roboczej, zaopatrują się u kooperantów zlokalizowanych poza regionem, gdzie również sprzedają wyprodukowane towary. W takiej sytuacji pozytywne efekty wynikające z funkcjonowania SSE w regionie są w zasadzie ograniczone do redukcji poziomu bezrobocia¹⁰.

Dodatkowymi utrudnieniami w sumarycznej ocenie efektywności tego instrumentu wspierania przedsiębiorstw były zmiany w zakresie udzielanej pomocy publicznej w trakcie istnienia stref. W szczególności, początkowo dobrze oceniane założenia prawne z czasem (w wyniku wprowadzanych zmian) uległy istotnej erozji¹¹. Przejawiało się to systematycznym ograniczaniem realizacji celów, dla których powstały SSE, w wyniku nasilającego się „rynkowego” doboru lokalizacji nowych podstref (często spełniających wymogi inwestorów, a coraz rzadziej obszarów wymagających faktycznego wsparcia). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że SSE powstały, aby umożliwić realizację następujących celów:

- tworzenie miejsc pracy w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym,
- przełamywanie monokultury przemysłu i dywersyfikacja struktury produkcji w poszczególnych regionach,
- aktywizację w stosunku do otoczenia poza strefą, nawiązywanie związków kooperacyjnych z polskimi dostawcami spoza strefy,
- generowanie wzrostu PKB w poszczególnych regionach,
- zapewnienie wpływów z tytułu podatku VAT oraz wzrostu dochodów z innych świadczeń,
- wspomaganie lokalnej infrastruktury technicznej,

¹⁰ Z. Makiela: *Europark Mielec – specjalna strefa ekonomiczna w regionie podkarpackim*. Prace Komisji Geografii Przemysłu, Warszawa-Kraków 2003, nr 5, s. 59-60; T. Kubin: *Specjalne strefy ekonomiczne jako forma pomocy przedsiębiorcom ze strony państwa*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*. Red. M. Kolczyński, W. Wojtasik. Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2010, s. 34; J. Liszkowska: *Specjalne strefy ekonomiczne w procesie kształtowania kapitału ludzkiego*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie...*, op. cit., s. 210.

¹¹ W. Jarczewski: *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 81.

- ograniczenie wydatków budżetowych przeznaczanych na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, którzy znajdą zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych¹².

Dlatego ocena efektywności pomocy publicznej w SSE musi uwzględniać co najmniej dwa aspekty funkcjonowania stref, tj. względy fiskalne oraz stopień osiągnięcia postawionych celów. Korzystne byłoby również oszacowanie potencjalnych efektów towarzyszących realizacji tej pomocy. Ocena skali występowania wymienionych efektów, z uwagi na swoją złożoność, mogłaby stanowić odrębne zadanie badawcze.

W ocenie efektywności bardzo ważne jest precyzyjne określenie wielkości nakładów i efektów¹³. Jednakże niedostępne są szczegółowe informacje na temat całkowitej pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom¹⁴. Możliwe do uzyskania informacje obejmują wysokość zwolnień od podatku dochodowego, ale nie uwzględniają już preferencji przy zakupie nieruchomości dla inwestorów (korzystnej ceny zakupu). Dodatkowo, trudno jest z perspektywy czasu ocenić dokładnie zakres pomocy udzielonej przez samorządy lokalne inwestorom (w tym wysokość zwolnienia od podatku od nieruchomości, środków transportowych, podatku rolnego itp.). Inną niedogodność stanowi potrzeba uwzględniania także kosztów utworzenia oraz wyników finansowych działalności instytucji zarządzających strefami, co niewątpliwie będzie wpływać na całkowity wynik ekonomiczny realizowanej interwencji publicznej.

Nie należy również zapominać o innych formach pomocy, z której przedsiębiorcy (również Ci w strefach) mogą skorzystać, tj. grantu inwestycyjnego od rządu, dotacji powiatowych urzędów pracy oraz wsparcia ze środków unijnych. Oddziaływanie tych programów będzie niewątpliwie w pewnym stopniu implikować efektywność ogólną instrumentu wsparcia jakim są SSE.

Metoda pomiaru efektywności pomocy publicznej w SSE oraz ograniczenia jej stosowania

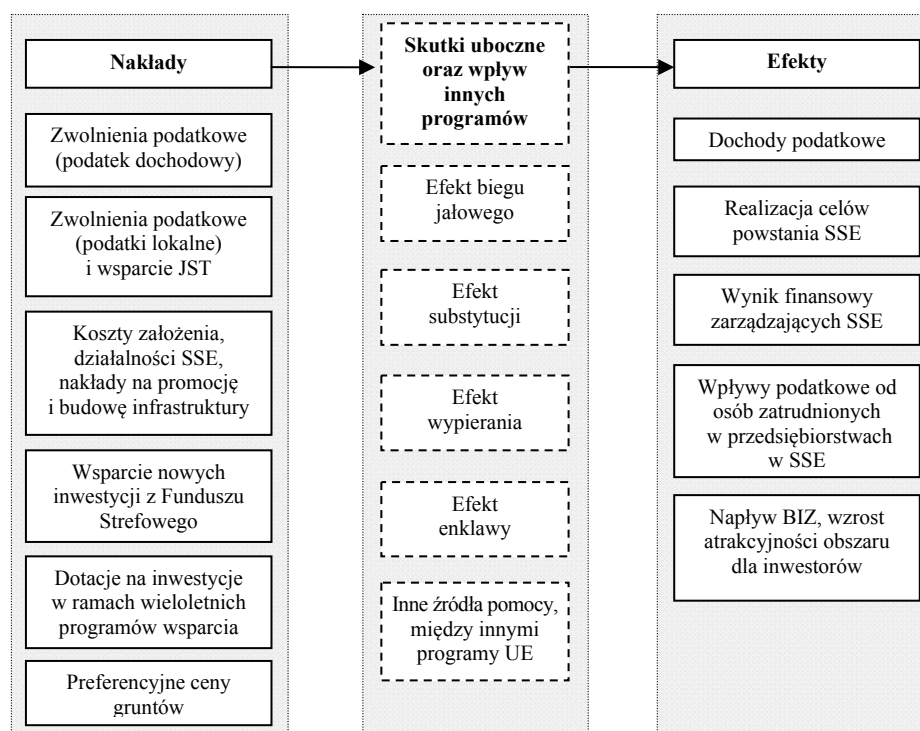
Pomiar efektywności pomocy publicznej w SSE może przebiegać według odmiennych scenariuszy postępowania. Głównym czynnikiem różnicującym możliwe podejścia jest zakres przeprowadzonej analizy nakładów oraz efektów realizowanej interwencji publicznej, który w dużej mierze jest uwarunkowany do-

¹² *Specjalne strefy ekonomiczne stan na 31 grudnia 2004 r.* MGiP, Warszawa 2005, s. 2.

¹³ B. Filipiak: *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?* Zeszyty Naukowe PTE, Kraków 2011, nr 10, s. 226.

¹⁴ *Wystąpienie pokontrolne.* KGP/41022-1/08. NIK, Warszawa 2009, s. 1-2.

stępnością szczegółowych danych. Obejmują one poszczególne kategorie kosztów oraz możliwych do uzyskania przychodów, a także wymuszają uwzględnienie wpływu efektów towarzyszących przyznawaniu pomocy przedsiębiorstwom w SSE (rys. 1).

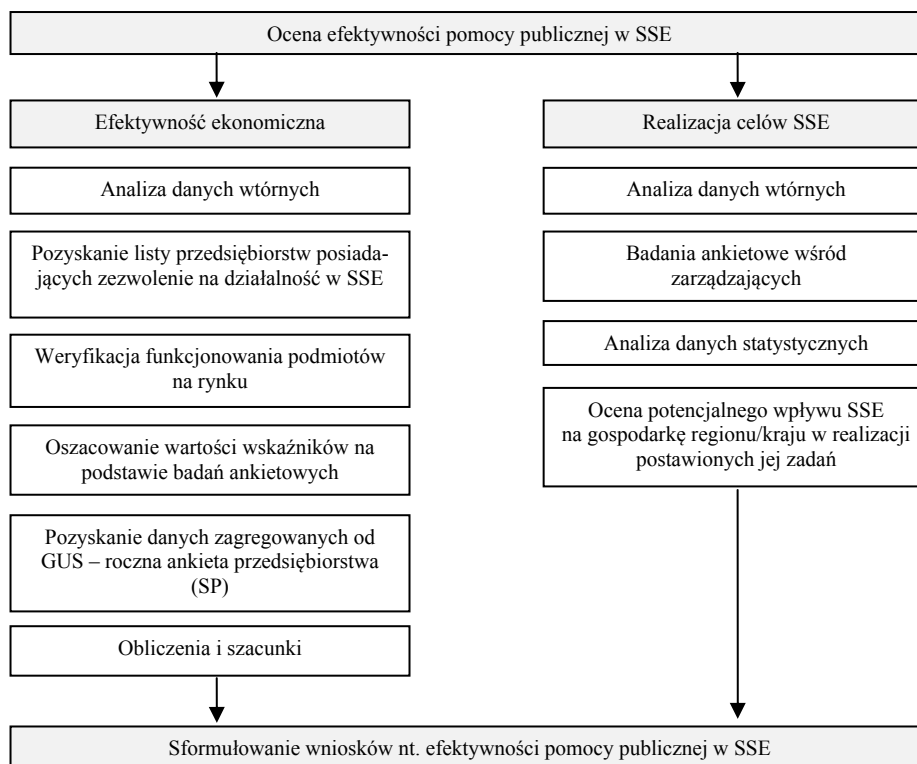


Rys. 1. Model oceny efektywności pomocy publicznej w SSE

W tym miejscu należy zaznaczyć, że niska dostępność danych w dużym stopniu warunkuje możliwości poznawcze efektywności pomocy publicznej. W szczególności, konieczność dostępu do danych o wynikach finansowych, zebranych podatkach, udzielonej pomocy publicznej (względem ograniczonej liczby podmiotów prywatnych), a także całego pakietu możliwych do uzyskania przywilejów przez przedsiębiorców na terenie SSE (nie wszystkie z nich są gromadzone) utrudnia przeprowadzenie precyzyjnej oceny efektywności.

Dlatego skoncentrowano się na analizie dwóch wymiarów efektywności pomocy publicznej w SSE, tj. „stopnia” realizacji założonych celów powstania i funkcjonowania tych obszarów specjalnego uprzywilejowania (ujęcie systemowe efektywności), a także opłacalności tego instrumentu z punktu widzenia

budżetu państwa (efektywność ekonomiczna) – rys. 2. W pierwszym przypadku, przeprowadzona analiza daje szansę określenia efektywności (w ujęciu nakłady/efekty) stopnia w jakim 1 zł zwolnienia podatkowego w SSE przyczynia się do wygenerowania określonych korzyści dla budżetu państwa (np. w formie napływu podatku VAT, akcyzy, a także podatku dochodowego od działalności przedsiębiorstw poza strefą) oraz samorządów lokalnych. Celem drugiego etapu badania jest weryfikacja poziomu osiągnięcia poszczególnych celów powstania stref, na którą składają się wyniki badań bezpośrednich wśród zarządzających oraz analiza dostępnych danych statystycznych o efektach działalności SSE. W sumie, kompilacja wyników dwóch metod pozwoli na sformułowanie wniosków na temat efektywności pomocy publicznej w SSE z punktu widzenia budżetu państwa oraz celów ustanowienia SSE.



Rys. 2. Metoda oceny efektywności pomocy publicznej w SSE

Opisana metoda ma pewne ograniczenia. Wynikają one przede wszystkim z niepełnych informacji o przedsiębiorstwach, które przetwarzane są przez GUS w ramach rocznej ankiety SP (nie wszystkie przedsiębiorstwa składają tę ankietę).

tę). Dlatego istotne jest oszacowanie, jakiego udziału ogółu badanej populacji te dane dotyczą (i ewentualnie odniesienie ich do całej zbiorowości). Oczywiście wykorzystanie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów lub Urzędów Skarbowych byłoby bardziej precyzyjne (tzn. obejmowałyby całą populację), jednak możliwości ich uzyskania są bardzo utrudnione. Zagregowane dane pozyskane od GUS obejmują głównie kategorie rachunku zysków i strat (między innymi wysokość zapłaconych podatków, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń, dotacji do działalności podstawowej). Pewnym ograniczeniem jest także system zbierania informacji o przedsiębiorstwach, w ramach którego na podstawie jednego numeru REGON można uzyskać informacje (w niektórych przypadkach) o kilku oddziałach jednego przedsiębiorstwa lub całego asortymentu produkowanych dóbr czy świadczonych usług, podczas gdy przykładowo tylko część z nich jest objęta zezwoleniem na prowadzenie działalności w strefie. Wydaje się, że oszacowanie średniego udziału dochodów generowanych w strefie i poza nią na podstawie wyników badania ankietowego wśród przedsiębiorców pozwala w pewnym stopniu zredukować tę niedogodność.

Podsumowanie

W artykule zaprezentowano propozycję metody oceny pomocy publicznej udzielanej w specjalnych strefach ekonomicznych wraz z jej uwarunkowaniami. W tym celu przesłedzono możliwe nakłady oraz efekty pomocy przedsiębiorstwom w SSE, a także skutki uboczne interwencji publicznej oraz czynniki mogące potencjalnie zaburzyć wyniki przeprowadzonej analizy. Autor jest świadom pewnych ograniczeń tej metody, które głównie wynikają z nieobligatoryjnego charakteru danych jakie można pozyskać od GUS oraz konieczności dokonywania pewnych szacunków. Jednakże wydaje się, że proponowana metoda może przybliżyć badaczy do poznania faktycznych skutków ekonomicznych (dla budżetu państwa) realizacji pomocy publicznej w SSE w kraju oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów powstania tych obszarów specjalnego uprzywilejowania. Umożliwia ona bowiem uwzględnienie także istotnej części wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT oraz podatków lokalnych, a także części wydatków na świadczenia społeczne i wynagrodzenia, które trafiają do budżetu państwa. W dotychczas realizowanych badaniach ten aspekt był pomijany. Należy zauważyć, że wpływy z podatku VAT są największym dochodem podatkowym do budżetu kraju.

Bibliografia

- Filipiak B.: *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?* Zeszyty Naukowe PTE, Kraków 2011, nr 10.
- Guziejewska B.: *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*. „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-6.
- Holtz-Eakin D.: *Public Policy Toward Entrepreneurship*. „Small Business Economics” 2000, Vol. 15, No. 4.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008*. NIK, Bydgoszcz 2010.
- Jarczewski W.: *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Kijek T.: *Efektywność wykorzystania potencjału innowacyjnego gospodarki polskiej*. „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 11.
- Koopmans T.C.: *Activity Analysis of Production and Allocation*. Wiley, New York 1951.
- Kubin T.: *Specjalne strefy ekonomiczne jako forma pomocy przedsiębiorcom ze strony państwa*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*. Red. M. Kolczyński, W. Wojtasik. Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2010.
- Liszkowska J.: *Specjalne strefy ekonomiczne w procesie kształtowania kapitału ludzkiego*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*. Red. M. Kolczyński, W. Wojtasik. Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2010.
- Makiela Z.: *Europark Mielec – specjalna strefa ekonomiczna w regionie podkarpackim*. Prace Komisji Geografii Przemysłu, Warszawa-Kraków 2003, nr 5.
- Pawłowski J.: *Wybrane metody oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*. UŁ, Łódź 2007.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: *Ekonomia*. PWN, Warszawa 2004.
- Sochacka-Krysiak H.: *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*. W: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*. Red. S. Wieteska, M. Wypych. UŁ, Łódź 2009.
- Specjalne strefy ekonomiczne stan na 31 grudnia 2004 r.* MGİP, Warszawa 2005.
- The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*. Working Paper 3. *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*. European Commission.
- The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Working Document No. 2, European Commission, 2006.
- Wystąpienie pokontrolne*. KGP/41022-1/08. NIK, Warszawa 2009.

THE METHOD OF ASSESSING PUBLIC AID EFFECTIVENESS IN SEZS IN POLAND

Summary

Special Economic Zones (SEZ) are one of the most important instruments stimulating inflow of investors and companies assistance. Establishments having valid permission gain help from the government primarily in the form of tax exemptions. The aim of the article is to present the method of assessing economic effectiveness of public aid gained in SEZs from budget perspective as well as the achievement of SEZs objectives.

Sabina Ostrowska

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Sanoku

ZMIANA W ZORIENTOWANEJ NA MISJĘ KARCIE WYNIKÓW (MSC) I JEJ WPŁYW NA ZACHOWANIE CZŁONKÓW ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Efektem końcowym, wynikającym z wprowadzonej Zorientowanej na Misję Karty Wyników (MSC), powinna być poprawa wyników funkcjonowania organizacji¹, co głównie jest przekuwane na wzmocnienie pozycji w sektorze oraz realizację misji, a w krótkim okresie na realizację strategii². Urzeczywistnieniu strategii powinna partnerować ciągła obserwacja stopnia realizacji celów strategicznych uwzględniając zestaw odpowiednich mierników³. W realizację strategii, aby proces ten zakończył się powodzeniem, powinni być zaangażowani wszyscy członkowie organizacji, na wszystkich szczeblach jej struktury⁴. Dla osiągnięcia tego celu MSC poszerza wachlarz możliwości. Zdarza się jednak, że w organizacji publicznej, gdzie wdrożono Kartę Wyników dochodzi do sytuacji, w których pracownicy będąc rozliczani z wartości konkretnych mierników dokonują działań niepożądanych z punktu widzenia przywoływanej misji i strategii organizacji.

Dylemat ten pozostaje w związku z pewnymi zaburzeniami w funkcjonowaniu Karty, jako instrumentu wpływającego na zachowania i decyzje pracow-

¹ D. Woodburn: *Engaging Marketing in Performance Measurement*. „Measuring Business Excellence” 2004, Vol. 8, No. 4, s. 63-72.

² R.S. Kaplan, D.P. Norton: *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 76.

³ Ibid.

⁴ P. Mazzola, F.W. Kellermanns: *Handbook of Research on Strategy Process*. Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

ników, w tym kadry zarządzającej, w celu realizacji celów organizacji oraz przeanalizowania jawiących się zaburzeń w funkcjonowaniu systemu pomiaru wyników i działań szkodliwych dla wzrostu i rozwoju organizacji, a spowodowanych, podsyconych lub niewygaszonych poprzez działanie Karty Wyników.

Determinanty zarządzania zasobami ludzkimi w perspektywach Zorientowanej na Misję Karty Wyników (MSC) w publicznym podmiocie działalności leczniczej

Już P. Drucker w 1993 roku pisał, że podstawowym ekonomicznym zasobem nie jest już kapitał materialny, bogactwa naturalne czy praca, lecz jest i pozostanie wiedza, a w społeczeństwie wiedzy „pracownicy wiedzy będą odgrywać główną rolę”. R.S. Kaplan⁵ dookreślając tę myśl wskazał, iż tradycyjne stosowanie metod zarządzania i pomiar wyników w stosunkowo niewielkim stopniu odzwierciedla rolę i znaczenie kapitału ludzkiego. Ponieważ wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na strategię organizacji nie jest łatwo dostrzegalny, musi on osiągnąć taką jakość, która uczyni je podstawowym źródłem trwałego potencjału konkurencyjnego organizacji. Niestalość zjawisk i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, a także rodzaj realizowanych usług (usługi o charakterze niematerialnym) powodują, iż proponowany przez R. Kaplana Balanced Scorecard (BSC) został przez niego samego zaadoptowany dla potrzeb sektora publicznego, w którym funkcjonuje pod nazwą Mission Oriented Scorecard (MSC)⁶. Na początku XX wieku wielkie organizacje rozwinęły charakterystyczne dla tego okresu sposoby działania, opisane za pomocą cech, z których rozwiązania i pomysły były i są realizowane także w sektorze publicznym między innymi:

- zhierarchizowane struktury „ugniatające” pracownika w wąskie gardło i czysto funkcjonalne specjalizacje,
- paradygmat „polecenia i kontroli”, gdzie „ci na górze” przygotowują polecenia a „Ci na dole” je realizują,
- podział zadań na wycinkowe działania, które można łatwo nauczyć i dalej kontynuować⁷.

⁵ R.S. Kaplan, D. P. Norton: Op. cit.

⁶ R.S. Kaplan: *Ewolucja Balanced Scorecard: Budowanie organizacji skupionej na strategii*. Konferencja organizowana przez Institute for International Research. Warszawa, 9 lutego 2005: R.K. Tyagi, P. Gupta: *Strategiczna Karta Wyników Firm Usługowych*. PWN, Warszawa 2010, s. 225.

⁷ Ibid., s. 227.

Istota organizacji publicznych wyraziście ukazuje się, gdy zestawia się cechy tych organizacji oraz przedsiębiorstw. Wyróżniający się charakter celów organizacji publicznych ma swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji przez licznych interesariuszy i wynikającej stąd wielorakości celów. Formułowane cele w organizacjach sektora publicznego cechuje pewna nieprecyzyjność, niejednoznaczność, złożoność. Wynikać to może z jednej strony z wyznaczenia celów przez polityków (w mniejszym znaczeniu przez menedżerów tych organizacji), z drugiej zaś próby jednoczesnego usatysfakcjonowania rozmaitych grup interesu⁸. U podstaw zmian dokonujących się w podmiocie publicznym leżą też czynniki wynikające niejako z wnętrza organizacji. Zmiany te mogą być wywołane rosnącym poziomem wiedzy i umiejętności, jak również wyższym poziomem ambicji i aspiracji zawodowych pracowników. Siłą napędową zmian o wewnętrznych charakterze może stać się przyjęta przez kadrę podmiotu działalności leczniczej wizja jej rozwoju w przyszłości.

Na rys. 1 przedstawiono proces wdrożenia MSC w publicznym podmiocie działalności leczniczej, gdzie newralgiczną rolę odgrywa komunikacja, która niezależnie od stadium wdrożenia, jest kluczowym elementem „dialogu” wewnętrznego. Istotnym detalem podczas realizacji implementacji MSC w strukturę funkcjonowania publicznego podmiotu działalności leczniczej jest zapewnienie komunikacji wewnątrz organizacji i akceptacji tego projektu przez większość, jeśli nie ogół pracowników⁹.

Zasoby ludzkie stanowią istotną część podsystemu zarządzania, który szczególnie odnosi się do kompetencji pracowników, tj. wiedzy, umiejętności, doświadczenia, zdolności ambicji, wyznawanych wartości, stylów działania. Posiadanie odpowiednich kompetencji przez pracowników, efektywne rozwijanie i umiejętne wykorzystanie pomaga w realizacji strategii organizacji¹⁰. Postawa pracownika publicznej placówki ochrony zdrowia ma duże znaczenie dla charakteru, sposobu funkcjonowania i wizerunku całej organizacji. Instrumentami służącymi do zarządzania personelem SPZOZ¹¹ są: rekrutacja, motywacja i wy-

⁸ B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 92-93; D. Farnham, S. Horton: *Managing People in the Public Services*. Macmillan, London 1996, s. 31.

⁹ S. Ostrowska: *Zastosowanie karty monitorowania strategii do zarządzania publiczną jednostką ochrony zdrowia*. W: *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice 2010, s. 288-381.

¹⁰ A. Noworól: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007, s. 102.

¹¹ Większość publicznych jednostek ochrony zdrowia, pomimo iż zostały wpisane do rejestru podmiotów działalności leczniczej w myśl obowiązującej Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. 2011, nr 112, poz. 654), wciąż działają w formule samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ), zatem dla potrzeb artykułu terminy te będą używane zamiennie.

nagradzanie, ocena pracowników, szkolenia kadr, które jako miary są definiowane w perspektywie uczenia się oraz rozwoju i komunikowane w perspektywie interesariuszy. W konsekwencji istotnym elementem zmian jest dostosowanie systemu zarządzania zasobami ludzkimi do zmian zachodzących w otoczeniu. O wzroście znaczenia czynnika ludzkiego w szpitalu zdecydowały między innymi rosnące koszty pracy (perspektywa finansowa), dostrzeżenie motywacyjnej roli stosunków interpersonalnych, wrażliwość personelu na nieodpowiednie traktowanie, zwiększenie innowacyjności i kreatywności pracowników (w perspektywie interesariuszy). W ramach perspektywy uczenia się i rozwoju uwzględnia się czynniki zależne od samej organizacji. Są to: struktura zatrudnienia, kierunek i poziom wykształcenia, doświadczenie zawodowe i życiowe, potrzeby, dążenia i oczekiwania pracowników w perspektywie procesów wewnętrznych aktywność związków zawodowych, kulturę organizacyjną.



Rys. 1. Proces wdrażania MSC w organizacji w ujęciu zarządczym w SPZOZ

Źródło: Na podstawie H. Friedag, W. Schmidt, A. Lewandowska, M. Likierski: *My Balanced Scorecard. Moja Strategiczna Karta Wyników*. C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 17.

Praktyka zarządcza wskazuje, iż pomimo wdrożenia MSC widoczna jest mała rola systemów wynagradzania opartego na wynikach czy innego systemu wykorzystującego motywację ekonomiczną. Ponadto, istnienie małej zależności pomiędzy wynikami pracy a otrzymanym wynagrodzeniem nie sprzyja zaangażowaniu w działania organizacyjne jednostki, przyczyna tkwi także w sposobie naliczania i faktu, iż płaca pochodzi ze środków publicznych, a jej przydział jest określony i zapisany w regulaminach wynagradzania przypisujących pracownika do określonej grupy zaszerzegowania objętej ramami przepisów kodeksu pracy. Obraz ten jest możliwy do uchwycenia w perspektywie procesów wewnętrznych, a wartość monetarna jest opisana wskaźnikiem finansowym znajdującym się w perspektywie finansowej.

Zmienność zjawisk zachodzących na rynku usług medycznych i rodzaj świadczonych usług, jak wskazuje praktyka, sprzyja okoliczności, gdzie MSC ma charakter dynamiczny¹², dostosowany do potrzeb konkretnej organizacji. Przyjąć należy, że w kontekście problematyki zasobów ludzkich istotne są cztery składniki, które powinny być nim ujęte:

- 1) potencjał zasobów ludzkich w zakresie generowania wartości,
- 2) pojęcie systemu pracy opartego na efektywności,
- 3) zgodność systemu zarządzania zasobami ludzkimi ze strategią organizacji,
- 4) efektywność i wydajność zarządzania zasobami ludzkimi¹³.

Efekty w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w MSC znajdują swoje odbicie głównie w perspektywie procesów wewnętrznych oraz perspektywie uczenia się i rozwoju. Jednak miary ich skutecznego wykorzystywania znajdują swoje odzworowanie w pozostałych perspektywach interesariuszy i perspektywie finansowej. Perspektywa interesariuszy wskazuje źródła tego sukcesu, którymi są satysfakcja pacjentów i ich rodzin, zadowolenie właścicieli i płatnika publicznego (NFZ), w perspektywie procesów wewnętrznych ważna jest ich skuteczność i efektywność, perspektywa finansowa mierzy obecny stan organizacji poprzez wskaźniki finansowe przedstawiając stan historyczny, w perspektywie uczenia się i rozwoju ocenia się zdolność organizacji do zmian i dalszego rozwoju¹⁴.

¹² S. Ostrowska: *Zorientowana na Misję Karta Wyników w procesie zarządzania publiczną jednostką ochrony zdrowia. Studium przypadku dla organizacji sektora publicznego*. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2011; Eadem: *Mission Oriented Scorecard w SPZOZ-ach – perspektywa pracownicza*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, nr 2, s. 55-69.

¹³ B.E. Becker, M.A. Huselid, D. Ulrich: *Karta Wyników zarządzania zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 75.

¹⁴ R.S. Kaplan, D.P. Norton: *Strategiczna Karta Wyników*. Wydawnictwo CIM, Warszawa 2001, s. 11.

Determinanty niepowodzeń zarządzania zasobami ludzkimi w procesie wdrożenia i monitoringu Zorientowanej na Misję Karty Wyników

Właściwe przekucie wiedzy, doświadczenia, umiejętności pracowników stanowi wartość dodaną, stając się tym samym podstawą sukcesu. Na początku lat 90. autorzy zajmujący się metodami pomiaru dokonań, w tym Karty Wyników, wskazywali potrzebę zbudowania systemu poszerzającego zestaw strategicznych mierników finansowych o aspekt pozafinansowy¹⁵. Główną przyczyną zmiany była potrzeba wyciągnięcia wniosków o przyszłościowych wynikach organizacji na podstawie dostępnych danych, jako że dane finansowe mogły jedynie wykazać stopień skuteczności już wdrożonych projektów, nie pozwalały natomiast na szybkie korekty podjętych decyzji, co w stale zmieniającej się gospodarce stawało się warunkiem koniecznym i niezbędnym w procesie oceny ich efektywności. W literaturze poświęconej Karcie Wyników można spotkać różne przyczyny niepowodzeń. Mohan Nair w swojej publikacji *Essentials of Balanced Scorecard* dokonał podziału głównych przyczyn niepowodzeń na trzy grupy:

- przyczyn związanych z rozwojem (a technology challenge),
- przyczyn związanych z procesami wewnętrznymi (a process challenge),
- przyczyny związanych z zasobami ludzkimi oraz interesariuszami (a people challenge)¹⁶.

Z powyższego podziału wynika, że przyczyny te mają przełożenie na płaszczyzny, w których funkcjonuje Karta Wyników. Przyczyny związane z rozwojem należy rozumieć jako błędy związane z wprowadzaniem innowacji technologicznych, jak i błędy związane ze szkoleniem i podnoszeniem kwalifikacji personelu. Imperatywy te mogą również dotyczyć tempa zmian czy przedłużania zachodzących procesów.

Przyczyny związane z procesami wewnętrznymi dotyczą w szczególności zarządzania oraz funkcjonowania organizacji. W grupie tej znajdują się wszelkiego rodzaju błędy kadry zarządzającej, jak i brak komunikacji w organizacji. Błędy związane z zasobami ludzkimi i klientami stanowią najszerszą grupą przyczyn niepowodzeń w implementacji MSC. Dotyczą one zarazem grupy pracowników, grupy kadry zarządzającej, jak również grupy beneficjentów, płatnika. M. Nair określił jedenaście głównych błędów niepowodzenia we wdrożeniu Karty Wyników związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi¹⁷:

¹⁵ Idem: *The Balance Scorecard – Measure that drive performance*. „Harvard Business Review” 1992.

¹⁶ M. Nair: *Essentials of Balanced Scorecard*. John Wiley & Sons, 2004, s. 207.

¹⁷ Ibid., s. 207-208.

- poświęcanie zbyt dużo czasu na zebranie istotnych danych,
- bagatelizowanie roli MSC jako decydującego elementu procesu dotyczącego zarządzania strategicznego,
- brak szkolenia pracowników i menedżerów,
- ciągle poszukiwanie nowej wiedzy zamiast stosowania już posiadanej,
- błędne zarządzanie wiedzą i wsparciem,
- brak przekonania kadry menadżerskiej i pracowników do sensowności wprowadzanych zmian,
- szukanie statycznych rozwiązań informatycznych,
- oczekiwanie efektu „zamrożenia” modelu,
- nieuwzględnienie kosztów ukrytych,
- zarządzanie „zza biurka”,
- pominięcie podczas konstrukcji MSC misji organizacji.

Autor zauważył, że częstą przyczyną niepowodzenia, ułożoną zarazem w płaszczyźnie rozwoju i procesów wewnętrznych, jest zbyt dużo czasu potrzebnego do zebrania informacji niezbędnych do analizy i wykorzystania Zorientowanej na Misję Karty Wyników. Brak systemu informatycznego, odpowiedniej formy i częstotliwości sporządzania bilansu czy zbyt mała ilość odpowiednich pracowników powodują, iż często dostarczone dane do analizy są niekompletne lub już nieaktualne¹⁸. Jeśli organizacja zdecyduje się i rozpocznie proces wdrożenia, powinna przyjąć, iż karta pełni wiodącą rolę w zarządzaniu organizacją. Jeśli Zorientowana na Misję Karta Wyników nie będzie miała znaczącego wpływu na politykę organizacji i zarządzanie, osoby wdrażające nie mogą oczekiwać pozytywnych efektów wynikających z ewaluowania MSC, a będzie ona jedynie w organizacji stwarzała pozory działania. S.G. Makridakis stwierdził, iż „[...] w praktyce procedura, kryteria, informacje i pomiar rezultatów stają się grą naginania zasad i podejmowania działań tylko przy kształtowaniu wyniku”¹⁹. Stan ten odzwierciedlały próby pomiaru wpływu zarządzania zasobami ludzkimi na funkcjonowanie organizacji. Wielu teoretyków próbowało stosować metodologie skoncentrowane na pojedynczych pracownikach, poszczególnych stanowiskach i działaniach (jak wybór pracowników, premie motywacyjne itd.), uważano bowiem, że usprawnienie pracy jednostki automatycznie przyczyni się do poprawy wyników działalności całej organizacji. Choć badania te miały na celu wykazanie znacznego wpływu zarządzania zasobami ludzkimi na osiągnięte wyniki, to jednak nie podkreślały jego roli w zdobywaniu

¹⁸ Ibid., s. 208.

¹⁹ S.G. Makridakis: *Forecasting, Planning, and Strategy for the 21st Century*. Free Press, London 1990.

przewagi konkurencyjnej, nie analizowały strategicznego znaczenia struktury zarządzania zasobami ludzkimi ani nie zachęcały zarządzających do zmiany pojmowania swojej roli w organizacji.

Odświeżenie systemu i wzbudzanie zaangażowania pracowników

Niżej zostały przedstawione wyniki z procesu wdrożenia Zorientowanej na Misję Karty Wyników w szpitalu, w kontekście roli pracowników biorących udział we wdrożeniu. Szpital powiatowy, w którym realizowany był projekt wdrożenia MSC²⁰ to podmiot wieloprofilowy o regionalnym zasięgu, realizującym świadczenia medyczne w ramach umowy zawartej z płatnikiem publicznym, tj. Narodowym Funduszem Zdrowia. Realizuje świadczenia medyczne na podstawie posiadanej infrastruktury technicznej. Szpital szczyci się opinią instytucji medycznej o wysokim standardzie świadczonych usług medycznych, przy równoczesnym istotnym braku konkurencji w regionie. Wdrożenie nowego narzędzia nie było przedsięwzięciem łatwym, spotkało się z dużym oporem, niezadowoleniem i dezaprobatą ze strony pracowników już na etapie tworzenia mapy strategii. Ich zachowanie nie było zgodne z jednym z głównych postulatów nowoczesnego zarządzania, jakim jest: „wzrost zaangażowania pracowników i wykorzystanie ich potencjału oraz kreatywności”. Powiązanie celów i zadań osobistych z celami szpitala nie miało miejsca, tym samym nie przyczyniało się do wzrostu świadomości biznesowej i zaangażowania pracowników, którzy w istotny sposób nie wykazywali chęci zmiany czegokolwiek w swoim aktualnym status quo.

Aby poznać wstępne warunki, w których przyszloby realizować projekt związany z wdrożeniem MSC, posłużono się zestawem opracowanych pytań sprawdzając, czy istnieją sprzyjające warunki wdrożenia, uzyskując w ten sposób wiedzę o problemach, jakie można napotkać w trakcie realizacji projektu. Karta wyników dla szpitala publicznego to strategiczna inicjatywa, której wdrożenie i stosowanie w celu zapewnienia tworzenia dodatkowej wartości i wzrostu efektywności wymaga działania z przekonaniem i entuzjazmem. Po wdrożeniu karty wyników i początkowej euforii ustabilizowanie procesów i/lub poprawy doprowadziło do znużenia kadry kierowniczej. Po zrealizowaniu 4-letniego pla-

²⁰ Część rozważań podnoszonych w niniejszym artykule została podjęta w wyniku realizacji grantu Katedry Zarządzania Publicznego, Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia 0884/H03/2007/32 kierownik projektu: prof. AE dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka oraz S. Ostrowska rozprawa doktorska (maszynopis). UE, Katowice 2011.

nu strategicznego kierownictwo szpitala zaczęło umniejszać doniosłość systemu pomiaru i kwestionować jego użyteczność. W takim środowisku utrzymanie przez dłuższy czas jakichkolwiek inicjatywy jest prawie niemożliwe. Dlatego też niezbędna okazała się weryfikacja funkcjonującej karty w celu ewentualnej przebudowy, a także chęci wzbudzenia zainteresowania pracowników i ich motywacji.

Odświeżenie systemu ma szeroki wachlarz, dotyczy bowiem określenia nowych mierników, niektórych elementów karty wyników (jeżeli zachodzi taka potrzeba), uproszczenia zasad raportowania przez poszczególne działy, modyfikacji kryteriów oceny i uznawania zasług pracowników czy też sposobu komunikacji z pracownikami. W dłuższej perspektywie kooperacyjny system pomiaru efektywności musi być tak zbudowany, by zachęcał raczej do inicjowania zmian niż do utrwalania bieżącego stanu i stagnacji, promował podejmowanie ryzyka, a nie bierność, stanowił ambitne cele raczej dla realizacji strategii niż dla partykularnych interesów.

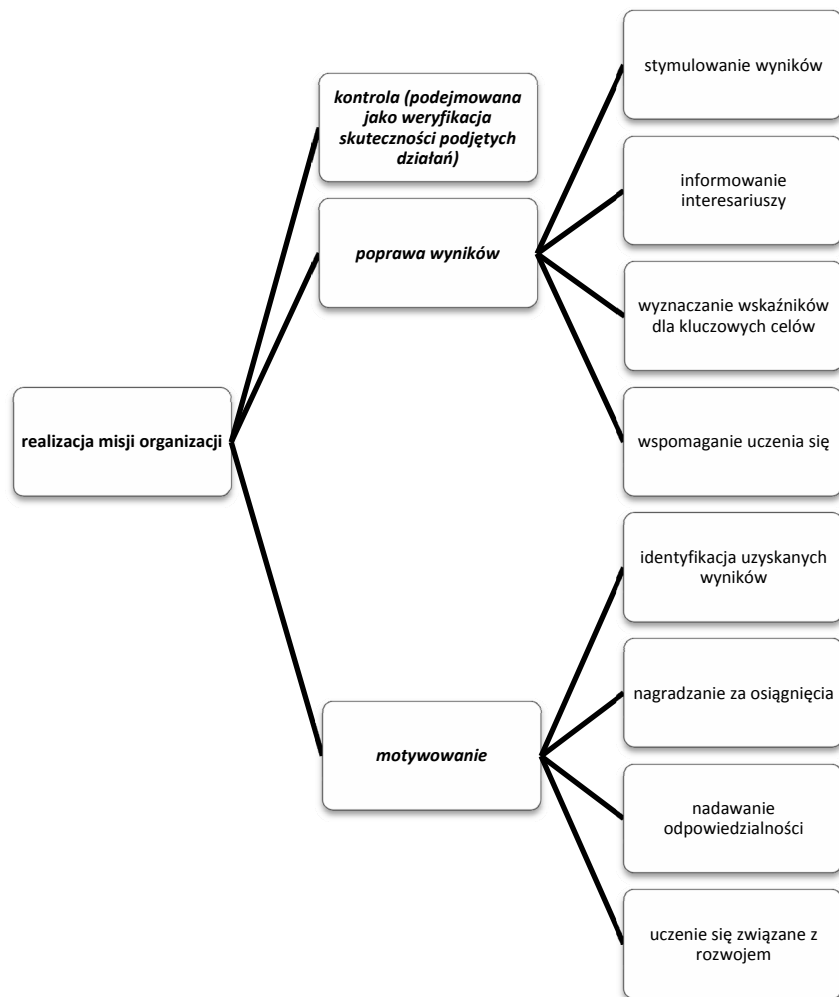
Wzbudzanie zainteresowania pracowników i ich motywacji wymaga od członków kadry kierowniczej zaangażowania, dawania przykładu własną postawą i oczekiwania efektywnej, ale i nagradzanej pracy. Nagradzanie należy rozpatrywać w kategoriach publicznego wyrażania uznania, nagłośnienia osiągnięć czy entuzjazmu związanego z nowością. Kontekstowe, nieprzemyślane dokonanie zmian i przebudowy karty wyników dla szpitala publicznego ma krytyczne znaczenie przede wszystkim dla zachowania jej użyteczności, podtrzymania entuzjazmu pracowników i realizacji celu stałego, oczekiwanego wzrostu.

W toku kilkuletnich obserwacji ewaluowania Karty w szpitalu powiatowym (2009-2012) powstał model funkcji pomiaru wyników (rys. 2).

Motywacja działa przez pryzmat identyfikowania i nagradzania członków organizacji za osiągnięcia, a także dawanie im poczucia odpowiedzialności za poziom poszczególnych mierników – przeistoczenie ich niejako w menedżerów wskaźników. W kwestii motywowania pracowników warto również powołać się na artykuł Scotta Lazenby²¹, który przeanalizował teorie dotyczące motywowania również w kontekście Karty Wyników. Wskazał, iż teorię Herzberga należy poszerzyć o informacje dotyczące podejścia pracowników do czynników motywujących, wskazując, iż co do zasady występują dwa typy osobowości: pracownicy zorientowani na wyniki oraz nastawieni na niepowodzenia, jak i zbyt ambitne zadania, które je demotywują. Wyznaczając indywidualne cele w ramach kaskadowania celów (głównie operacyjnych) wydaje się istotnym tę różnicę wziąć pod uwagę. Analizując funkcję stymulacji, można zauważyć, że służą jej kolejno następujące po sobie „podfunkcje”:

²¹ S. Lazenby: *How to Motivate Employees: What Research is Telling Us*. „Public Management” 2008.

- 1) informowanie interesariuszy (pracowników, organ założycielski, instytucję nadzorującą np. o realizacji programu restrukturyzacji o swoich dokonaniach, zamierzeniach),
- 2) wyznaczenie mierników dla kluczowych celów,
- 3) decyzje dotyczące alokacji środków,
- 4) wspomaganie uczenia się (rozumianego nie jako proces indywidualnego rozwoju osobistego, a dowiadywanie się o przyczynach danego poziomu mierników).



Rys. 2. Funkcje pomiaru wyników w Zorientowanej na Misję Karcie Wyników dla podmiotu działalności leczniczej

Celowe dla interesariuszy wskaźniki skłaniają kierownictwo do dokładania starań, aby ich poziom był dla zainteresowanych stron satysfakcjonujący.

Zainstalowanie mierników w obszarach kluczowych dla docelowej poprawy wyników pozwala na skierowanie energii i uwagi pracowników na ważne elementy, zwłaszcza że będą oni w pierwszej kolejności wykonywać działania, z których są rozliczani²². Zabieg ten utrudnia także niezamierzoną zmianę kierunku z obranej strategii/misji.

Poprzez decyzje dotyczące alokacji zasobów na podstawie wskaźników pomiaru dokonań możliwe jest skłanianie odpowiedzialnych jednostek do realizacji pożądanych zadań oraz do racjonalnego/efektywnego gospodarowania zasobami już posiadanymi.

Funkcję uczenia się można sprowadzić do odnajdywania w wynikach pomiarów przyczyn występujących zjawisk.

Poprawnie funkcjonująca Zorientowana na Misję Karta Wyników dostarcza wielu danych, które gdy są one właściwie zinterpretowane, przysparzają istotnej wiedzy przy podejmowaniu decyzji, która to z kolei upewnia zarządzających i sprawia, że są bardziej skłonni do podejmowania działań²³.

Kontrola może być rozumiana wielorako w kontekście pomiaru, najczęściej termin ten odczytuje się bądź jako „sterowanie” lub jako weryfikację stopnia wykonania wyznaczonych planów, celów, zamierzeń²⁴. W pewnych przypadkach funkcja kontrolna rozumiana jak służąca weryfikacji jest niejako wspomagająca w stosunku do motywującej, umożliwia bowiem identyfikację skuteczności działań pracowników właśnie i stopnia wypełnienia postawionych przed nimi zadań.

Zachowania pracowników w procesie wdrożenia Karty Wyników. Wnioski z praktyki w kontekście teoretycznych rozważań

Zmiana w organizacji oznacza dla jej pracowników rezygnację z tego, co dobrze znają i rozumieją. Zmiana, szczególnie na początku, powoduje dezorientację, niepewność i poczucie zagrożenia. W pracownikach pojawia się opór

²² D. Wilson, B. Croxson, A. Atkinson: *What Gets Measured Gets Done*. „Policy Studies” 2006, June, Vol. 27, No. 2.

²³ C.L. Citroen: *The Role of Information in Strategic Decisionmaking*. „International Journal of Information Management” 2011.

²⁴ Por. A. Hamrol: *Zarządzanie jakością z przykładami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; C. Luneski: *Some Aspects of the Meaning of Control*. „The Accounting Review” 1964, July, Vol. 39, No. 3.

przed jej następstwami. W celu zmniejszenia lub pokonania oporu konieczne jest umiejętne rozpoznanie jego rodzajów i wymiarów oraz dostosowanie do nich stylu kierowania (tabela 1).

Tabela 1

Potrzeby komunikacyjne pracowników w poszczególnych etapach procesu zmiany

Etapy procesu zmian	Co i jak komunikować?
Etap ustalania strategii – elastyczna	Należy podać jak najwięcej faktów, aby zminimalizować powstawanie szkodliwych plotek, przedstawienie przyczyn zmiany oraz terminy przekazania dalszych szczegółowych informacji. W tym celu należy wykorzystać wszystkie narzędzia komunikacji.
Etap ustalania celu – tworzenia	Podawanie faktów poszczególnym grupom pracowników. Powinny to być informacje dające odpowiedź na pytanie, co zmiana oznacza dla pracowników w praktyce i z czym się wiąże. Należy też umożliwić im wypowiadanie się na jej temat i wciągnięcie ich we współtworzenie zmian, czemu służy zorganizowanie np. warsztatów. Zaangażowanie pracowników w proces zmiany daje im poczucie współtworzenia zmiany, dzięki czemu maleje opór przed zmianą.
Etap wdrażania – stała	Elementem budowania motywacji powinno być przekazywanie informacji o odniesionych sukcesach. Naukę nowych zachowań ułatwiają materiały edukacyjne i postawa kadry zarządzającej.
Etap oceny i kontynuacji działań	Należy wskazywać działania niepożądane i świętować zakończenie procesu zmiany.

Źródło: Opracowane na podstawie R. Rostek: *Załagodzić negatywne nastroje w procesie zmian*. http://www.proto.pl/PR/Pdf/art_rostek.pdf

Podczas planowania strategicznej zmiany należy uwzględnić zastrzeżenia artykułowane przez pracowników, ponieważ odzwierciedlają one ich potrzeby. Zaspokojenie tych potrzeb na każdym etapie wdrożenia Karty Wyników jest istotne w celu kompresji oporu i konfliktów. Większość z nich ma aspekt emocjonalny, choć zdarzają się również racjonalne i obiektywne powody, dla których wprowadzanie zmian jest niekorzystne. Często lęk przed zmianami pojawia się u osób długo pracujących na jednym stanowisku i wykonujących te same obowiązki (między innymi pielęgniarki i położne). Podanie informacji początkowo o wdrożeniu później zaś o zmianie w Karcie Wyników powoduje opór, zwiększając aktywność pracowników, po czasie następuje okres bezradności wobec zmian, aż do fazy akceptacji²⁵. Każdej z tych faz towarzyszą inne nastawienia,

²⁵ H.-W. Bormann: *Zarządzanie zmianą*. „HBR” 2011.

a więc i inne oczekiwania co do komunikacji. Menedżer powinien odpowiednio reagować na poszczególnych etapach godzenia się z sytuacją, w celu uzyskania zamierzonego efektu (tabela 2).

Tabela 2

Działania łagodzące opór w poszczególnych fazach

Etap	Działania
Odrzucenie	Pozwolić pracownikom na wyrażenie swoich opinii, zachęcić do refleksji Zmniejszać stopień odrzucenia poprzez pytania i informacje Dać możliwość wyżalenia się Pomóc uporać się z szokiem Okazać zrozumienie i współczucie (nie pokazywać jednak dezaprobaty dla zmiany) Przedstawić najgorszy możliwy scenariusz pokazujący negatywne skutki związane z niewprowadzeniem zmiany Informować i kultywować politykę szczerości i otwartości
Opór	Zadawać pytania i uzyskiwać informacje na temat przyczyn oporu Oferować wsparcie, pomoc Dawać poczucie bezpieczeństwa, zmniejszyć strach Zachęcać do konstruktywnego myślenia Udzielać informacji o celu zmiany, wizji zmiany i jej konieczności Doceniać i to, co było, i zmianę
Okrycie	Przedstawić perspektywy, zalety, korzyści Wspierać pracowników i organizować pomoc, szkolenia, spotkania Przekazywać informacje o przebiegu procesu zmiany Wyrażać uznanie dla wzrostu wydajności
Zaangażowanie	Uzgodnić cele rozwoju i wydajności Zarządzać wiedzą (wykorzystanie czynników sukcesu i błędów w innych projektach) Wzmacniać współpracę w grupie Dopingować pracowników Przekazywać informacje o sukcesach Realizować działania wspierające

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H.-W. Bormann: *Zarządzanie zmianą*. „HBR” 2011.

Pracownicy potrzebują wsparcia i informacji podczas przeprowadzania zmiany. Z tego powodu w minimalizowaniu oporu niezwykle istotna jest obustronna komunikacja. Ma ona na celu przekazanie informacji o samej zmianie w celach organizacji, potrzebie jej realizacji oraz skutkach, jak również pozy-

skanie informacji zwrotnej od pracowników. Wysłuchanie opinii pracowników pozwala zidentyfikować ich zastrzeżenia, a następnie ustalić, jaka pomoc jest im potrzebna na każdym etapie procesu zmian. Brak komunikacji „z dołu go góry” sprawia, że pracownicy czują się ofiarami zmian, a nie jej realizatorami. Nie jest możliwa całkowita eliminacja oporu pracowników, można go jednak ograniczać (tabela 3).

Tabela 3

Narzędzia używane do przełamywania oporu pracowników
wobec wdrożenia i realizacji MSC

Informowanie	Informowanie oznacza dokładne wyjaśnienie, na czym polegają zmiany i w czym mogą pomóc kadry zarządzające. Przekazywanie takich informacji pozwoli na zmniejszenie strachu przed nieznanym. Na tym etapie należy przedstawić zalety i korzyści wynikające z wprowadzenia zmiany ze szczególnym uwzględnieniem pracowników (korzyści dla nich). Informacje muszą być prawdziwe, w przeciwnym wypadku spowodują utratę zaufania i nasilenie oporu.
Szkolenia i kursy	Dobrze zaplanowane szkolenia i kursy pomogą pracownikom zdobyć nowe umiejętności i oswoić się z przedmiotem zmiany. Szkolenia powinny dotyczyć również samej idei, by pracownicy zrozumieli, na czym polega nowa strategia i jak rzetelnie wykonywane obowiązki wpłyną na poprawę statusu organizacji.
Komunikowanie	W procesie zmiany konieczne jest informowanie pracowników o postępach. Informacje można przekazywać na zebraniach informacyjno-dyskusyjnych z pracownikami, podczas których wypowiadają się osoby odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych etapów projektu. Regularne spotkania pozwolą wyeliminować szumy informacyjne powstające wokół procesu zmiany, przekazujące nieprawdziwe lub zdeformowane informacje i powodujące niepotrzebny stres.
Partycypacja	Włączenie pracowników w proces przeprowadzanych zmian buduje ich zaangażowanie i współodpowiedzialność za jej wynik. W proces planowania i wdrażania Karty powinni być zaangażowani pracownicy wszystkich działów objętych wdrożeniem. Pozwoli to na określenie realnych potrzeb zmian w danej jednostce i szybszą ich adaptację, ponieważ pracownicy sami będą czuli potrzebę tej zmiany.
Pozyskiwanie nieformalnych przywódców grup	Ważne jest pozyskanie dla procesu osób, które mają nieformalny wpływ na pracowników i zaakceptowanie przez nich zmian.
Pozyskiwanie osób niezdecydowanych	Istotne jest również przekonanie do zmiany osób, które nie zajęły jeszcze żadnego stanowiska i osób, które nie integrują się z grupami, a więc i nie podlegają ich wpływom.
Negocjacje	Uzgodnienie warunków i metod przeprowadzania i realizacji celów pomiędzy kadrą zarządzającą a personelem, w wyniku podejmowanych działań możliwe jest nakłonienie oponentów i osób niezdecydowanych do aktywnej partycypacji w realizacji. Negocjacje modyfikują plan zmian, eliminują jednak otwarty konflikt, który mógłby wybuchnąć wskutek przymusu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Koper: *Jak budować zaangażowanie pracowników?*
<http://personel.wip.pl/zarzadzanie-personelem/jak-budowac-zaangazowanie-pracownikow,95,264266,0,197390,0.html>

Przy wykorzystywaniu systemu pomiaru dokonań ważne jest również, aby zdawać sobie sprawę z potencjalnego wpływu (podsycającego lub wygaszającego) na zachowania niepożądane personelu. Dopiero bowiem zastosowanie Zorientowanie na Misję Karty Wyników w celu wzmacniania pozytywnych zachowań, przy jednoczesnym niedopuszczeniu do wystąpienia negatywnych, daje organizacji narzędzie do realizacji celów strategicznych oraz ugruntowania przewagi konkurencyjnej.

Podsumowanie

Na podstawie literatury i praktyki zarządczej nasuwa się wniosek, iż Zorientowana na Misję Karta Wyników (MSC) może stanowić bardzo skuteczne narzędzie wpływu na zachowania członków organizacji. Zatem, aby wykorzystać potencjał w tym zakresie i uniknąć kryjących się niebezpieczeństw, należy wziąć pod uwagę nie tylko zagadnienia dotyczące technicznych aspektów związanych z realizacją Karty. Charakter realizowanych usług sprzyja podkreśleniu miejsca i roli pracowników we wdrożeniu i monitoringu podejmowanego w MSC. Podsumowując należy podkreślić, że rolę personelu w organizacji jaką jest szpital można uznać za kluczową, umiejscowienie jej w różnych wymiarach i kontekście w miernikach parametryzujących sprzyja spojrzeniu na Kartę jako efektywne narzędzie zmiany, przyczyniając się tym samym do odslaniania najsłabszych ogniw jawiących się w niedoprecyzowanych celach czy niewłaściwie dobranych miernikach. Personel w przyjętych rozważaniach zajmuje kluczowe miejsce, będąc zarówno katalizatorem, jak i zapalnikiem zachodzących procesów zmian w organizacji. Podkreślić należy, iż aby Karta służyła usprawiedliwieniu wzrostowi i rozwojowi organizacji, powinna stanowić narzędzie przede wszystkim motywujące, dopiero zaś w następnej kolejności stymulujące i kontrolujące, co także potwierdzają wnioski płynące z praktyki zarządczej.

Bibliografia

- Becker B.E., Huselid M.A., Ulrich D.: *Karta Wyników Zarządzania zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Bormann H.-W.: *Zarządzanie zmianą*. „HBR” 2011.
- Citroen C.L.: *The Role of Information in Strategic Decisionmaking*. „International Journal of Information Management” 2011.

- Farnham D., Horton S.: *Managing People in the Public Services*. Macmillan, London 1996.
- Hamrol A.: *Zarządzanie jakością z przykładami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kaplan R.S.: *Ewolucja Balanced Scorecard: Budowanie organizacji skupionej na strategii*. Konferencja organizowana przez Institute for International Research, Warszawa, 9 lutego 2005.
- Kaplan R.S., Norton D.P.: *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Kaplan R.S., Norton D.P.: *The Balance Scorecard – Measure that Drive Performance*. „Harvard Business Review” 1992.
- Koźuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.
- Lazenby S.: *How to Motivate Employees: What Research is Telling Us*. „Public Management” 2008.
- Luneski C.: *Some Aspects of the Meaning of Control*. „The Accounting Review” 1964, July, Vol. 39, No. 3.
- Makridakis S.G.: *Forecasting, Planning, and Strategy for the 21st Century*. Free Press, London 1990.
- Mazzola P., Kellermanns F.W.: *Handbook of Research on Strategy Process*. Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- Nair M.: *Essentials of Balanced Scorecard*. John Wiley & Sons, 2004.
- Noworól A.: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007.
- Ostrowska S.: *Mission Oriented Scorecard w SPZOZ-ach – perspektywa pracownicza*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011.
- Ostrowska S.: *Zastosowanie karty monitorowania strategii do zarządzania publiczną jednostką ochrony zdrowia*. W: *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice 2010.
- Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice 2010.
- Tyagi R.K., Gupta P.: *Strategiczna Karta Wyników Firm Usługowych*. PWN, Warszawa 2010.
- Wilson D., Croxson B., Atkinson A.: *What Gets Measured Gets Done*. „Policy Studies” 2006, June, Vol. 27, No. 2.
- Woodburn D.: *Engaging Marketing in Performance Measurement*. „Measuring Business Excellence” 2004, Vol. 8, No. 4.

THE CHANGE IN THE MISSION ORIENTED SCORECARD AND ITS EFFECT ON THE BEHAVIOUR OF THE PUBLIC ORGANISATION MEMBERS

Summary

As a result arising from the implementation of the Mission Oriented Scorecard should be the improvement of the functioning of the organization, and consequently the implementation of the vision, or at a shorter period of time- the strategy of the organization. It occurs however, that in organizations where the system is implemented (or its components), there is a situation in which employees, being accountable for a specific value metrics, carry undesirable actions from the point of view of the mission and the strategy of the company. The aim of this article is to examine the function-oriented mission Scorecard as a tool for leading employees (including managers) to achieve the objectives of the organization and to examine these problems in the functioning of the Mission Oriented Scorecard.

Katarzyna Peter-Bombik

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Artur J. Kożuch

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

EFEKTYWNE ZARZĄDZANIE DŁUGIEM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI PRAWNYCH

Wprowadzenie

Efektywność w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego lub wybranym obszarem jej działalności nie jest rozumiana w sposób jednoznaczny. Sama efektywność uznawana przez wielu autorów za jedną z najważniejszych kategorii wartościujących wywołuje jednakże liczne kontrowersje. Ekonomiczne ujęcie efektywności, wyrażanej jako relacja pomiędzy poniesionymi nakładami a osiągniętymi w ich efekcie wynikami, ma charakter bardzo wąski. Relacja ta jest możliwa do wyznaczenia, jednakże osiągnięcie określonego zadowalającego poziomu rentowności jest w rzeczywistości często niemożliwe w przypadku wielu podmiotów, zwłaszcza funkcjonujących poza sektorem prywatnym. Warto podkreślić, iż nadwyżka finansowa sama w sobie nie stanowi celu funkcjonowania tych podmiotów. Brak obiektywnych mechanizmów alokacji, jak również kryteriów efektywności podejmowanych działań powoduje, iż rachunek ekonomiczny ustępuje miejsca działaniom administracyjno-politycznym¹. W efekcie, w zarządzaniu organizacjami publicznymi, jak również w regulacjach sankcjonujących określone działania, z reguły nie stosuje się bezpośrednio pojęcia efektywności (jako kategorii ekonomicznej), zastępując go takimi terminami, jak gospodar-

¹ A. Zalewski: *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 51.

ność, celowość, racjonalność czy też skuteczność, co oczywiście nie jest tym samym. Przykładowo, obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych² co prawda kilkakrotnie używa pojęcia „efektywność” (między innymi w obszarze kontroli zarządczej), jednakże bez wyjaśnienia terminu czy też podania uniwersalnych kryteriów uznania określonego działania za efektywne lub nie.

W przypadku organizacji publicznych, między innymi jednostek samorządu terytorialnego, istotne staje się przede wszystkim racjonalne i skuteczne działanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Kluczową rolę odgrywa zawsze odbiorca oferowanych dóbr i usług, który z jednej strony zgłasza zapotrzebowanie, a z drugiej ocenia skuteczność działań podejmowanych w celu zaspokojenia jego potrzeb. Ocena funkcjonowania organizacji dokonuje się nie tylko poprzez sam fakt zaspokojenia potrzeby, ale również przez sposób, w jaki zostało to zrealizowane. W odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego słuszne wydaje się używanie terminu efektywności społecznej, w przypadku której w ocenie uwzględniane są, oprócz ekonomicznych, również i czynniki społeczne. Niezależnie jednak od podejścia, za efektywne działanie uznaje się działanie pozwalające na maksymalizację efektów przy określonym poziomie dostępnych środków lub minimalizację środków w celu uzyskania określonych efektów, co jak najbardziej możliwe jest do osiągnięcia przez podmioty działające w sektorze publicznym.

Problematyka niniejszego opracowania koncentruje się na zarządzaniu długiem lokalnym, stanowiącym subkategorię zarządzania finansami samorządowymi. W dalszej części zaprezentowane zostaną rozwiązania stosowane i obecnie wprowadzane w tym obszarze wraz z oceną ich wpływu na możliwości efektywniejszego zarządzania jednostką samorządu.

Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego

Zarządzanie jest specyficzną i wyróżniającą się cechą każdej organizacji³. Jest też przejawem posiadanej przez nią samodzielności pozwalającej na określanie celów i podejmowanie działań zmierzających do ich realizacji. W przypadku każdej organizacji, niezależnie od przynależności sektorowej, wielkości, zakresu działania, wskazać można kilka głównych obszarów zarządzania, do których należą:

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ P. Drucker: *Zarządzanie w XXI wieku*. Wydawnictwo MUZA SA, Warszawa 2000, s. 9.

- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- zarządzanie majątkiem trwałym,
- zarządzanie finansami,
- zarządzanie logistyką⁴.

Zarządzanie finansami rozumiane jest jako ogół działań ukierunkowanych na finansowe zasoby organizacji, realizowanych w sposób sprawny i skuteczny i zmierzających do osiągnięcia określonych celów⁵. Zarządzanie to – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – koncentruje się na finansach, stanowiących część finansów publicznych, będących procesami gospodarowania środkami publicznymi, które obejmują między innymi gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi, jak również zarządzanie długiem publicznym⁶. W przeciągu ostatnich 20 lat w obszarze tym miały miejsce istotne zmiany – zarówno w zakresie regulacji prawnych, jak i stosowanych technik oraz narzędzi. Praktycznie od momentu reaktywowania samorządu wprowadzane są nowe rozwiązania oraz realizowane różnego rodzaju programy i projekty, mające na celu podniesienie efektywności i usprawnienie zarządzania wybranymi obszarami aktywności jednostek samorządu. Można mówić zarówno o swoistym „transferze wzorców zarządzania”⁷, jak i wprowadzaniu rozwiązań zupełnie nowych. Do inicjatyw takich – które w części w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą również sfery zarządzania finansami – zaliczyć można między innymi System Analiz Samorządowych (SAS), systemy zapewnienia jakości (ISO), Powszechny Model Oceny (CAF) czy też Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)”⁸.

Kluczową rolę w skutecznym zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych odgrywają zasoby finansowe będące w dyspozycji danej jednostki. Zgodnie z regulacjami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować, a wysokość których powinna być adekwatna do zakresu przyznanych jednostce kompetencji⁹. Nie ma jednak możliwości, aby jednostka samorządu funkcjonowała na zasadzie samofinansowania, stąd integralnym ele-

⁴ T. Zawadzak: *Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej*. Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2009, s. 81.

⁵ R. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 6.

⁶ Art. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁷ P. Hensel: *Transfer wzorców zarządzania*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 12-25.

⁸ J.F. Nowak: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. AE, Poznań 2006, s. 87-98.

⁹ Art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.

mentem systemu zasilania stają się środki o charakterze zewnętrznym, odgrywające obecnie kluczową rolę w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Warto podkreślić, iż – mający charakter chroniczny – problem asymetrii pomiędzy wielkością środków finansowych będących do dyspozycji a zakresem realizowanych zadań pociąga za sobą określone konsekwencje, wśród których – oprócz efektu wypychania zadań inwestycyjnych przez zadania bieżące oraz zaniechania określonych działań uznanych w danym momencie (w sposób subiektywny) za niepriorytetowe – wymienić należy przede wszystkim wzrost poziomu zadłużenia¹⁰.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów¹¹ – istotny wzrost zadłużenia rozpoczął się po 2007 roku. Znaczącemu wzrostowi podlega deficyt generowany przez cały sektor samorządowy (wykazujący zróżnicowanie w zależności od kategorii jednostek), jak i ogólny poziom zadłużenia. Wśród głównych przyczyn takiego stanu rzeczy można między innymi wymienić intensyfikację działalności inwestycyjnej współfinansowanej ze środków unijnych, przy równoczesnym spowolnieniu pozyskiwania dochodów własnych, zwłaszcza z podatków dochodowych. Wzrasta dług poszczególnych jednostek samorządu, a równocześnie od kilku lat corocznie zwiększa się liczba podmiotów przekraczających ustawowo dopuszczalny poziom zadłużenia.

W sytuacji zwiększania się poziomu zadłużenia konieczne staje się prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego właściwej polityki zarządzania długiem. Rozwiązanie optymalne nie polega na eliminacji długu, tylko na umiejętnym włączeniu go w gospodarkę finansową. Do głównych celów zarządzania długiem w perspektywie krótko, jak i długoterminowej należy zaliczyć przede wszystkim finansowanie zadań niemających pokrycia w dochodach jednostki samorządu, minimalizację ryzyka finansowego, ograniczenie kosztów wykorzystania długu oraz minimalizację ryzyka utraty płynności przez jednostkę¹². Zarządzanie długiem to proces złożony, który obejmuje takie działania, jak planowanie poziomu zadłużenia, organizowanie procesu zadłużenia (decyzje finansowe), kierowanie i bieżące monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia, analizę obciążenia budżetu, jak również dopasowanie poziomu zadłużenia do obowiązujących wskaźników¹³. Warto podkreślić, iż – zgodnie z obowiązującymi

¹⁰ A. Szewczuk, M. Ziolo: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 176-177.

¹¹ Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2011 (w części Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego). www.mofnet.gov.pl (15.09.2012).

¹² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: Op. cit., s. 177.

¹³ M. Jastrzębska: *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 87-88.

obecnie przepisami – obligatoryjne w tym obszarze jest tylko spełnianie ustawowych limitów zadłużenia. Należy jednak zauważyć, odnosząc się do polskiej rzeczywistości samorządowej, że dla wielu podmiotów może to stanowić problem, zwłaszcza w przypadku istotnych zmian kluczowych kategorii fiskalnych (zmniejszenie dochodów, wzrost wydatków), co ma miejsce w ostatnich latach.

Regulacje ustawowe odgrywają istotną rolę w zarządzaniu finansami jednostki samorządu, zwłaszcza w obszarze zadłużenia, wprowadzając liczne obostrzenia tak o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Do najistotniejszych ograniczeń w tej grupie zaliczyć należy tzw. wskaźniki zadłużenia, które określają maksymalny dopuszczalny poziom zadłużenia jednostki (60% dochodów wykonanych w roku budżetowym) oraz limit wydatków ponoszonych na obsługę długu w roku budżetowym (15% dochodów planowanych na dany rok budżetowy). Wskaźniki te (obowiązujące do końca 2013 roku) zostały wprowadzone na początku lat 90. i na przestrzeni ostatnich 20 lat podlegały pewnym modyfikacjom (przede wszystkim w zakresie wielkości) – zawsze jednak miały charakter uniwersalny. Wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń ilościowych miało na celu przede wszystkim wyznaczenie „bezpiecznego” dla wszystkich jednostek (bez ich kategoryzowania) poziomu zadłużenia, pozwalającego na prowadzenie działalności bieżącej przy równoczesnej możliwości zaciągania zobowiązań i ich regulowania. W efekcie jednak, jako jednolite dla wszystkich jednostek samorządu, praktycznie od samego początku podlegały one krytyce, podobnie jak dobór kategorii wykorzystywanych przy wyznaczaniu wskaźników. Stosowanie tych samych miar do jednostek funkcjonujących w ramach trzech szczebli organizacyjnych (a także wykazujących istotne zróżnicowanie w przypadku szczebla podstawowego) znacząco ograniczało możliwości działania części podmiotów, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, natomiast w przypadku innych osiągnięcie ustawowych limitów nie było w ogóle możliwe bez naruszenia stabilności finansowej. Z punktu widzenia efektywnego zarządzania długiem wartość wskaźników nie ma większego znaczenia – istotne jest tylko „mieszczanie się w limitach”, niezależnie od faktycznych możliwości w zakresie finansowania długu. Zmiany w tym zakresie powinny nastąpić od 2014 roku wraz z wprowadzeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który także nie jest pozbawiony wad.

Obecne regulacje prawne a zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego

Efektywne zarządzanie długiem zależy od wielu czynników, do których zaliczyć należy przede wszystkim wieloletnie planowanie finansowe, organizacyjne metody sprzyjające efektywności zarządzania (obecność na rynku kapitałowym, strategia zarządzania długiem, rating) oraz narzędzia wspomagające efektywne zarządzanie długiem (dywersyfikacja długu, wykorzystanie instrumentów pochodnych)¹⁴. Pierwszy z wymienionych czynników to planowanie, zwłaszcza długookresowe, które umożliwia faktyczne pozyskanie środków ze względu na wyprzedzające określenie dopuszczalnego poziomu wydatków w poszczególnych latach objętych prognozowaniem. Gwarantuje ono utrzymanie płynności finansowej i nieprzerwaną realizację rozpoczętych przedsięwzięć. Daje także możliwość określenia, jak i kreowania, skutków bieżących decyzji finansowych. Warto jednak podkreślić, iż racjonalne planowanie jest możliwe w warunkach cechujących się pewną stabilnością, przykładowo niepodlegającym częstym zmianom przepisom.

Wśród narzędzi planistycznych, uwzględniających element zadłużenia, wymienić należy przede wszystkim Wieloletnią Prognozę Finansową (WPF)¹⁵, która ma charakter obligatoryjny. Jest to istotna zmiana w porównaniu z innymi narzędziami o charakterze długookresowym (wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie plany finansowe, strategie), które były i są jak najbardziej zalecane, jednakże w praktyce ich zastosowanie ma charakter wybiórczy, a z racji braku standaryzacji możliwości faktycznego wykorzystania – jako narzędzia zarządzania długiem – są bardzo zróżnicowane. Wieloletnia Prognoza Finansowa jest w rzeczywistości pierwszym długookresowym dokumentem planistycznym, który mają obowiązek uchylać wszystkie jednostki (począwszy od uchwalenia WPF na 2011 rok). Istotnym elementem konstruującym WPF są przepisy gwarantujące swoistą „ciągłość prognozy” uniemożliwiające uchylene uchwały w sprawie WPF przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego bez podjęcia nowej uchwały w tej sprawie. Wieloletnia Prognoza Finansowa jest dokumentem ukierunkowanym w dużym stopniu na zarządzanie długiem. Elementami obowiązkowymi, które muszą zostać uwzględnione w prognozie, są między innymi (określane dla każdego roku objętego prognozą) wielkość deficytu i sposoby jego sfinansowania, wielkość przychodów i rozchodów uwzględniająca za-

¹⁴ M. Bitner, K.S. Cichocki: *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*. Ernst & Young Polska, Warszawa 2008, s. 6-28.

¹⁵ Art. 226-232 ustawy o finansach publicznych.

równy dług już zaciągnięty, jak i planowany, kwota długu, sposoby finansowania długu. Problematiczną kwestią w tym obszarze pozostaje okres, który powinien zostać objęty prognozą. Z jednej strony ustawodawca, wprowadzając przepisy dotyczące WPF, podkreślał wymóg racjonalności, co kwalifikuje ten dokument raczej do kategorii planów średniookresowych (na co zresztą wskazuje ustawowe minimum 4 lat), z drugiej jednak wymaga, aby okres objęty prognozą nie był krótszy niż okres realizacji szeroko rozumianych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodatkowo, zgodnie z zapisem ustawowym, „prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania”, co w praktyce może znacznie wydłużyć horyzont czasowy prognozy, ale przez to ograniczyć znacznie jej racjonalność. Jednakże sam fakt wprowadzenia do polskiej rzeczywistości samorządowej wieloletniego dokumentu planistycznego o charakterze obligatoryjnym ocenić należy jak najbardziej pozytywnie. Z punktu widzenia zarządzania długiem jest to rozwiązanie jak najbardziej uzasadnione. Oczywiście można się zastanawiać, dlaczego nastąpiło to dopiero w 2010 roku, a nie wcześniej. Dodatkowo dziwi brak wykorzystania przez decydentów informacji wynikających z WPF. Prognozy te nie są obecnie poddawane żadnej całościowej analizie (baza danych, monitoring), która z punktu widzenia zarządzania finansami całego sektora publicznego wydawałaby się jak najbardziej zalecana, zwłaszcza w obszarze długu publicznego – poprzez długofalową informację dotyczącą planowanego poziomu zadłużenia podsektora samorządowego.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, od 2014 roku znacznie obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia, określający maksymalną wielkość wydatków na obsługę zadłużenia. Główną przesłanką wprowadzenia zindywidualizowanych limitów zadłużenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego było przede wszystkim dążenie do uwiarygodnienia podstaw polityki finansowej samorządu, w rozumieniu dopasowania możliwości zaciągania zobowiązań do możliwości ich faktycznego regulowania. Z tego punktu widzenia wprowadzenie nowego rozwiązania można uznać za jak najbardziej uzasadnione. Problemem może się jednak okazać konstrukcja wskaźnika. Według regulacji ustawowych wskaźnik ten będzie obliczany dla każdej jednostki z osobna z wykorzystaniem danych pochodzących z trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Oznacza to bazowanie tylko i wyłącznie na danych historycznych, które w przypadku większych wahań koniunkturalnych mogą w istotnym stopniu fałszować obraz i w efekcie prowadzić do zaniżenia lub zawyżenia (co jest większym problemem) możliwości w zakresie zaciągania i obsługi długu¹⁶. Kolejnym

¹⁶ Art. 227 ustawy o finansach publicznych.

ograniczeniem, na które należy zwrócić uwagę, jest dobór kategorii finansowych wykorzystanych w konstrukcji wskaźnika. Otóż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, jeżeli relacja pomiędzy wielkością zaplanowanych na dany rok budżetowy wydatków na obsługę długu a dochodami ogółem będzie większa niż średnia arytmetyczna (z trzech wcześniejszych lat) relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem¹⁷. Kategorią dyskusyjną zdecydowanie pozostają dochody ogółem (wykorzystywane także w obecnie obowiązujących wskaźnikach), które powinny zostać zastąpione (co zresztą postulują środowiska samorządowe) dochodami bieżącymi. Z jednej strony pozwoliłoby to na wyeliminowanie nieoczekiwanych zmian wielkości kategorii dochodów ogółem (przykładowo związanych ze sprzedażą majątku w jednym z okresów branych pod uwagę), a z drugiej pozwoliłoby na zwiększenie wskaźnika, zwłaszcza w przypadku dużych jednostek prowadzących intensywne działania inwestycyjne, dla których możliwość zwiększenia limitu jest niezwykle ważna. W tym przypadku nie wielkość zadłużenia stanowi problem, tylko możliwość jego spłaty.

Problemem dla władz samorządowych mogą się okazać także i inne – wynikające z obowiązującej od 2010 roku ustawy o finansach publicznych – regulacje, określane mianem „złotej reguły finansów publicznych”. Reguły fiskalne, do których zaliczyć można wspomnianą „złotą regułę” to „[...] ograniczenia swobody prowadzenia działań w sferze fiskalnej, które przyjmują formę limitów ilościowych oraz odpowiednich ram proceduralnych, instytucjonalnych i kontrolnych w zakresie polityki fiskalnej”¹⁸. Wśród tych reguł można wyróżnić tzw. reguły numeryczne wprowadzające ograniczenia ilościowe wybranych kategorii fiskalnych, takich jak wielkość dochodów, wydatków czy poziom zadłużenia. W przypadku Polski za przykład może służyć konstytucyjna reguła długu publicznego¹⁹, określająca jego maksymalny poziom w stosunku do PKB (która również odnosi się do podsektora samorządowego). Z punktu widzenia stabilności systemu finansów publicznych, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, istotną rolę odgrywa równoważenie budżetu, dopuszczające jednak istnienie deficytu budżetowego. „Złota reguła finansów publicznych” opiera się na założeniu, że zadłużanie się podmiotów publicznych jest jak najbardziej dopuszczalne, ale

¹⁷ Art. 243 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ T. Jędrzejowicz, M. Kitąła, A. Wronka: *Polityka fiskalna w kraju należącym do sfery euro*. W: *Raport na temat pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze – część III*. Narodowy Bank Polski, Warszawa. http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re13n.pdf (15.09.2012).

¹⁹ Art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

tylko pod warunkiem, że związane jest ono z finansowaniem wydatków o charakterze inwestycyjnym. Podejście takie uzasadnianie jest przede wszystkim troską o ograniczenie zadłużenia związanego z finansowaniem bieżącej konsumpcji.

W obecnym stanie prawnym (usankcjonowanym przepisami ustawy o finansach publicznych) złota reguła finansów publicznych dotyczy tylko i wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego, co można traktować jako istotne ograniczenie (w porównaniu z pozostałymi podmiotami funkcjonującymi w ramach sektora finansów publicznych). Regulacja ta (obowiązująca od 2011 roku) wprowadza zasady dotyczące uchwalania budżetu („organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki”²⁰) i jego wykonania („[...] na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki”²¹). Oznacza to, że wszystkie wydatki bieżące muszą znaleźć swoje pokrycie w dochodach bieżących, a ewentualne zadłużanie jednostki może być związane tylko i wyłącznie z finansowaniem wydatków majątkowych. W praktyce jednak negatywnym następstwem regulacji może być znaczące ograniczenie działalności inwestycyjnej, co z punktu widzenia rozwoju jednostki samorządu i efektywnego zarządzania nią w żadnym wypadku nie może zostać ocenione pozytywnie. Do pewnego momentu możliwe jest bowiem ograniczanie wydatków bieżących (w celu „wygenerowania nadwyżki”), jednakże nie jest to działanie długofalowe. W obszarze inwestycji, które w przypadku wielu jednostek znajdują się obecnie w fazie zaawansowanej realizacji lub zakończenia (mowa o inwestycjach realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013), istotny problem, związany z generowaniem wkładu własnego, może się pojawić dopiero za kilka lat.

Warunki prowadzenia polityki zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego niestety nie charakteryzują się stabilnością. W ramach szeroko rozumianych oszczędności podejmowane są liczne próby ograniczenia finansowego samorządu. Ustawodawca wydaje się zapominać, że działalność inwestycyjna (związana z generowaniem długu) przekłada się między innymi na wzrost dochodów budżetu państwa, jak i wielkość PKB. Relacja ta działa oczywiście także i w drugą stronę. Sztandarowym przykładem może być projekt zmian w ustawie o finansach publicznych dotyczący limitów deficytu dla jednostek samorządu terytorialnego czy prace nad wprowadzeniem (w przeciągu kilku lat) stabilizującej reguły wydatkowej ograniczającej dynamikę zmian wydatków publicznych tempem wzrostu PKB.

²⁰ Art. 242 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Ibid.

Podsumowanie

Politykę zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego trudno – w obecnym stanie prawnym – nazwać efektywną, przede wszystkim dlatego, że trudno mówić o uwarunkowaniach sprzyjających efektywnemu działaniu w tej materii. Jeżeli przyjąć za właściwe założenie, że efektywność jest równoznaczna z maksymalizacją efektów i zakładając, że efekty można mierzyć ilością i wielkością realizowanych zadań, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, które służą zaspokajaniu potrzeb danej społeczności, to niestety obecnie działania te są w coraz większym stopniu ograniczane. Jednocześnie nie ma mowy o osiąganiu określonego poziomu efektów przy coraz niższych nakładach. Trudno więc mówić o zarządzaniu długiem w warunkach, gdy możliwości jego generowania są coraz bardziej ograniczane. Trudno mówić o prowadzeniu polityki (z założenia długofalowej) w sytuacji, gdy nagłe zmiany mogą znacząco ograniczyć przyszłą działalność w tym obszarze.

Bibliografia

- Bitner M., Cichocki K.S.: *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*. Ernst & Young Polska, Warszawa 2008.
- Drucker P.: *Zarządzanie w XXI wieku*. Wydawnictwo MUZA SA, Warszawa 2000.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.
- Griffin R.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hensel P.: *Transfer wzorców zarządzania*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.
- Jastrzębska M.: *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Nowak J.F.: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. AE, Poznań 2006.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze – część III*. Narodowy Bank Polski, Warszawa. http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re13n.pdf
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2011 (w części Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego)*. www.mofnet.gov.pl

-
- Szewczuk A., Ziolo M.: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Zawadzak T.: *Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej*. Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie, Warszawa 2009.

THE EFFECTIVE LOCAL DEBT MANAGEMENT UNDER THE LEGAL REGULATIONS

Summary

The effective local debt management concerns long-term planning, using concrete methods and instruments. This article presents selected solutions characteristic of obligations connected with legal regulations and possibilities of debt management.

Hanna Saryusz-Wolska

Uniwersytet Medyczny w Łodzi

Martyna Wronka

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

EFEKTYWNOŚĆ W OPIECE ZDROWOTNEJ – ZARYS WIELOWYMIAROWEGO PROBLEMU W OKRESIE TRANSFORMACJI

Wprowadzenie

Za podstawowy cel reformowania systemów zdrowotnych uważa się odpowiedni i sprawiedliwy dostęp obywateli do opieki zdrowotnej oraz poprawę efektywności ekonomicznej w skali mikro i makro¹. Globalnym wyzwaniem dla systemów zdrowotnych jest sprostanie rosnącemu popytowi na usługi medyczne oraz nasilającej się dysproporcji pomiędzy potrzebami i oczekiwaniami pacjentów a możliwościami finansowania opieki zdrowotnej². Szczególnego znaczenia nabiera konieczność wytworzenia odpowiedniej ilościowo i jakościowo puli usług zdrowotnych przy zawsze ograniczonych zasobach. Kluczowym problemem staje się efektywność (efficiency, performance) wszelkich podejmowanych działań, będąca funkcją skuteczności (effectiveness), rozumianej jako stopień realizacji celu i nakładów³.

Efektywność stanowi fundamentalne zagadnienie w teorii i praktyce zarządzania. W zarządzaniu w opiece zdrowotnej zarówno definiowanie, jak i pomiar efektywności, tzn. określenie z jednej strony efektów zdrowotnych, a z drugiej ponoszonych nakładów, napotyka na wiele trudności. „Efektywność ekonomicz-

¹ C. Włodarczyk: *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 48.

² L.E. Swayne, W.J. Duncan, M.P. Ginter: *Strategic Management of Health Care Organizations*. Jossey-Bass, Wiley&Sons, Chichester, West Sussex, England 2008, s. 37-39.

³ N. Barr: *The Welfare State As Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 81.

na [...] koncentruje się na aspekcie technologicznym (osiągnięcie maksymalnego rozmiaru produkcji przy danych nakładach) i kosztowym (utrzymanie danej wielkości produkcji przy minimalnych nakładach)”⁴. Rachunek ekonomiczny w opiece zdrowotnej ma liczne ograniczenia z powodu trudności lub wręcz niemożności wyrażenia nakładów i efektów w takich samych jednostkach pomiaru⁵. Mimo to, a właściwie dlatego, zainteresowanie efektywnością opieki zdrowotnej jest niezwykle istotnym, wymagającym badań i analiz problemem. W naukach o zarządzaniu w ochronie zdrowia, nawet jeśli jest dla nas nie do przyjęcia myślenie kategoriami: „maksymalizacji zysku” czy „medicine is business like a business”, oczywiste wydaje się, że do wytworzenia pewnych niezbędnych produktów (usługi lecznicze) konieczne jest zaangażowanie odpowiednich zasobów.

Efektywność w opiece zdrowotnej

Zainteresowanie efektywnością w opiece zdrowotnej (i całym sektorze publicznym) tradycyjnie datuje się na światło na lata 80., a w krajach Europy Wschodniej i Środkowej na lata 90. Efektywność w opiece zdrowotnej to możliwość oceny (w jednostkach pomiaru niefinansowych i finansowych) rezultatów (outcomes) interwencji medycznych, rozumianych jako „produkt, produkcja – usług leczniczych” (output)⁶.

Trudności z definiowaniem i pomiarem efektywności w opiece zdrowotnej są wynikiem strukturalnej i funkcjonalnej złożoności systemów zdrowotnych⁷, występowania licznych interesariuszy⁸ oraz różnie pojmowanego interesu społecznego⁹. Specyfiką tego sektora jest także występowanie strumienia publicznych i prywatnych środków finansowych, o które konkurują publiczne i prywatne podmioty wytwarzające usługi lecznicze. Każdy kraj ma inny, ulegający stałym modyfikacjom system opieki zdrowotnej, dlatego próby oceny ich funk-

⁴ *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*. Red. J. Suchecka. ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 160.

⁵ Ibid.

⁶ D.E. Lighter: *Advanced Performance Improvement In Health Care. Principles and Methods*. Jones and Bartlett Publ, Sudbury, MA 2011, s. 412.

⁷ S.M. Shortell, A.D. Kaluzny: *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną*. Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Kraków 2001, s. 21-25.

⁸ *Performance Measurement for Health System Improvement: Experience Challenges and Prospects*. Eds. P.C. Smith, E. Mossialos, I. Papanicolas, S. Leatherman. European Observatory on Health Systems and Policy. Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 6-7.

⁹ G. Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, Oxford 1999, s. 49-50.

cjonowania wymagają zmierzenia się ze złożonością i wielowymiarowością pojęcia efektywności¹⁰.

Istnieje wiele definicji efektywności, ale największą popularność zdobyła koncepcja przedstawiona w 2001 roku w raporcie *The Institute of Medicine (IOM) – Crossing the Quality Chasm*, który określił sześć głównych celów systemów zdrowotnych w XXI wieku: a) bezpieczeństwo, b) skuteczność, c) skoncentrowanie na pacjencie, d) punktualność, e) efektywność i f) sprawiedliwość¹¹. Jakość integralnie powiązano ze skutecznością i efektywnością. Nie można mówić o efektywności bez określenia z jednej strony jakości i skutków (efektów) działań zdrowotnych¹², a z drugiej nakładów ponoszonych na te działania. W praktyce określenie zarówno specyficznego „produktu” opieki zdrowotnej, jak i jego ceny jest trudne, gdyż zależy od perspektywy podmiotowej, a efekty i nakłady wyrażane są w innych jednostkach miary¹³. W literaturze podaje się wiele wskaźników charakteryzujących jakość, skuteczność i efektywność opieki zdrowotnej¹⁴.

W opublikowanym w 2008 roku raporcie AHRQ *Identifying, Categorizing, and Evaluating Health Care Efficiency Measures* przyjęto definicję efektywności jako „związek pomiędzy specyficznym dla systemu opieki zdrowotnej produktem (output) a zasobami użytymi do wytworzenia tego produktu (inputs)”. Aby dokonać oceny efektywności w ochronie zdrowia, zaproponowano typologię uwzględniającą:

- perspektywę (kto ocenia efektywność, kto jest oceniany i jaki jest cel oceny),
- produkt (jaki rodzaj produktu podlega ocenie),
- nakłady (jakie zasoby są zaangażowane w wytworzenie produktu).

Z praktycznego punktu widzenia istotna wydaje się ocena efektywności uwzględniająca poziomy organizacyjny opieki zdrowotnej i ich wzajemne powiązania:

- efektywność systemu opieki zdrowia jako całości (efektywność systemowa),
- efektywność różnych organizacji działających w systemie opieki zdrowotnej (efektywność organizacyjna),
- efektywność działań medycznych i niemedycznych związanych z leczeniem pacjenta (efektywność procesowa).

¹⁰ I. Joumard, C. André, C. Nicq: *Health Care Systems Efficiency and Institutions*. OECD Economics Department Working Paper, No. 769. OECD, Paris 2010.

¹¹ D.M. Berwick: *A User's Manual for the IOM's „Quality Chasm” Report*. „Health Affairs” 2002, May-Jun.

¹² K. Worren: *Quality Improvement: The Foundation, Processes, Tools, and Knowledge Transfer Techniques*. W: *The Healthcare Quality Book. Vision, Strategy, and Tools*. Eds. E.R. Ransom, M.S. Joshi, D.B. Nash, S.B. Ransom. AUPHA Press., Washington, DC 2008.

¹³ *Finansowanie...*, op. cit., s. 160-161.

¹⁴ D.E. Lighter: Op. cit., s. 12-14; *Quality Improvement...*, op. cit., s. 12; www.cms.gov/pl

Oceniając aktualny stan badań i praktyki nad oceną efektywności w opiece zdrowotnej można zauważyć: a) rozwój metodologii badań efektywności i rosnącą ilość systematycznych, międzynarodowych opracowań dotyczących efektywności opieki zdrowotnej (opracowania OECD, AHRQ, WHO, UE), b) przepaść pomiędzy teorią i praktyką pomiaru efektywności¹⁵, c) krytyczną ocenę tego, co podaje się za analizę efektywności, gdyż bez odniesienia się do jakości i efektów działań medycznych możemy mówić jedynie o kosztach opieki zdrowotnej¹⁶, d) konieczność konsensusu, uzgodnień i przejrzystości analizowanych danych¹⁷.

Systemowe uwarunkowania efektywności w opiece zdrowotnej

W literaturze istnieją liczne opracowania dotyczące przekształceń w opiece zdrowotnej i oceny efektywności podejmowanych interwencji¹⁸. Zainteresowanie zmianami w systemach opieki zdrowotnej obserwuje się od wielu lat¹⁹, przy czym wiodącym sposobem myślenia jest ewolucja od podejścia zasobowego (ilość szpitali, łóżek, personelu medycznego, wykonywanych zabiegów) do efektywnościowego (efekty, wyniki, nakłady).

Obecne kierunki zamian w systemach opieki zdrowotnej muszą uwzględniać:

- rosnący popyt i oczekiwania pacjentów,
- konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania opieki medycznej, czy to przez państwo czy innych płatników,
- konieczność zapewnienia jakości usług i bezpieczeństwa pacjentów,
- rosnącą złożoność i trudności z przeprowadzeniem zmian w systemach zdrowotnych,

¹⁵ J. Roski, G. Pawlson: *Putting Reliable Health Care Performance Measurement Systems into Practice*. National Committee for Quality Assurance Issue Brief, Washington, DC 2007; Raport AHRQ 2008, s. iv.

¹⁶ C.E. Adair, E. Simpson, A.L. Casebeer: *Performance Measurement in Healthcare: Part II – State of the Science Findings by Stage of the Performance Measurement Process*. „Healthcare Policy” 2006 2(1); P.S. Hussey, H. de Vries, J. Romley, M.C. Wang, S.S. Chen, P.G. Shekelle, E.A. McGlynn: *A Systematic Review of Health Care Efficiency Measures*. „Health Services Research” 2009, Vol. 28.

¹⁷ J.M. Loeb: *The Current State of Performance Measurement in Health Care*. „International Journal for Quality in Health Care” 2004, Vol. 16; I. Joumard, C. André, C. Nicq: Op. cit, s. 6.

¹⁸ S.M. Shortell, A.D. Kaluzny: Op. cit., s. 21-25.

¹⁹ B.L. Kirkman-Liff, W.P. van der Ven: *Improving efficiency in the Dutch Health Care System: Current Innovations and Future Options*. „Health Policy” 1989, Vol. 13(1).

- spadek społecznego zaufania do lekarzy i działalności świadczeniodawców,
- konieczność zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości personelu medycznego,
- zapewnienie skutecznej i efektywnej technologii informacyjnej w opiece zdrowotnej,
- konieczność ochrony informacji medycznych,
- zapewnienie lepszego dostępu do informacji i zwiększenie przejrzystości odnośnie do jakości, cen i kosztów usług medycznych²⁰.

Analizując efektywność systemów opieki zdrowotnej należy uwzględnić złożoność czynników wpływających na efekty zdrowotne, w tym:

- 1) otoczenie – między innymi kontekst kulturowy, społeczne sieci wsparcia, ochronę środowiska, edukację, żywność, uwarunkowania socjoekonomiczne i styl życia,
- 2) politykę zdrowotną: finansowanie opieki zdrowotnej, sposób płacenia za usługi, aspekty organizacyjne udzielania świadczeń zdrowotnych, regulatory systemu i sposób zachowania się różnych uczestników systemu,
- 3) rezultaty pośrednie dotyczące opieki zdrowotnej: a) efektywność i koszty, b) dostępność i zakres, c) jakość i bezpieczeństwo,
- 4) efekty końcowe – a) stan zdrowia, b) zadowolenie z opieki medycznej, c) ochrona wydatków związanych z leczeniem (ponoszenie kosztów leczenia)²¹.

Za najwcześniejsze, systematyczne próby oceny funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w różnych krajach świata można uznać opracowania OECD (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*)²². Ocenę efektywności systemów zdrowotnych podejmuje także WHO (*World Health Organization*)²³. Istotnym źródłem danych porównawczych są opracowania *Health Care Systems in Transition* (HiT) publikowane przez *European Observatory on Health Systems and Policies*²⁴.

Europejski Index Zdrowia 2009 (EHCI – European Healthcare Index), pochodzący z badania Eurobarometr „Bezpieczeństwo Pacjentów i Jakość Opieki Zdrowotnej” (Patient Safety and Quality of Healthcare)²⁵ analizuje opiekę zdrowotną w 33 krajach. Polska w sondażu tym wypadła wybitnie niekorzystnie, na co mają wpływ znaczne oczekiwania obywateli wobec systemu opieki zdrowotnej przy niskim poziomie finansowania.

²⁰ L.B. Burns, E.H. Bradley, B.J. Weiner: *Shortell and Kaluzny's Healthcare Management: Organization Design and Behavior*. Delmar, Clifton Park, New York 2006, s. 7.

²¹ Ibid., s. 13.

²² Raport OECD z 2004 roku. *Towards High-Performing Health Systems*. www.ioecd (15.01.2012).

²³ *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*.

²⁴ www.euro.who.int/en/home/project/observatory (01.2012).

²⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebc_327_en.pdf (15.01.2012).

Jednym z fundamentalnych zagadnień w opiece zdrowotnej jest model rozwiązań systemowych, w tym relacja pomiędzy mechanizmami rynkowymi i regulacjami państwa. Ograniczenia mechanizmów rynkowych w opiece zdrowotnej, niedoskonała konkurencja i niespełnianie kryteriów efektywności rynków oraz liczne regulacje powodują, że można mówić o „nieefektywnym rynku” i „nieefektywnym państwie”²⁶.

W raporcie OECD z 2010 roku *Health Care Systems Efficiency and Institutions*²⁷ analizującym efekty zdrowotne oraz ponoszone nakłady finansowe oceniono opiekę zdrowotną w Polsce jako „dość dobrą” („quite well”). Systematycznie zbierane i analizowane dane OECD (ostatnia publikacja *OECD Health Data 2011*²⁸) pozwalają na porównanie sytuacji w Polsce do innych krajów, w odniesieniu do: a) wydatków, b) zasobów, c) działalności opieki zdrowotnej, d) stanu zdrowia mieszkańców, e) występowania czynników ryzyka.

Efekty zdrowotne są wypadkową wielu czynników, w tym efektywnie wykorzystanych zasobów opieki zdrowotnej²⁹. Istnieje wiele prostych i złożonych wskaźników charakteryzujących zarówno system ochrony zdrowia (health policy), jak i system opieki zdrowotnej (health care)³⁰. Wzajemne współzależności w systemie wymagają odpowiednich działań planistycznych i koordynacji międzyorganizacyjnej³¹, aby eliminować podmioty mniej efektywne i dążyć do optymalnej struktury podmiotów leczących pod względem ilości, rodzaju i rozmieszczenia terytorialnego. Oprócz oceny systemu jako całości wartościowe są analizy subsektorowe (dotyczące leczenia przypadków złożonych, angażujących różne rodzaje i formy opieki zdrowotnej lub leczenie określonych chorób, np. nowotworów złośliwych czy cukrzycy)³². Zarządzanie ponad barierami organizacyjnymi, zarządzanie sieciami usług czy opieka koordynowana³³ dają efekt synergii i poprawiają efektywność opieki medycznej szczególnie w chorobach przewlekłych. Przekształcenia systemowe mają istotny wpływ na funkcjonowanie elementów systemu, szczególnie publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej.

²⁶ N. Barr: Op. cit., s. 51-52.

²⁷ I. Joumard, C. André, C. Nicq: *Health Care Systems Efficiency and Institutions*. OECD Economics Department Working Paper, No. 769. OECD, Paris 2010, s. 48.

²⁸ www.oecd.org/health/healthdata (15.01.2012).

²⁹ I. Joumard, C. André, C. Nicq, O. Chatal: Op. cit., s. 8.

³⁰ I. Joumard, C. André, C. Nicq: Op. cit., s. 28-29 i 42; S. Drösler, P. Romano, L. Wei: *Health Care Quality Indicators Project: Patient Safety Indicators Report 2009*. OECD Health Working Paper. OECD, Paris 2009.

³¹ S.M. Shortell, A.D. Kaluzny: Op. cit., s. 242-243.

³² U. Häkkinen, I. Joumard: *Cross-Country Analysis of Efficiency in OECD Health Care Sectors: Options for Research*. OECD Economics Department Working Paper, No. 554. OECD, Paris 2007, s. 8.

³³ M.M. Hofmarcher, H. Oxley, E. Rusticelli: *Improved Health System Performance Through Better Care Coordination*. OECD Health Working Paper, No. 30. OECD, Paris 2007, s. 49.

Na rynku usług zdrowotnych zarówno publicznych, jak i prywatnych pozostaną podmioty najbardziej efektywne, które będą w stanie przystosować się do nowych warunków otoczenia.

Efektywność organizacyjna zakładów opieki zdrowotnej

Działanie organizacji opieki zdrowotnej (szpitale, poradnie) odbywa się w złożonym strukturalnie i funkcjonalnie otoczeniu. Analiza strategiczna podmiotów opieki zdrowotnej wymaga uwzględnienia wielu czynników prawno-politycznych, ekonomicznych, społeczno-demograficznych, technologicznych i mechanizmów rynkowych³⁴.

Pomiar efektywności organizacyjnej, choć trudny i złożony, ma zdecydowanie pozytywny wpływ na usprawnianie organizacji³⁵. W liberalnych systemach opieki zdrowotnej, gdzie działają prywatni dostawcy usług leczniczych i prywatni płatnicy zainteresowanie efektywnością, głównie ekonomiczną, istniało od dawna³⁶, gdyż stanowi to rynkowy warunek przetrwania organizacji. Koncepcje, definiowanie i pomiar efektywności organizacyjnej, w tym organizacji publicznych i opieki zdrowotnej, stanowi problem będący przedmiotem wielu opracowań³⁷.

Heterogeniczność organizacji w systemach zdrowotnych powoduje, że analizując ich efektywność należy uwzględnić typologię podmiotów. Powszechnie używa się podziału zaproponowanego przez Longesta na³⁸:

- 1) organizacje dostarczające usługi zdrowotne („primary providers”, w Polsce używa się określeń – zakłady opieki zdrowotnej, świadczeniodawcy, obecnie podmioty lecznicze,
- 2) organizacje dostarczające zasobów dla zakładów opieki zdrowotnej („secondary providers”),
- 3) organizacje regulujące działalność obu wymienionych grup podmiotów,

³⁴ L.E. Swayne, W.J. Duncan, M.P. Ginter: Op. cit., s. 37-39.

³⁵ *Performance Measurement...*, op. cit.; D.E. Lighter: Op. cit., s. 12-14.

³⁶ B.B. Longest: *Relationships Between Coordination, Efficiency, and Quality of Health Care in General Hospitals*. „Hospital & Health Services Administration” 1974, Vol. 19(4).

³⁷ M. Bratnicki: *W poszukiwaniu teoretycznych podstaw pomiaru przedsiębiorczości organizacyjnej*. „Organizacja i Kierowanie” 2005, Vol. 4 (122); *Advances in Patient Safety: New Directions and Alternative Approaches. Vol. 3. Performance and Tools*. Eds. K. Hendriksen, J.B. Battles, M.A. Keyes, M.L. Grady. AHRQ Publ., Rockville, MD 2008; *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2010.

³⁸ B.B. Longest Jr.: *Management Principles for the Health Professional*. Appleton & Lange, Norwalk, CT 1990.

- 4) organizacje reprezentujące obie wymienionych grupy podmiotów,
- 5) konsumenci (pacjenci) usług zdrowotnych.

Wydaje się, że najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia zarządzania w opiece zdrowotnej mają „primary providers” – organizacje dostarczające usługi zdrowotne, gdyż to tu powstaje specyficzna usługa lecznicza (efekt, jakość) i dochodzi do kluczowego kontaktu pacjent (klient)-personel medyczny, to tu generowane są koszty leczenia.

Według Lightera, pomiar efektywności organizacyjnej służy wielu celom i wykorzystywany jest przez dostarczycieli usług zdrowotnych dla poprawy jakości usług, wyników finansowych, z powodów poznawczych, a także wówczas, gdy płatnik płaci za efektywność (pay-for-performance) lub finansuje specjalne programy lecznicze (reporting programs). Efektywność organizacyjna powinna mieć wpływ na decyzje konsumenckie lub nabywcze (zakup usług przez klientów i/lub płatnika). Pomiar efektywności można także traktować instrumentalnie, np. w celu uzyskania lub utrzymania akredytacji, zewnętrznych audytów jakości, rankingów szpitali czy benchmarkingu³⁹.

Poprawa efektywności organizacyjnej podmiotów opieki zdrowotnej (zoz-y) wymaga zastosowania wiele metod i technik zaczerpniętych z zarządzania biznesowego, np.:

- restrukturyzacji (fuzje i podziały, tworzenie holdingów, dywersyfikacja),
- TQM (total quality management) i CQI (continuous quality improvement),
- integracji horyzontalnej i pionowej (zapewnienie ciągłości opieki, obniżenie kosztów działalności, współpraca i wspólne wykorzystanie zasobów, przepływ informacji),
- aliansów strategicznych i tworzenia sieci świadczeniodawców,
- zmian w organizacji pracy (work restructuring),
- skoncentrowania się na kliencie (customer focus)⁴⁰.

Analizując efektywność organizacji opieki zdrowotnej należy uwzględnić ich złożoną strukturę wewnętrzną⁴¹, różnice dotyczące ilości i rodzaju wykonywanych usług oraz charakterystykę leczonych pacjentów. Ryzyko działań dotyczy zarówno efektów leczniczych, jak i ponoszonych kosztów leczenia. Dobra praca zespołowa wpływa na bezpieczeństwo i wysoką jakość świadczonych usług medycznych⁴².

Lighter wyróżnia kilka kategorii miar oddających różne aspekty procesów przebiegających w organizacji, w tym miary: a) finansowe, b) wykorzystania

³⁹ D.E. Lighter: Op. cit., s. 111.

⁴⁰ L.B. Burns, E.H. Bradley, B.J. Weiner: Op. cit., s. 12.

⁴¹ S.M. Shortell, A.D. Kaluzny: Op. cit., s. 315-321.

⁴² D.E. Lighter: Op. cit., s. 35 i 115; *The Healthcare...*, op. cit., s. 70.

(sprzętu, aparatury, leków), c) przyporządkowania (np. ilość zabiegów przypadających na poszczególne zespoły medyczne, ilość hospitalizacji i czas pobytu pacjenta na oddziale), d) związane z leczeniem określonej choroby (disease specific), e) satysfakcji z leczenia. Efektywność można mierzyć na poziomie całej organizacji, jednostek organizacyjnych, np. oddziałów, stanowisk pracy i poszczególnych procesów. W podmiotach leczących stosuje się wskaźniki charakteryzujące procesy podstawowe (procesy diagnostyczne, lecznicze i rehabilitacyjne), które obrazują normy i standardy jakości opieki i odpowiadają zaleceniom postępowania medycznego (EBM – evidence-based medicine). Standardy opieki medycznej (guidelines) publikowane są przez różne organizacje i gremia lekarskie⁴³, a ich przestrzeganie stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny efektywności organizacji leczniczych.

Wśród koncepcji oceny efektywności organizacyjnej w opiece zdrowotnej najczęściej stosuje się zrównoważoną kartę wyników (BSC – balanced scorecard) i biznesową kartę wyników sześć sigma (six sigma business scorecard). Niektóre podmioty, głównie duże szpitale specjalistyczne, mają wieloletnie doświadczenia w stosowaniu tych narzędzi zarządczych⁴⁴. Zarówno w BSC (zadowolenie klientów, procesy wewnętrzne, uczenie się i innowacyjność oraz skutki finansowe), six sigma, pryzmacie efektywności czy systemie oceny Baldrige’a (Baldrige Scoring System) fundamentalną rolę odgrywa ocena kluczowych procesów w organizacjach opieki zdrowotnej⁴⁵.

Efektywność procesowa w opiece zdrowotnej

Każda praca wykonywana przez personel medyczny w szpitalu czy przychodni składa się z procesów⁴⁶, a zarządzania w opiece zdrowotnej związane jest zawsze z analizą i poprawą procesów leczenia⁴⁷. Procesem nazywamy „[...] każdy ciąg logicznie uporządkowanych czynności, w wyniku których powstaje określony efekt (rezultat) działania (produkt, usługa)”⁴⁸. Procesy podstawowe w medycynie nierozzerwalnie związane są z korzyściami zdrowotnymi, jakie

⁴³ <http://cms.hhs.gov/PQRIMeasuresList.pdf>; www.guideline.gov/; www.has-sante.fr/ (1.02.2012).

⁴⁴ *Advances in Patient...*, op. cit., s. 16.

⁴⁵ O. Groene, E. Brandt, W. Schmidt, J. Moeller.: *The Balanced Scorecard of Acute Setting: Development Process, Definition of 20 Strategic Objectives and Implementation*. „International Journal of Quality in Health Care” 2009, Vol. 21(4).

⁴⁶ D.E. Lighter: Op. cit., s. 61.

⁴⁷ J. Walburg, H. Bevan, J. Wildenspin, K. Lemmens: *Performance Management in Health Care*. Routledge, Abingdon, Oxfordshire, UK 2006, s. 18.

⁴⁸ S. Nowosielski: *Zarządzanie procesami*. <http://procesy.ae.wroc.pl/istotaZPR.htm> (01.02.2012).

przynoszą (lub powinny przynosić) określone działania lecznicze. Personel medyczny jest bardziej zainteresowany skutecznością niż efektywnością leczenia. Według Shortella punktem wyjścia do oceny efektywności jest zawsze określony efekt zdrowotny:

- 1) skuteczność (effectivness) – osiągnięcie pożądaných skutków, działanie prowadzące do celu, w idealnych warunkach i wobec właściwego rozpoznania problemu zdrowotnego,
- 2) odpowiedniość – zastosowanie skutecznego leczenia wobec problemu zdrowotnego u określonego pacjenta w odpowiednim czasie,
- 3) efektywność (efficiency) – optymalna relacja efekt-nakłady, zapewnienie jakości usługi wymagającej określonych nakładów zakładając, że jest ona skuteczna i właściwa⁴⁹.

Metody i narzędzia zarządzania procesami w organizacjach opieki zdrowotnej mają dać odpowiedź na fundamentalne pytanie, czy istnieje związek pomiędzy poprawą jakości i kosztami, który pozwala na podniesienie efektywności organizacyjnej⁵⁰. Analiza procesowa uwzględnia z jednej strony co i jak robimy (jakość), a z drugiej, jakie i ile środków musimy zaangażować do wytworzenia produktu. Wśród narzędzi analizy procesowej wymienia się: a) blokowe schematy działania, b) ilościową ocenę procesów (dane liczbowe dotyczące procesu, np. ilość konsultacji, ilość hospitalizowanych czy operowanych), c) drzewa decyzyjne, d) specjalne diagramy⁵¹. Aby ocenić efektywność procesową, należy połączyć pomiar jakości procesów i efekty zdrowotne z kontrolą kosztów, czyli analizę danych zawartych w dokumentacji medycznej i finansowej. Pojawiają się publikacje, w których na podstawie obszernych metaanaliz stwierdza się, iż często nie mierzy się efektywności, a jedynie koszty leczenia⁵².

Procesy lecznicze charakteryzują się znaczną złożonością, zmiennością i działaniami zespołowymi, które wymagają koordynacji pracy wielodyscyplinarnego zespołu według określonego harmonogramu. W opiece zdrowotnej mamy do czynienia z wieloma odrębnościami charakteryzującymi procesy lecznicze, np. indywidualizacją procesów leczenia, trudnymi do przewidzenia skutkami ubocznymi i powikłaniami leczenia. Analiza procesowa nierozdzielnie związana jest z rozwojem informatyki (HIT – Health Information Technology). Wprowadzenie elektronicznej dokumentacji chorego (EHR – Electronic Health Record), informatyzacja zakładów opieki zdrowotnej oraz systemu jako całości

⁴⁹ S.M. Shortell, A.D. Kaluzny: Op. cit., s. 406.

⁵⁰ D.E. Lighter: Op. cit., s. 9.

⁵¹ Ibid., s. 63.

⁵² P.S. Hussey, H. de Vries, J. Romley, M.C. Wang, S.S. Chen, P.G. Shekelle, E.A. McGlynn: *A Systematic Review of Health Care Efficiency Measures*. „Health Services Research” 2009, Vol. 28.

stanowi podstawę do analizy procesów leczenia, a co za tym idzie efektywności opieki zdrowotnej⁵³.

Międzynarodowa Organizacja Normalizacji (ISO – International Organization for Standardization) opublikowała w 2001 roku wytyczne dotyczące standardów jakości dla sektora opieki zdrowotnej⁵⁴. W onkologii stosuje się wytyczne leczenia NCCN (The National Comprehensive Cancer Network – Clinical Practice Guidelines in Oncology – NCCN Guidelines™)⁵⁵. W literaturze wskazuje się na przepaść pomiędzy wytycznymi leczenia (evidence-based medicine) a praktyką, determinowaną dostępnością do leczenia, czyli dostarczeniem odpowiedniej ilości i jakości usług medycznych⁵⁶.

Podsumowanie

Efektywność w opiece zdrowotnej stanowi wybitnie złożony problem, który należy analizować na kilku różnych, wzajemnie powiązanych poziomach: a) systemu jako całości, b) organizacji opieki zdrowotnej i c) procesów. W polskim systemie zdrowotnym można zaobserwować niedostatek mechanizmów planowania i koordynacji eliminujących organizację opieki zdrowotnej (zakłady opieki zdrowotnej – szpitale i poradnie), szczególnie publiczne o mniejszej efektywności. Transformacja od sektora publicznej opieki zdrowotnej do zarządzania usługami publicznymi ponad organizacjami wydaje się trudna i długotrwała. Tymczasem efektywne wykorzystanie zasobów opieki zdrowotnej jest warunkiem poprawy dostępności i jakości usług medycznych. Jako słabe, szczególnie w sektorze publicznym, należy ocenić relacje pomiędzy podmiotami, takie jak kooperacja, koncentracja, fuzje czy przejęcia, które poprawiłyby ich efektywność. Innym problemem związanym z efektywnością opieki zdrowotnej jest brak systemów informatycznych, które są źródłem danych o kosztach i jakości usług medycznych niezbędnych do podejmowania odpowiednich decyzji.

Aktualny stan badań i praktyki nad oceną efektywności w opiece zdrowotnej wskazuje na: a) rozwój metodologii badań i rosnącą ilość systematycznych, międzynarodowych opracowań dotyczących efektywności opieki zdrowotnej,

⁵³ E.G. Poon, A. Wright, S.R. Simon, C.A. Jenter, R. Kaushal, L.A. Volk, P.D. Cleary, J.A. Singer, A.Z. Tumolo, D.W. Bates: *Relationship Between Use of Electronic Health Record Features and Health Care Quality: Results of a Statewide Survey*. „Medical Care” 2010, Vol. 48(3).

⁵⁴ <http://iso.org>. *Quality Management Systems – Guideline for Process Improvement in Health Services Organizations*. ISO 9004:2000 – *Quality Management Systems – Guideline for Performance Improvement* (01.02.2012).

⁵⁵ http://www.nccn.org/professional/physician_gls/f_guidelines (01.02.2012).

⁵⁶ N. Barr: *Op. cit.*, s. 81.

b) przepaść pomiędzy teorią i praktyką pomiaru efektywności, c) krytyczną ocenę analiz efektywności, gdyż bez odniesienia się do jakości działań medycznych możemy mówić jedynie o kosztach opieki zdrowotnej.

Bibliografia

- Adair CE., Simpson E., Casebeer AL., Birdsell JM., Hayden KA., Lewis S.: *Performance Measurement in Healthcare: Part I – Concepts and Trends a State of the Science Review*. „Healthcare Policy” 2006, Vol. 1(4).
- Adair CE., Simpson E., Casebeer AL.: *Performance Measurement in Healthcare: Part II – State of the Science Findings by Stage of the Performance Measurement Process*. „Healthcare Policy” 2006, Vol. 2(1).
- Advances in Patient Safety: New Directions and Alternative Approaches. Vol. 3. Performance and Tools*. Eds. K. Hendriksen, J.B. Battles, M.A. Keyes, M.L. Grady. AHRQ, Rockville, MD 2008.
- Barr N.: *The Welfare State As Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press, Oxford 2001.
- Berwick DM.: *A User’s Manual for the IOM’s „Quality Chasm’ Report*. „Health Affairs” 2002, May-Jun.
- Bratnicki M.: *W poszukiwaniu teoretycznych podstaw pomiaru przedsiębiorczości organizacyjnej*. „Organizacja i Kierowanie” 2005, nr 4 (122).
- Burns LB., Bradley EH., Weiner BJ.: *Shortell and Kaluzny’s Healthcare Management: Organization Design and Behavior*. Delmar, Clifton Park, New York 2006.
- Drösler S., Romano P., Wei L.: *Health Care Quality Indicators Project: Patient Safety Indicators Report 2009*. OECD, Health Working Paper. OECD. Paris 2009.
- Esping-Andersen G.: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, Oxford 1999.
- Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*. Red. J. Suchecka. ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Folland S., Goodman A.C., Stano M.: *The Economics of Health and Health Care*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 1997.
- Groene O., Brandt E., Schmidt W., Moeller J.: *The Balanced Scorecard of Acute Setting: Development Process, Definition of 20 Strategic Objectives and Implementation*. „International Journal of Quality in Health Care” 2009, Vol. 21(4).
- Häkkinen U., Joumard I.: *Cross-Country Analysis of Efficiency in OECD Health Care Sectors: Options for Research*. OECD Economics Department Working Paper, No. 554. OECD, Paris 2007.
- Hofmarcher M.M., Oxley H., Rusticelli E.: *Improved Health System Performance Through Better Care Coordination*. OECD Health Working Paper, No. 30. OECD, Paris 2007.
- Hussey P.S., de Vries H., Romley J., Wang M.C., Chen S.S., Shekelle P.G., McGlynn E.A.: *A Systematic Review of Health Care Efficiency Measures*. „Health Services Research” 2009, Vol. 28.

- Institute of Medicine (IOM): *Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century*. National Academies Press, Washington, DC 2001.
- Joumard I., André C., Nicq C., Chatal O.: *Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health Care Resources and Efficiency*. OECD Economics Department Working Paper, No. 627. OECD, Paris 2008.
- Joumard I., André C., Nicq C.: *Health Care Systems Efficiency and Institutions*. OECD Economics Department Working Paper, No. 769. OECD, Paris 2010.
- Kirkman-Liff B.L., van der Ven W.P.: *Improving Efficiency in the Dutch Health Care System: Current Innovations and Future Options*. „Health Policy” 1989, Vol. 13(1).
- Lighter D.E.: *Advanced Performance Improvement In Health Care. Principles and Methods*. Jones and Bartlett Publ., Sudbury, MA 2011.
- Loeb JM.: The Current State of Performance Measurement in Health Care. „International Journal for Quality in Health Care” 2004, Vol. 16.
- Longest B.B. Jr.: *Management Principles for the Health Professional*. Appleton & Lange, Norwalk, CT 1990.
- Longest B.B.: *Relationships Between Coordination, Efficiency, and Quality of Health Care in General Hospitals*. „Hospital & Health Services Administration” 1974, Vol. 19(4).
- Performance measurement for health system improvement: experience challenges and prospects*. Eds. P.C. Smith, E. Mossialos, I. Papanicolas S. Leatherman. European Observatory on Health Systems and Policy, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2010.
- Poon E.G., Wright A., Simon S.R., Jenter C.A., Kaushal R., Volk L.A., Cleary P.D., Singer J.A., Tumolo A.Z., Bates D.W.: *Relationship Between Use of Electronic Health Record Features and Health Care Quality: Results of a Statewide Survey*. „Medical Care” 2010, Vol. 48(3).
- Report AHRQ (Agency for Healthcare Research and Quality): *Identifying, Categorizing, and Evaluating Health Care Efficiency Measures*. AHRQ Publ. Rockville, MD 2008, No.08-0030.
- Report European Commission, Eurobarometr 327: *Patient Safety and Quality of Health Care*. TNS Opinion and Social, Brussels, Belgium 2010.
- Roski J., Pawlson G.: *Putting Reliable Health Care Performance Measurement Systems into Practice*. National Committee for Quality Assurance Issue Brief, Washington, DC 2007.
- Shortell S.M., Kaluzny, A.D.: *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną*. Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Kraków 2001.
- Swayne L.E., Duncan W.J., Ginter M.P.: *Strategic Management of Health Care Organizations*. Jossey-Bass, Wiley & Sons, Chichester, West Sussex, England 2008.
- The Healthcare Quality Book. Vision, Strategy, and Tools*. Eds. E.R. Ransom, M.S. Joshi, D.B. Nash, S.B. Ransom. AUPHA Press, Washington, DC 2008.
- Vos de M., Graafman W., Kooistra M., Meijboom B., van der Voort P., Westert I.G.: *Using Quality Indicators to Improve Hospital Care: A Review of the Literature*. „International Journal for Quality in Health Care” 2009, Vol. 21(2).

Walburg J., Bevan H., Wildenspin J., Lemmens K.: *Performance Management in Health Care*. Routledge, Abingdon, Oxfordshire, UK 2006.

Włodarczyk C.W.: *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.

EFFICIENCY IN HEALTH CARE – OUTLINE OF A MULTIDIMENSIONAL PROBLEM OF THE TRANSFORMATION PERIOD

Summary

Efficiency is one of key notions in the theory and practice of system and organization management and is also relevant to health care. There are many economic theories to explain appropriate distribution of health care in the society. Controversies about efficiency in health care refer to the extent to which market mechanisms can and should be modified by new instruments of health policy.

Efficiency in health care consists of expected effects of action on several inter-linked levels: a. system as a whole, b. Organization of health care and c. processes (primarily basic therapeutic processes).

In view of the complexity of the problem, the work presents outlines of different health care efficiency concepts and measurement methods, points out to connections and relations in systems, organization and processes which result on the one hand – from the development in medicine and new technologies, and on the other – from management decisions whose importance grows in the times of systemic transformations.

Danuta Stawasz
Beata Banachowicz

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE – WYZWANIA DLA PROCESU KSZTAŁCENIA NA POZIOMIE WYŻSZYM – PRZYKŁAD WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

Idea zarządzania publicznego

Koncepcja zarządzania publicznego jest diskutowana w środowisku naukowców i polityków od połowy lat 80. i odnosi się do takich między innymi aspektów sprawowania władzy, jak rządzenie poprzez autorytarne decyzje i system kontroli. W tym ujęciu zarządzanie publiczne odnosi się raczej do „[...] obszaru władzy wykonawczej niż ustawodawczej i związane jest z uzyskaniem jak najwyższej efektywności w tej dziedzinie sprawowania władzy” (Webster’s Third New Dictionary 1986, s. 982). Z kolei według definicji B. Kożuch, zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego¹. Zarządzanie publiczne odnosi się do procesów, w których społeczność lokalna zaczyna odgrywać istotną rolę i wpływać na decyzje polityczne i społeczno-gospodarcze związane z poziomem życia społecznego i rozwojem cywilizacyjnym.

Zarządzanie publiczne implikuje wysoki poziom efektywności organizacyjnej w odniesieniu do procesu formułowania założeń polityki rozwoju lokalnego i regionalnego oraz jej wdrożenia. W tym ujęciu zarządzanie publiczne przyczyni-

¹ B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 255.

nia się do rozwoju gospodarczego, stabilności procesów gospodarczych i dobrobytu społecznego, wnosząc wkład w postaci przejrzystości procesów decyzyjnych, partycypacji społecznej, otwartości, równowagi finansowej i respektowania prawa na każdym szczeblu sprawowania władzy.

Przez zarządzanie publiczne rozumie się także zintegrowane mechanizmy, procesy i instytucje, poprzez które obywatele i grupy społeczne mogą wyrażać swoje preferencje, negocjować rozwiązania sprzeczności interesów i praktycznie wykorzystywać swoje ustawowe prawa i spełniać wynikające z nich obowiązki. Zarządzanie publiczne powinno gwarantować zatem, że formułowanie politycznych, społecznych i ekonomicznych priorytetów odbywać się będzie dzięki szeroko rozumianemu konsensusowi społecznemu, w ramach którego uwzględnione będą preferencje różnych grup interesariuszy w procesach decyzyjnych wpływających na alokację zasobów i dóbr.

Podmiotami procesu zarządzania publicznego są ośrodki sprawowania władzy publicznej, sektor prywatny i społeczeństwo. Władza publiczna tworzy odpowiednie podstawy polityczne i prawne niezbędne do prawidłowego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Sektor prywatny generuje miejsca pracy i źródła dochodów. Społeczeństwo podejmuje aktywne działania w sferze ekonomicznej, społecznej i politycznej. Z uwagi na fakt, iż każdy z podmiotów ma swoje silne i słabe strony, najistotniejsze staje się stworzenie warunków dla ich konstruktywnej współpracy. Na zarządzanie publiczne składa się, zatem suma działań indywidualnych osób oraz instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują ze sobą w celu osiągnięcia zamierzonych efektów. Jest to proces ciągły, który umożliwia zmodyfikowanie konfliktogennych lub sprzecznych interesów i, wykorzystując mechanizm negocjacji i kooperacji, pozwala doprowadzić do osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami.

Zarządzanie publiczne można określić jako funkcję kierowania i organizowania działalności organizacji wyposażonych przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zmierzające do realizacji interesu publicznego. Są to głównie organizacje należące do sektora publicznego, ale mogą to być również organizacje pozarządowe (trzeci sektor) lub nawet prywatne, jeśli zostają im zlecone zadania publiczne, prowadzone w interesie ogólnym i przy użyciu środków publicznych².

Działalność ta może dotyczyć:

- wewnętrznego zarządzania organizacją wyodrębnionych pojedynczych podmiotów administracji publicznej lub hierarchiczne podporządkowanego

² W. Mikułowski: *Zapomniana nauka administracji, spóźnione zarządzanie publiczne i mało znane teorie rządzenia publicznego*. Konferencja naukowa pt. „Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce samorządu terytorialnego i innych organizacji”. Białystok 28-29.05.2004.

systemu tych podmiotów (zarządzanie zasobami, systemem informacyjnym, planowanie i koordynacja działań, przeprowadzanie zmian organizacyjnych itd.),

- zarządzania publicznymi jednostkami organizacyjnymi mającymi za zadanie produkowanie dóbr publicznych i świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej,
- zarządzania majątkiem skarbowym, majątkiem administracji publicznej, dobrem publicznym oraz rzeczami powszechnego, publicznego użytku.

W sferze administracji publicznej wyodrębnić można dwa obszary: administrację rządową i samorządową. Ocena ich działania zazwyczaj dokonywana jest poprzez analizę ich sprawności i efektywności działania. Istotnym czynnikiem, który wpływa na poprawę funkcjonowania administracji jest zastąpienie tradycyjnych narzędzi administrowania, nowoczesnymi instrumentami zarządzania. Instrumenty kładą nacisk na rynkowe aspekty gospodarowania zasobami publicznymi w kontekście wykorzystania ich do poprawy jakości usług publicznych oraz zapewnienia większej skuteczności organizacyjnej w sferze publicznej.

Nowe zarządzanie publiczne w administracji rządowej i samorządowej wymaga wprowadzenia menedżerskiego podejścia do zarządzania sektorem publicznym, dając jednocześnie możliwość różnicowania nowoczesnych technik zarządzania stosownie do wymagań danego obszaru administracji publicznej³. Nowoczesne podejście do zarządzania w sektorze publicznym ma istotne znaczenie, szczególnie gdy chodzi o nastawienie organizacji publicznej na osiąganie wyników, decentralizację procesów decyzyjnych, zastosowanie strategicznego podejścia do zarządzania organizacją oraz wykorzystania mechanizmów rynkowych w celu poprawy efektywności wykonania zadań administracji publicznej⁴. Z tego też względu należy uznać, iż sukces każdej organizacji działającej w zakresie realizacji spraw publicznych uzależniony jest od jakości kadr w niej funkcjonujących. Kadry stanowią najcenniejszy zasób przesądzający o efektywności działań.

³ H. Krynicka: *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, s. 193, <http://www.biblioteka cyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf>

⁴ A. Zalewski: *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. SGH, Warszawa 2005, s. 66.

Zarządzanie publiczne – wyzwanie dla procesu kształcenia kadr nowoczesnej administracji

Obecnie zarządzanie publiczne musi sprostać wyzwaniom współczesności⁵, a jednym z istotnych elementów tego procesu jest kształcenie nowych zasobów kadrowych, których umiejętności i kompetencje będą adekwatne do nowych wyzwań. Dynamika zmian zachodzących w otoczeniu organizacji publicznych, wzrost oczekiwań różnych grup społecznych co do efektów ich działań, konieczność rozwiązywania coraz bardziej skomplikowanych problemów, podejmowania trudnych decyzji o daleko idących skutkach sprawia, że gwałtownie rosną wymogi co do kompetencji pracowników sfery publicznej.

Szczególnego zatem znaczenia nabiera proces kształcenia nowych zasobów kadrowych dla administracji rządowej i samorządowej. Powinien on mieć charakter interdyscyplinarny i całościowy. Powinien obejmować zarówno wiedzę z dziedziny prawa i administracji, ekonomii, ale także, a może przede wszystkim z dziedziny nauk o zarządzaniu. Stworzenie zintegrowanych programów nauczania Zarządzania Publicznego jest zatem niezbędne do poprawy sprawności zarządzania w sektorze publicznym, a tym samym staje się istotną sferą kształcenia w uczelniach wyższych, na każdym poziomie studiów.

Czynnikiem wspierającym ten proces jest zmiana prawnych uwarunkowań tworzenia ścieżek kształcenia w szkołach wyższych wprowadzona w życie aktami prawnymi. Są to:

1. Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
2. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego.
3. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie wzorcowych efektów kształcenia.
4. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia.
5. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie warunków oceny programowej i oceny instytucjonalnej.

⁵ L. Kowalczyk: *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*. „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1, s. 10.

Niniejsze akty prawne pozwoliły szkołom wyższym na uruchamianie autorskich programów kształcenia, wycofując się jednocześnie z narzucanych tzw. standardów kształcenia. Rozwiązanie to w zdecydowanym zakresie przyczynia się do uelastycznienia programów i dopasowania ich do wymagań zmieniającego się rynku pracy.

Dostrzeganie wagi zarządzania publicznego jako istotnej dziedziny wiedzy i umiejętności oraz konieczność szerokiego i interdyscyplinarnego podejścia do kształcenia kadr administracji publicznej znajduje wyraz w zapisach Strategii Wydziału Zarządzania UŁ, którą Rada Wydziału przyjęła 10 października 2011 roku. Wybrany model biznesowy dla Wydziału to „specjalizacje interdyscyplinarne w szeroko rozumianym obszarze zarządzania i finansów”, co zapewnia:

- zgodność modelu z priorytetami badawczymi instytucji finansujących badania,
- elastyczność pozwalającą na dopasowanie się do długofalowych zmian otoczenia edukacyjnego,
- posiadanie przez WZ części zasobów intelektualnych i infrastrukturalnych niezbędnych do wdrożenia modelu,
- możliwość ewolucyjnego „przejścia” od stanu obecnego do docelowego⁶.

Przyjęte założenia strategiczne znajdują swoje odzwierciedlenie w sformułowanej misji Wydziału Zarządzania UŁ. „Misją Wydziału Zarządzania jest rozwój wiedzy teoretycznej i aplikacyjnej w zakresie nauk o zarządzaniu i finansów, poprzez prowadzenie na międzynarodowym poziomie badań naukowych i nauczania w systemie trójstopniowym oraz ustawicznym. Naszymi działaniami przyczyniamy się do rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturowego regionu łódzkiego oraz Polski. Jesteśmy organizacją nastawioną na współpracę z krajowymi i zagranicznymi instytucjami dydaktycznymi i naukowymi, a także podmiotami z otoczenia biznesowego i sektora publicznego. Naszymi wyróżnikami są: interdyscyplinarne podejście do specjalizacji naukowo-badawczych i dydaktycznych, etyka, odpowiedzialność, profesjonalizm i nowoczesność w działaniu oraz zdolność do przewidywania i skutecznego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu instytucji naukowo-dydaktycznych”⁷.

W odpowiedzi na wyzwania stojące przed nowoczesną administracją publiczną oraz wykorzystując szansę stworzoną przez zmienione uwarunkowania prawne, ale także odpowiadając na wymagania regionalnego rynku pracy, z inicjatywy Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego stworzono kompleksowy i zintegrowany program kształcenia w zakresie Zarządzania Publicznego dla studiów I, II i III stopnia.

⁶ *Strategia Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego*. Łódź 01.01.2011, s. 2.

⁷ <http://zarzadzanie.uni.lodz.pl/InformacjeOWydziale/tabid/234/Default.aspx> (12.10.2012).

Na I stopniu studiów został uruchomiony kierunek Zarządzanie publiczne, a na II stopniu specjalność Zarządzanie publiczne, w ramach grupy kierunków Zarządzanie.

Cele kształcenia i profil absolwenta kierunku Zarządzanie Publiczne

Podstawowym celem studiów na kierunku Zarządzanie Publiczne jest kształcenie specjalistów, menedżerów, doradców i konsultantów na potrzeby organizacji sektora publicznego i społecznego. Zasadniczym celem kształcenia jest dostarczenie wiedzy eksperckiej w dziedzinie zarządzania w szeroko rozumianym sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki funkcjonowania organizacji publicznych, zarówno w zakresie celów, jak i sposobów działania. Bardzo ważnym elementem procesu kształcenia jest zapoznanie studentów z możliwościami usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej poprzez zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania zarówno w sferze instytucjonalnej, ale także w obszarze funkcjonowania sektora użyteczności publicznej. Ważnym elementem studiów jest wykształcenie profesjonalnych umiejętności wykorzystujących interdyscyplinarną wiedzę z zakresu zarządzania publicznego, zarówno w odniesieniu do wewnętrznych uwarunkowań działania sektora publicznego, jak i w relacjach z jego otoczeniem w kontekście krajowym i międzynarodowym.

Absolwenci kierunku Zarządzanie Publiczne będą posiadali wiedzę i umiejętności z zakresu organizacji i zarządzania niezbędne dla kadr zatrudnionych w jednostkach administracji publicznej. Uzyskane efekty kształcenia absolwentów będą zapewniały wysoką sprawność i elastyczność w zakresie wykonywania zadań administracji publicznej oraz tworzyły podstawy do dalszego ponoszenia kwalifikacji. Absolwenci kierunku stanowić będą wartościową kadrę zarówno w sferze instytucjonalnej, ale także jako pracownicy jednostek odpowiedzialnych za rozmaite obszary zarządzania sprawami publicznymi. Absolwenci to osoby posiadające wiedzę z zakresu podstaw ustrojowych administracji publicznej, zarządzania oraz organizacji i funkcjonowania organów administracji, a także z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz nowoczesnych technik zarządzania. Absolwenci będą posiadali specjalistyczne umiejętności z zakresu organizacji i funkcjonowania organów administracji, w tym między innymi w sferze stanowienia prawa, identyfikacji problemów, których rozwiązanie leży w kompetencjach administracji publicznej, zarządzania majątkiem publicznym, strate-

gicznego zarządzania rozwojem, zamówień publicznych, polityki socjalnej i wielu innych. Studia przygotowują do pracy w charakterze pracownika zarządzającego urzędów administracji rządowej, samorządowej oraz ich jednostek organizacyjnych. Uzyskana w trakcie studiów wiedza będzie również przydatna w pełnieniu mandatów politycznych w administracji publicznej.

Cele kształcenia sformułowane dla kierunku Zarządzanie publiczne znalazły odzwierciedlenie w macierzy efektów kształcenia opracowanych dla kierunku. Wśród nich do najważniejszych należą: dostarczanie wiedzy w zakresie definiowania podstawowych terminów zarządzania publicznego, analizowanie i objaśnianie procesów związanych z funkcjonowaniem organizacji sektora publicznego oraz wskazywanie możliwości sprawnego zarządzania w sferze publicznej na podstawie najlepszych praktyk zarządzania stosowanych w sferze gospodarczej. Ważnym obszarem efektów wiedzy jest znajomość zasad funkcjonowania sektora publicznego, zrozumienia roli sektora publicznego w kreowaniu i zarządzaniu procesami rozwoju społeczno-gospodarczego, a także tworzenia, modernizowania, usprawniania struktur zarządzania w organizacjach sektora publicznego.

Program kierunku pozwala na zapoznanie studenta z najbardziej przydatnymi w praktyce różnorodnymi instrumentami wykorzystywanymi w procesie zarządzania organizacjami sektora publicznego, nowoczesnymi metodami, w tym w szczególności rozwiązaniami instytucjonalnymi służącymi budowaniu przewag konkurencyjnych jednostek terytorialnych oraz kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, a także rozwiązaniami w zakresie współpracy administracji publicznej z otoczeniem.

Kształcenie w ramach kierunku Zarządzanie publiczne oferuje studentowi możliwość rozwijania aktywnych postaw w sferze pracy indywidualnej i zespołowej, wspiera kreatywność oraz rozwija zdolność do konstruktywnego prezentowania własnych poglądów i opinii. Formy kształcenia w ramach kierunku Zarządzanie publiczne oferuje studentowi możliwość nabycia kompetencji w zakresie postępowania zgodnego z zasadami etyki wynikającymi z uwarunkowań funkcjonowania służby cywilnej. Zajęcia wyposażą studenta w kompetencje niezbędne do budowania zorientowanej na sukces ścieżki kariery w sferze administracji publicznej, między innymi poprzez ciągłe rozwijanie własnego kapitału intelektualnego.

Aby sprostać tak sformułowanym celom kształcenia, opierając się na najlepszych wzorcach krajowych i zagranicznych uczelni wyższych, przygotowano autorski program studiów I, II stopnia w zakresie Zarządzania publicznego. Ofertę uzupełniono o studia podyplomowe, tematycznie związane z tym obszarem kształcenia.

Struktura kształcenia w zakresie Zarządzania publicznego na Wydziale Zarządzania UŁ

Skutkiem podjętych na Wydziale Zarządzania UŁ działań jest uruchomienie od roku akademickiego 2012/2013 nowych kierunków studiów przygotowanych w myśl znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym i Krajowych Ram Kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego. Procesowi temu towarzyszyła głęboka reforma programowa Wydziału, która została bardzo pozytywnie oceniona przez Państwową Komisję Akredytacyjną w czerwcu bieżącego roku.

W strukturze nowej oferty programowej Wydziału na studiach I stopnia znalazło się dziesięć kierunków:

1. Analiza i zarządzanie w biznesie.
2. Business Management.
3. Marketing.
4. Zarządzanie publiczne.
5. Zarządzanie zasobami ludzkimi.
6. Zarządzanie.
7. Finanse i inwestycje.
8. Rachunkowość.
9. Logistyka.
10. Gospodarka przestrzenna (prowadzony wspólnie z Wydziałem Nauk Geograficznych).

Na studiach II stopnia oferta obejmuje pięć kierunków:

1. Zarządzanie (jedną z pięciu proponowanych specjalności jest Zarządzanie publiczne).
2. Finanse i rachunkowość.
3. Logistyka.
4. Gospodarka przestrzenna (prowadzony wspólnie z Wydziałem Nauk Geograficznych).
5. Prawo podatkowe i rachunkowość (prowadzony wspólnie z Wydziałem Prawa i Administracji).

Problematyka zarządzania w sferze publicznej jest także przedmiotem zainteresowania studentów studiów doktoranckich. Na Wydziale jest obecnie 25 studentów studiów III stopnia przygotowujących dysertacje związane tematycznie z problematyką zarządzania publicznego.

Należy także wspomnieć, że opisana oferta edukacyjna jest uzupełniana przez studia podyplomowe. Aktualnie wśród dziewiętnastu ścieżek kształcenia na studiach podyplomowych cztery dotyczą zagadnień z zakresu zarządzania publicznego. Są to:

1. Administracja i zarządzanie dla kadry kierowniczej administracji publicznej (prowadzony wspólnie z Wydziałem Prawa i Administracji).
2. Zarządzanie oświatą.
3. Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego.
4. Menedżer sportu (prowadzony wspólnie z Wydziałem Zarządzania Politechniki Łódzkiej).

W przygotowaniu jest program kolejnego studium pt. Strategiczne zarządzanie podmiotem leczniczym, realizowanego wspólnie z Uniwersytetem Medycznym w Łodzi, które zostanie uruchomione w lutym 2013 roku.

Oferta Wydziału Zarządzania UŁ w zakresie nowych kierunków kształcenia, w tym Zarządzania publicznego, jest obecnie lepiej dostosowana do wymogów rynku pracy w skali lokalnej i regionalnej. Jej wartość w pewnym sensie została potwierdzona wypełnieniem limitów przyjęć na studia I i II stopnia zarówno stacjonarnych, jak i niestacjonarnych.

Podsumowanie

W lipcu 2012 roku Urząd Marszałkowski w Łodzi przygotował projekt dokumentu pt. *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*. Odpowiadając na wyzwania rozwojowe do 2020 roku, zarówno w wymiarze europejskim, jak i krajowym oraz regionalnym, *Aktualizacja Strategii...* wskazuje cztery filary horyzontalnej polityki rozwoju województwa, których osiągnięcie pozwoli na realizację przyjętej wizji rozwoju. Są to spójność społeczna, gospodarcza, przestrzenna i sprawność zarządzania⁸. Na stronie 111 dokumentu pojawił się następujący zapis:

Filar 4. Sprawność zarządzania w sektorze publicznym

„Sprawność zarządzania w sektorze publicznym rozumiana jest jako cel o charakterze strategicznego uwarunkowania wewnętrznego. [...] Sprawne zarządzanie staje się ważnym źródłem uzyskiwania trwałych przewag konkurencyjnych, zarówno w kraju, jak i regionie, pozwala bowiem na koordynację realizowanych projektów, uzyskiwanie synergicznych efektów rozwojowych oraz racjonalne wydatkowanie środków publicznych. [...] Przyjmuje się, że umiejętności wieloszczeblowego zarządzania (Multi-level governance), przez struktury administracji samorządowej, będą rozwijane przez finansowe wsparcie dla rozwoju wiedzy i umiejętności kadry administracyjnej”⁹.

⁸ *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, s. 79.

⁹ *Ibid.*, s. 111, 112.

Na podstawie powyższych zapisów można stwierdzić, iż oferta kształcenia realizowana przez Wydział Zarządzania UŁ wpisuje się w strategiczne założenia rozwoju województwa łódzkiego. Uznając wagę kształcenia nowoczesnych kadr dla administracji publicznej w regionie oraz wysoką jakość oferty edukacyjnej Marszałek Województwa Łódzkiego objął kierunek Zarządzanie publiczne swoim patronatem.

Bibliografia

- Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020.*
- Kowalczyk L.: *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*. „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.
- Kozuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.
- Krynicka H.: *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie.
- Mikułowski W.: *Zapomniana nauka administracji, spóźnione zarządzanie publiczne i mało znane teorie rządzenia publicznego*. Konferencja naukowa pt. „Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce samorządu terytorialnego i innych organizacji”. Białystok 28-29.05.2004.
- Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie. <http://www.biblioteka.cyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf>
- Strategia Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego*, Łódź 01.01.2011.
- Webster's Third New Dictionary*, 1986.
- Witryna internetowa Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego. <http://zarzadzanie.uni.lodz.pl/InformacjeOWydziale/tabid/234/Default.aspx>
- Zalewski A.: *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. SGH, Warszawa 2005.

PUBLIC MANAGEMENT – THE CHALLENGES FOR THE PROCESS OF HIGHER EDUCATION – THE EXAMPLE OF THE DEPARTMENT OF MANAGEMENT, UNIVERSITY OF LODZ

Summary

Dynamic changes in the environment of public organizations, including growing expectations for the effects of their actions, entails growth of requirements concerning competences of public officers. In these circumstances innovative approach towards education process devoted to public sphere seems to be a crucial issue.

Respecting this challenge as well as taking advantage of new regulations concerning higher education Department of City and Regional Management, Faculty of Management, University of Lodz prepared complex and integrated educational program on Public Management.

The aim of the article is to present the effects of reform performed at the Faculty of Management UL that resulted with new teaching programs, among others on Public Management, on all levels of education.

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Jacek Szoltysek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PARTNERSTWO ŚWIADCZĄCE USŁUGI SPOŁECZNE W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ LOGISTYKI SPOŁECZNEJ

Partnerstwo publiczno-społeczne – współpraca tworząca wartość dla społeczności lokalnej

Współczesna polityka społeczna znajduje się w polu zainteresowań wielu podmiotów o zróżnicowanym obszarze działania. Podmioty międzynarodowe, działające zarówno w skali globalnej, jak i na obszarze kontynentu europejskiego, skupiają się w głównej mierze na określeniu standardów ochrony socjalnej. Mogą także przejawiać aktywność w zakresie wspierania rządów, poprzez udzielanie pomocy finansowej. Wypracowując cele dla polityki społecznej, pozostawiają podmiotom krajowym możliwość swobodnego wyboru ścieżki ich osiągnięcia, co wynika bezpośrednio z powszechnego poszanowania zasady subsydiarności. W polu rozstrzygnięć podmiotów krajowych pozostaje określenie zakresu realizacji wytyczonych celów, określenie rozmiaru i kierunku alokacji funduszy publicznych przeznaczanych na szeroko rozumianą działalność socjalną państwa oraz wskazanie podmiotów zobligowanych do wykonywania poszczególnych zadań. Obecnie tendencjami charakterystycznymi dla podziału kompetencji są decentralizacja w administracji państwowej oraz deregulacja w administracji publicznej. Decentralizacja, oznaczająca zmniejszenie udziału organów administracji rządowej na rzecz wzrostu odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, dotyczy dziedzin działalności socjalnej zarezerwowanych dla państwa jako podmiotu prowadzącego politykę społeczną, w obszarach niewymagających przedsięwzięć prowadzonych na szczeblu centralnym. Deregulacja, związana z przekazaniem realizacji wybranych zadań publicznych oraz środków

na ich wykonanie podmiotom pozapaństwowym, jest konsekwencją ograniczania funkcji wykonawczych państwa w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Tendencje te przede wszystkim rozszerzają grupę podmiotów włączonych w realizację polityki społecznej. Ponadto, zmieniają role, których pełnienie należy do podmiotów rządowych – wzrasta znaczenie funkcji regulacyjnych, funkcji informacyjno-promocyjnych, diagnozy i monitorowania procesów decyzyjnych. Obserwowany kierunek zmian jest wynikiem zastosowania, także na gruncie podmiotów krajowych, zasady subsydiarności, której istotę zawiera trawersowane za N. Luhmannem stwierdzenie „tyle społeczeństwa ile można, tyle państwa ile konieczne”. Zgodnie z tą zasadą, społeczności lokalne znajdując się bliżej obywatela są w stanie lepiej zidentyfikować jego potrzeby oraz uwzględnić ich specyfikę wynikającą z lokalnych uwarunkowań, stąd też należy określić je jako właściwe miejsce zaspokajania potrzeb społeczeństwa.

Decentralizacja może być realizowana na różnych poziomach i w różnych etapach. Transfer władzy może się odbywać z poziomu centralnego na poziom regionalny lub z poziomu regionalnego na lokalny, lub jeszcze niżej na poziom gminy, społeczności lokalnej czy sąsiedztwa. Faktyczną samodzielność działania w zakresie określonych spraw publicznych uzyskują jednostki administracyjne lub poszczególne organizacje, co oznacza brak skrępowania w działaniu przez organ wyższego stopnia i związany z nią transfer zasobów niezbędnych do realizacji zdecentralizowanych zadań. Istotne jest, aby transfer ten pociągał za sobą zmianę paradygmatu działania w szeroko rozumianej tkance społecznej, a szczególnie zastosowanie instrumentarium zarządzania publicznego.

Nowe zarządzanie w organizacjach publicznych oznacza efektywne realizowanie potrzeb społecznych uznanych za ważne dla kształtowania podstaw rozwoju społecznego i gospodarczego danego terytorium.

Ewolucja zasad funkcjonowania sektora publicznego w kierunku dowartościowania mechanizmów rynkowych i zadowolenia interesariuszy jest siłą napędową zmiany w podmiotach działających w domenie polityki społecznej. Poszukując bardziej efektywnych sposobów dostarczania usług publicznych – w tym społecznych – organizacje podążają ku rozwiązaniom przekraczającym jednostkowe granice organizacji poszukując rozwiązań opartych na współpracy między partnerami z różnych sektorów, które stają się sposobem na osiągnięcie renty innowacyjnej i relacyjnej¹. Fenomen współpracy oznacza, że wchodzące w jej skład organizacje można postrzegać jako struktury budujące specyficzną formę działania, a raczej współdziałania podmiotów prywatnych i/lub społecznych i/lub podmiotów publicznych lub jako formy będące nowymi strukturami wy-

¹ *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwanie dla teorii i praktyki zarządzania*. Red. J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 10.

kreowanymi przez wspomniane podmioty w dążeniu do wspólnego celu². Pojawia się pytanie o to, jakie reguły zarządzania rządzą w tym nowo wykreowanym organizacyjnym świecie, który jest nowym obszarem praktyki zarówno dla menedżerów pracujących w tych organizacjach i polityków poszukujących dla siebie areny dla kontaktu z interesariuszami, jak i teorii dla badaczy problematyki współpracy organizacyjnej oraz zachowań w sieci. Rosnąca świadomość złożoności kwestii społecznych nakierowała Kompas badawczy na problemy szeroko definiowanej współpracy, którą z punktu widzenia nauk o zarządzaniu można opisać jako strukturę składającą się z wierzchołków oraz więzi je łączących. W tym rozumieniu współpraca międzyorganizacyjna to „[...] pole interakcji tworzone przez odrębnych i wzajemnie zależnych aktorów, gdzie zestrojenie interesów przyjmuje formę instytucjonalną w postaci sformalizowanych aktorów zbiorowych lub nieformalną w postaci sieci ad hoc i krzyżuje się z ustalonym porządkiem gospodarczych relacji wymiany”³. Związki takie można określić jako dobrowolne powiązania między systemami, organizacjami i jednostkami, które angażują się w działania, zachowując jednak swoją autonomię. Podmioty działające w takiej strukturze mogą pozostawać w silnych relacjach bądź też relacje między podmiotami mogą być słabsze, jednak wciąż nakierowane na wspólną wizję⁴. Wymiarem realizacji owej wizji jest sukces osiągnięty na współczesnym konkurencyjnym rynku, czyli wytworzenie wartości dla klienta i innych interesariuszy.

Pojęcie wartości, można różnorodnie rozumieć. A. Koźmiński, D. Jemielniak piszą, że „[...] wartość to coś cennego, coś czego ludzie pragną, do czego dążą i co ukierunkowuje ich działania”⁵. Każda organizacja tworzy wartości dla najważniejszych interesariuszy. Każdy uczestnik procesu gospodarczego i społecznego tworzy swoistą wartość dodaną, dającą łańcuch wartości. Wskazani interesariusze, czyli ci wszyscy, którzy są żywotnie zainteresowani wartością wytwarzaną (produkowaną) przez organizację, mogą być zdefiniowani jako partnerzy, którym kontakty z organizacją muszą zapewnić przyrost wartości, organizacja jako taka, a ściślej różne grupy jej interesariuszy wewnętrznych, pośrednicy, którzy realizują wartość pomiędzy organizacją wytwarzającą produkt a jego ostatecznymi użytkownikami⁶.

² B. Koźuch: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 109-134.

³ L. Araujo, C. Brito: *Agency And Constitutional Ordering In Networks*. „International Studies of Management & Organizations” 1998, Vol. 27, No. 4, s. 22-46.

⁴ R.F. Chisholm: *On the Meaning of Networks*. „Group and Organization Management” 1996, nr 21(2), s. 216-236.

⁵ A. Koźmiński, D. Jemielniak: *Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 419.

⁶ Ibid., s. 421.

A. Koźmiński, D. Jemielniak wskazują, że „[...] zarządzanie wartością polega na takim kształtowaniu łańcucha wartości, by maksymalizować wartość dodaną tworzoną w organizacji. U podstaw leży analiza rynku pod kątem elementów łańcucha wartości w branży”⁷. Zarządzanie wartością, które ma szczególne znaczenie w organizacjach biznesowych, można odnieść do innego typu organizacji, gdyż „[...] zdolność do generowania wartości, takich np. jak edukacyjne czy kulturowe jest bowiem miarą społecznej użyteczności organizacji i w ostatecznym rachunku przekłada się na wsparcie, jakie uzyskuje ona od swego otoczenia”⁸. Tworzenie wartości w organizacji odbywa się dzięki zastosowaniu takich metod zarządzania, które pozwalają organizacji na koncentrację podejmowanych działań i skupienie uwagi na kluczowych czynnikach ich tworzenia, odpowiednią ich integrację oraz usprawnienie procesów podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych. Sukces organizacji zależy od tego, czy potrafi ona działać w sposób zintegrowany pozwalający na elastyczne dopasowanie do wymagań rynku/otoczenia, a poprzez dostarczenie większej wartości klientom uzyskiwać premię. Poszukujemy zatem takiego zorganizowania, które zapewni współpracującym organizacjom trwałe podstawy rozwoju; w naszej opinii może to być partnerstwo publiczno-społeczne.

Ontologicznie partnerstwo jest tworem z pogranicza wielu dyscyplin i w związku z tym istnieje pewna trudność w znalezieniu wspólnej płaszczyzny omawiania osiągniętych w trakcie badań rezultatów i tworzenia na tej podstawie uogólnień teorii. Jednakże to, co jawi się jako słabość partnerstwa z punktu widzenia teoriopoznawczego jest jego wielką siłą w praktyce działania, pozwala bowiem na kreowanie innowacyjnych rozwiązań w przestrzeni społecznej, a o to chodzi w zarządzaniu, rozwój bowiem społeczny jest wspierany ale również przyczynia się do rozwoju gospodarczego⁹. W literaturze przedmiotu nie ma jednej definicji jednoznacznie określającej czym jest lub nie jest partnerstwo potocznie rozumiane jako powiązane działanie organizacji z różnych sektorów nakierowane z reguły na dostarczanie usług społecznych w środowisku lokalnym. Tworzone w praktyce międzybranżowe/międzysektorowe partnerstwo z udziałem przedsiębiorstw, administracji i zinstytucjonalizowanych form działania typowych dla społeczeństwa obywatelskiego, które – przy wykorzystaniu reguł typowych dla praktyki zarządzania w sektorze biznesowym – angażuje się w poszukiwanie sposobów rozwiązywania problemów w konsekwencji wymiany informacji i za-

⁷ Ibid., s. 422.

⁸ Ibid., s. 430.

⁹ S. Sudol: *Nauki o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2012, s. 15.

sobów środków¹⁰ na gruncie nauk o zarządzaniu najczęściej stanowi domenę dociekań identyfikowaną jako badania nad relacjami międzyorganizacyjnymi¹¹. Istotą dalszych rozważań jest namysł nad możliwością wprowadzenia koncepcji logistyki społecznej do opisywania praktyki funkcjonowania partnerstwa publiczno-społecznego.

Logistyka społeczna jako praktyka zwiększająca efektywność działania partnerstwa publiczno-społecznego

Wzrost świadomości społecznej, wzrost znaczenia jednostki, implementacja zasad zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności biznesu oraz poszukiwania metod efektywnego zarządzania sektorem publicznym powodują, że podejmując decyzje zarządcze w coraz większym stopniu bierzemy pod uwagę inne niż dotychczasowe przesłanki. Realizacja celu funkcjonowania organizacji nie nastawionych na zysk zmienia perspektywę spojrzenia zarządczego na konfigurację wiązki celów. Coraz częściej zaczyna w niej dominować element społeczny, kształtując odmiennie od pozostałych rozpatrywanych wariantów kwestie kosztów realizacji osiągnięcia dostępności produktów czy, częściej w sferze społecznej, usług. Cel ten dotyczy również między innymi spraw motywacji i lojalności, poczucia bezpieczeństwa i rozwoju. Realizacja celu funkcjonowania opisywanych organizacji może być wspierana działaniami logistycznymi, by (zazwyczaj) zwiększać skuteczność, sprawność bądź korzystność działań, opartych na realizowanych przepływach materiałowych i informacyjnych. Jeżeli można stosować wsparcie logistyczne, to decyzje zarządcze w tej sferze również muszą bazować na zmodyfikowanej wiązce celów¹². Należy jed-

¹⁰ K.G. Provan, P. Kenis: *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, No. 18, s. 229-252; M. Rein, L. Stott: *Working Together: Critical Perspectives on Six Cross-sector Partnerships in Southern Africa*. „Journal of Business Ethics” 2009, No. 90, s. 79-89; M. Seitani, A. Crane: *Implementing CSR Through Partnerships: Understanding the Selection, Design and Institutionalisation of Non-profit-Business Partnerships*. „Journal of Business Ethics” 2009, No. 85, s. 413-429.

¹¹ B. Gray: *Assessing Inter-organizational Collaboration: Multiple Conceptions and Multiple Methods*. W: *Cooperative Strategy: Economic, Business, and Organizational Issues*. Eds. D.O. Faulkner, M. DeRond. Oxford University Press, Oxford 2000, s. 243-260; K.R. Isett, K.G. Provan: *The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2005, No. 15, s. 149-165.

¹² Więcej na ten temat: J. Szoltysek, S. Twaróg: *Establishing of an Objectives Bundle of Modern Supply Chain Management. Conditions of Social Logistics Establishment*. „Polish Journal of Management Studies” 2011, Vol. 4, s. 23-31.

nak zadać pytanie o to, kiedy taka zmiana wiązki celów (czy też innych uwarunkowań procesów logistycznych) nakłada na badacza obowiązek (lub zachęca go do) zbadania, czy nie mamy do czynienia z nowym, a zatem odmiennym od znanych, zastosowaniem logistyki, zasługującym na odrębne miejsce wśród ukonstytuowanych logistik¹³. W centrum uwagi działania organizacji nienastawionych na zysk jest człowiek, wskutek czego przesłanki podejmowania decyzji są niekiedy nieekonomiczne, a społecznie czy politycznie ukierunkowane (umotywowane). Wyłaniający się nowy obszar zainteresowań badawczych logistyki został z racji dominujących w zarządczych decyzjach logistycznych pierwiastków społecznych nazwany logistyką społeczną¹⁴. Ów obszar zainteresowań jest na tyle specyficzny, że pozwala (a nawet nakazuje) otworzyć nowe pole badawcze. Ma on również swój istotny wymiar praktyczny.

Przykładem takich zastosowań mogą być: logistyka miejska, która w istocie zaczyna być uznawanym zastosowaniem koncepcji logistyki do zarządzania przepływami ładunków, osób i informacji w obszarach zurbanizowanych, logistyka akcji humanitarnych, logistyka imprez masowych, sytuacji kryzysowych, w sporcie, wypraw wysokogórskich, logistyka wyborów (municipalnych, krajowych), logistyka zakładów odosobnienia (np. zakładów penitencjarnych), logistyka w ochronie zdrowia. Prezentowane tu zastosowania logistyki nie tylko nie mieszczą się w badawczej tradycji, ale pozostają nieklasycznymi na gruncie teoretycznym.

Współczesna literatura w zakresie zarządzania coraz częściej odwołuje się do koncepcji łańcuchów i sieci, by opisać szczegółowo proces tworzenia wartości dla beneficjenta. Zazwyczaj znajdujemy odwołania do koncepcji łańcucha i systemu wartości Portera bądź wcześniejszej, znacznie prostszej koncepcji ciągu technologicznego czy łańcucha towarów. Istota łańcucha jest prosta i bazuje na założeniu, że dowolną działalność można przedstawić jako ciąg funkcji lub działań, których analiza pozwala wskazać na źródła przewagi przedsiębiorstwa nad jego konkurentami. Dzieje się tak dlatego, że organizacja, która w bardziej umiętny sposób gospodaruje wartością, szybciej i efektywniej zaspokaja potrzeby beneficjentów. W literaturze przedmiotu pojęcie łańcuch wartości pojawia się często w kontekście działań tworzących wartość dla beneficjenta podejmowanych przez wiele podmiotów. Autorzy, którzy posługują się takim kontekstem, mają na myśli proces liniowy, który prowadzi do wytworzenia produktów i usług finalnym klientom, a rozpoczyna się od pozyskania surowców. Odbývają się one pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha, a wtedy łańcuch wartości

¹³ J. Szoltysek: *Typologia obszarów stosowania logistyki – propozycja rozwiązania*. „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2010, nr 8, s. 2-6.

¹⁴ J. Szoltysek: *Socialnaja logostika – novoje napravlenije razvitija teorii i praktiki logistiki*. „Logistyka i uravlenije cepiami postavok” 2011, nr 2(43), s. 13-18.

definiowany jest jako „[...] zbiór działań tworzących wartość od podstawowych surowców, przez komponenty, aż do ostatecznego użycia produktu dostarczonego do rąk klientów”¹⁵. Zatem możemy stwierdzić, że powstaje sieć organizacji, która jest konsekwencją nawiązanego przez nie partnerstwa. Szukając w teorii ekonomii odpowiedzi na pytanie, czym jest sieć, należy cofnąć się do 1937 roku, kiedy to została przedstawiona podstawowa myśl w perspektywie kosztów transakcyjnych. Jej autor, R.H. Coase, zauważył, że koordynacja działań w systemie gospodarczym nie jest wyłącznie domeną mechanizmu cenowego, działającego samoistnie w ramach rynku, ale występuje również planowanie przez jednostki-firmy, które uczestniczą w koordynacji działań gospodarczych¹⁶. Autor wysunął i rozwinął fundamentalną tezę, według której – jak twierdził – rynek i przedsiębiorstwo powinny być traktowane jako „alternatywne sposoby koordynacji działalności gospodarczej”, zdolne do wzajemnego zastępowania się. Kiedy koszty mechanizmu rynkowego rosną, mogą być redukowane, ale nigdy nie będą wyeliminowane. Przyjmuje się, że przedsiębiorstwa powstają i rozwijają się, przejmując rolę rynku w warunkach, kiedy nie jest on wystarczająco skuteczny, a koordynacja w ramach wewnętrznych hierarchii dostarcza im potencjalnych rozwiązań dla sytuacji, w których warunki funkcjonowania rynku nie spełniają oczekiwań przedsiębiorstw. Z tego względu, jeśli koszty mechanizmu rynkowego są zbyt wysokie, przedsiębiorstwa mogą być skłonne do pomijania relacji rynkowych i zastępowania ich relacjami w ramach wewnętrznych hierarchii zarządzania, w warunkach bardziej rozbudowanej organizacji. Kluczową cechą relacji w ramach wewnętrznych hierarchii, w porównaniu do relacji rynkowych, jest to, że wymagają pewnej formy jawnej regulacji, uporządkowanych reguł i kierunku działania. Oznacza to, że potrzebują wyraźnie ukierunkowanej akcji, z celami lub określonymi wynikami docelowymi.

Organizowanie działalności w ramach wewnętrznej hierarchii może być podejmowane zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. Niemniej występują różnice między prywatnymi i publicznymi formami hierarchicznej regulacji lub zarządzania. Sektor publiczny nie musi spełniać tych samych komercyjnych kryteriów, ograniczeń i przymusów, jakim poddawane są firmy sektora prywatnego. W szczególności sektor publiczny nie odczuwa w prowadzonej przez siebie działalności ograniczeń i przymusów bycia w końcowym efekcie koordynowanym przez system rynkowy. Organizacje publiczne nie odczuwają presji poddania swej działalności i jej efektów porównywalnym komercyjnym kryteriom rynkowym jak przedsiębiorstwa, ponieważ nie są eliminowane z biznesu tak gwałtownie w przypadku niepowodzeń w swych zadaniach organizacyjnych.

¹⁵ J. Shank, V. Govindarjan: *Strategic Cost Management*. Free Press, New York 1993.

¹⁶ R.H. Coase: *The Nature of the Firm*. „Economica New Series” 1937, Vol. 4, No. 16, s. 386-405.

Innymi słowy, ponieważ podmioty sektora publicznego są relatywnie autonomiczne i niezależne od zewnętrznych ograniczeń, to nie są zmuszone do dokonywania wyboru pomiędzy koordynowaniem działalności na rynku czy w ramach wewnętrznej hierarchii. Jak się jednak okazuje, model ujmujący sieci jako kontinuum na linii rynek versus hierarchia błędnie wyjaśnia wzory rozwoju ekonomicznego i nie zwraca uwagi na rolę, jaką odgrywają w relacjach między podmiotami obustronność i kolaboracja jako alternatywne mechanizmy koordynacji. Głównym założeniem, na którym oparte są relacje w ramach sieci, jest to, że każda ze stron wymiany polega na zasobach kontrolowanych przez drugą stronę i obie z nich odnoszą korzyści z czerpania z tych różnych źródeł zasobów. Dlatego wskazuje się, że sieć bazuje na bezpośrednich kontaktach osobistych i jest często rozważana jako nieformalna forma koordynacji i praktyka działania¹⁷. Można powiedzieć, że sieć charakteryzuje orientacja na określony cel, co będzie przejawiało się w promowaniu takich atrybutów jak „lojalność i zaufanie”, a nie administracyjne nakazy lub mechanizm cenowy. Z kolei bazowanie na lojalności i zaufaniu we wzajemnych relacjach wymusza dbanie o „reputację” podmiotu. Przyjmując, że sieć jest strukturą przestrzenną, obejmującą organizacje wchodzące ze sobą w relacje, by zrealizować zdefiniowany cel, wówczas łańcuch dostaw można określić jako konkretną, uproszczoną liniową realizację w środowisku sieciowym. Samo zaś środowisko sieciowe jest naturalnym obszarem realizacji partnerstw lokalnych. Wychodząc z tego założenia można stwierdzić, że świadczenie usług społecznych polega na organizowaniu działań w środowisku sieci, w ramach łańcucha dostaw i powinno podlegać monitoringowi i ocenie jego efektywności.

Realizacyjnie dystrybucja usług społecznych wykonywana jest w postaci klasycznych łańcuchów dostaw, które w praktyce niezależnie od miejsca ich stosowania mogą być oceniane z punktu widzenia ich dojrzałości organizacyjnej. Obejmuje ona następujące etapy:

1. Fazę wstępną, w której początkowe operacje łańcucha są niezwykle rozmyte, rozdrobnione i niezorganizowane.
2. Fazę zarządzaną, odnoszącą się do zakresu operacji, w ramach którego rozpoczyna się zbieranie danych związanych z działalnością operacyjną oraz rozpoczyna się wdrażanie i elementarna kontrola operacji biznesowych.
3. Fazę integrowania, w której zarządzający dokładają starań w zakresie dostosowania oraz integrowania zasobów w celu redukcji strat, jakie pojawiają się lub mogą się pojawić, w związku z powtarzającymi się operacjami (np. jak powtórnie wprowadzanymi do system danych, duplikowaniem raportów itp.).

¹⁷ G.F. Thompson: *Between Hierarchies and Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford University Press, Oxford 2003, s. 30.

4. Fazę współpracy, w której w zakresie operacyjnym system zarządzania optymalizuje operacje poprzez rozciągnięcie zarządzania na przepływy w sferze zasilania w zasoby oraz obsługę klienta. W tej fazie inicjowane są również program współpracy partnerów handlowych¹⁸.

Wymienione etapy w istocie polegają na właściwym ich zintegrowaniu, gdzie funkcje integratora wykonuje lider łańcucha. Jest to warunek sine qua non powodzenia w zakresie skuteczności świadczenia usług i zwiększania sprawności działania organizacji zajmujących się świadczeniem usług socjalnych. Problem wyłaniania się faktycznych liderów w łańcuchach dostaw nie został jednoznacznie i ostatecznie zbadany w warunkach biznesu, chociaż można założyć, że w naturalny sposób takim liderem zostaje to ogniwo łańcucha, które jest najbardziej zainteresowane (zmotywowane) w maksymalizowaniu efektu działań całego łańcucha bądź jest zasobowo najsilniejsze. Wówczas często przejmuje ono nie tylko władzę faktyczną, ale również formalną nad całym łańcuchem. Możliwe są jednak takie sytuacje, gdy zarządzanie łańcuchem jest powierzane podmiotowi spoza łańcucha. Mowa wówczas o tzw. trzecim uczestniku (3PL). Ta opcja jednak nie jest rozpatrywanym wariantem usytuowania władzy w łańcuchu dostaw usług społecznych.

Posiadanie władzy i pełnienie funkcji lidera związane jest z centralną pozycją wynikającą z kluczowych zasobów lidera w stworzonym w partnerstwie łańcuchu. Partnerstwo to w istocie współuczestniczenie i współdziałanie na zasadzie równości praw i obowiązków przy poszanowaniu odrębności. Dostarczanie usług społecznych może zostać usprawnione poprzez ich zorganizowanie w warunkach partnerstwa lokalnego. Takie partnerstwo stanowi centrum koordynacji działań dla stron godzących się współpracować w określonym przedziale czasu po to, aby wspólnie „[...] diagnozować lokalne potrzeby i ustalić najlepsze sposoby osiągnięcia zakładanych celów”¹⁹.

Warto podkreślić, że partnerstwo jest procesem, a nie pojedynczym aktem działania. Ma w założeniu tworzyć długookresową wartość, ale przede wszystkim zbliżać do siebie ludzi i jednoczyć wspólnotę. Główny cel partnerstwa to w przeważającej mierze zaktywizowanie lokalnej społeczności po to, aby sama działała i sama starała się rozwiązywać własne problemy. Zatem czynnikiem krytycznym, umożliwiającym osiągnięcie stabilności i trwałości struktur tworzonych łańcuchów dostaw usług społecznych, jest konieczność istnienia wspólnych przedsięwzięć, które kreują wartości zarówno dla swoich członków, jak

¹⁸ V. Lowndes, Ch. Skelcher: *The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*. „Public Administration” 1998, Vol. 76, s. 313-333.

¹⁹ A. Frączkiewicz-Wronka: *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*. UE, Katowice 2010, s. 30-31.

i dla szerszej społeczności. Partnerstwo jest więc formą spełnienia tych warunków brzegowych, którym odpowiada forma działania lidera w łańcuchach dostaw realizowanych w biznesie.

Podsumowanie

Sprawne dostarczanie usług społecznych ma istotne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania członków społeczności, ale też dla doskonalenia praktyki świadczenia tychże usług. Dążenie do doskonałości może mieć swoje źródła w wielu obszarach funkcjonowania, w tym również ze sfery biznesu. Stąd poszukiwania możliwości doskonalenia u źródeł logistyki, w tym w szczególności logistyki społecznej. Zarządzanie łańcuchami dostaw, leżące u podstaw współczesnej logistyki, dostarcza wiele bardziej zaawansowanych sposobów usprawniania przepływów, z tym, że dla potrzeb opisanych w niniejszym artykule należy zastanowić się nad zakresem dostosowania narzędzi lub/i strategii do potrzeb realizacji dostaw usług społecznych. Określenie i analiza łańcucha wartości to sposób na poszukiwanie źródeł sprawności i niesprawności przedsiębiorstwa, możliwość zbadania sposobu zarządzania. Pamiętając, że „sieć organizacji” jest formą zbliżoną w sposobie funkcjonowania do jednostkowej organizacji możemy za pomocą łańcucha wartości zbadać sposób zarządzania w sieci jaką jest partnerstwo publiczno-społeczne. W podmiotach tym powoli wprowadzane są innowacje w zarządzaniu polegające na łączeniu organizacji dostarczających usługi społeczne w jeden łańcuch. Takie połączenie może być punktem wyjścia w stosowaniu podejścia logistycznego zarówno co do sposobu organizacji dostarczania usług społecznych, jak też ewaluacji skuteczności dostarczania usług osobom potrzebującym. Próba dostosowania doświadczeń logistycznych w tym obszarze otwiera nowe pole badawcze i jest szansą na zmianę sposobu konfigurowania zasobów, służących realizacji usług społecznych.

Bibliografia

- Araujo L., Brito C.: *Agency And Constitutional Ordering In Networks*. „International Studies of Management & Organizations” 1998, Vol. 27, No. 4.
- Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A.: *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne: wyłaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*. „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 3.

- Chisholm R.F.: *On the Meaning of Networks*. „Group and Organization Management” 1996, No. 21(2).
- Coase R.H.: *The Nature of the Firm*. „Economica New Series, Nov.” 1937, Vol. 4, No. 16.
- Gray B.: *Assessing Inter-organizational Collaboration: Multiple Conceptions and Multiple Methods*. W: *Cooperative Strategy: Economic, Business, and Organizational Issues*. Eds. D.O. Faulkner & M. DeRond. Oxford University Press, Oxford 2000.
- Isett K.R., Provan K.G.: *The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2005, No. 15.
- Koźmiński A., Jemielniak D.: *Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Koźuch B.: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011.
- Lowndes V., Skelcher Ch.: *The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*. „Public Administration” 1998, Vol. 76.
- Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. UE, Katowice 2010.
- Provan K.G., Kenis P.: *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, No. 18.
- Rein M., Stott L.: *Working Together: Critical Perspectives on Six Cross-sector Partnerships in Southern Africa*. „Journal of Business Ethics” 2009, No. 90.
- Seitanidi M., Crane A.: *Implementing CSR Through Partnerships: Understanding the Selection, Design and Institutionalisation of Nonprofit-business Partnerships*. „Journal of Business Ethics” 2009, No. 85.
- Shank J., Govindarajan V.: *Strategic Cost Management*. Free Press, New York 1993.
- Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwanie dla teorii i praktyki zarządzania*. Red. J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Sudoł S.: *Nauki o zarządzaniu*. PWE, Warszawa 2012.
- Szołtysek J., Twaróg S.: *Establishing of an Objectives Bundle of Modern Supply Chain Management. Conditions of Social Logistics Establishment*. „Polish Journal of Management Studies” 2011, Vol. 4.
- Szołtysek J.: *Socialnaja logostika – novoje napravlenije razvitija teorii i praktiki logistiki*. „Logistyka i uravlenije cepiami postavok” 2011, nr 2(43).
- Szołtysek J.: *Typologia obszarów stosowania logistyki – propozycja rozwiązania*. „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2010, nr 8.
- Thompson G.F.: *Between Hierarchies and Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford University Press, Oxford 2003.

SOCIAL SERVICE PARTNERSHIPS IN THE EXPERIENCE OF SOCIAL LOGISTICS

Summary

The efficient delivery of social services is important not only for the functioning of the community, but also for the improvement of practice to provide these services. Striving for perfection can have its source in many areas of functioning, including the sphere of business. Hence the search for opportunities for improvement at the source of logistics, in particular social logistics. Managing supply chains underpinning modern logistics, provides a much more sophisticated ways to improve flow of elements, except that for the purposes described in this article the range of adjustment tools and/or strategies to meet the needs of delivery of social services needs to be considered. Identification and analysis of the value chain is a way to search for sources of both efficiency and inefficiency of an organization and serves as an opportunity to explore how it should be managed. Bearing in mind that „network organization” is a form similar to the functioning of the individual organizations, we can use the value chain in order to examine the management of the network, which in fact are public and social partnerships. These organizations providing social services have introduced innovations in management that are supposed to unite organizations providing social services in a single chain. Such a connection can be the starting point in the application of the logistic approach both in the organization of social service delivery, as well as to evaluate the effectiveness of providing services to beneficiaries. An attempt to adapt logistics experience in this area opens up a new field of research and gives an opportunity to change how to configure resources for social service delivery.

Ю. Козак, А. Гримадюк

Одесский национальный экономический университет

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СОЦИОЛОГИИ

Актуальность проблематики

Актуальность данной проблематики определяется прежде всего теми сдвигами в содержании труда, которые привели к появлению на исторической арене «нового среднего класса», занимающего промежуточное положение между рабочими и работодателями и получившего название «креативный класс». По мнению его «первооткрывателя» Ричарда Флориды (получившего прозвище «Маркс без бороды»), с образованием «креативного класса», объединяющего в США более 30% рабочей силы, «связаны глубокие и значительные перемены в наших привычках и методах работы, ценностях и стремлениях, а также в самой структуре нашей повседневной жизни» (19, с.12). Как показывает масштабное исследование, проведенное Р.Флоридой совместно с И. Тинагли, аналогичные процессы происходят и в Европе. По общему числу людей, занятых в креативных индустриях, второе место в мире после США занимает Россия (24, р.17-21). Однако работы Р.Флориды – не панегирик «креативному классу». Флорида критикует «креативный класс» за инфантилизм, безответственность и невыполнение своих лидерских обязательств. Хотя это и режет слух, но автор призывает его к выработке классового сознания. Главный пафос его работ: «креативный класс» набрался сил и теперь должен самоидентифицироваться и взять ответственность в свои руки (23, р.9).

Особенно актуальна сегодня эта проблема для России, где «креативный класс» вынужден с ходу включиться в политическую борьбу и образовать ядро оппозиции режиму, не выработав еще своего политического самосознания, не понимая, что ему собственно нужно и что он будет делать

после ухода Путина. Отсюда – в основном негативный характер его политических требований, которые сводятся по сути к «Путин, уходи» и полная неспособность выдвинуть не только какую-либо позитивную программу, но и хотя бы приемлемый план действий. Это стало одной из причин поражения первых массовых выступлений оппозиции. Неудача этих выступлений наглядно подтверждает, что заявленная когда-то Г.Лукачем тема «истории и классового сознания», давно переставшая быть актуальной для рабочего класса, становится сегодня как никакая другая актуальной для «креативного класса».

Эти трудности не случайны. Эпистемологически они в определенной степени связаны с экономической и социологической неразработанностью не только теории «креативного класса», но и проблем творческой деятельности в современной экономике, что мешает «креативному классу» осознать свое место в обществе и свою роль в процессах его развития. Значение этих крайне сложных вопросов определяет особую актуальность поиска методологических основ анализа творческой деятельности, осуществляемого в рамках экономической социологии.

Постановка проблемы и цель рассуждений

В литературе значительный резонанс помимо работ Р.Флориды вызвали также работы Чарльза Лэндри «Творческий город» и Хокинса «Креативная экономика». Что же касается более категориальной разработки этих вопросов, то здесь в настоящее время лидирует постмарксистское направление. Оно рассматривает творческую деятельность как процесс непосредственной, неотчужденной кооперации, диалога, со-творчества субъектов деятельности. Постмарксизм исходит из того, что для включения в такие субъект-субъектные отношения нужны личностные способности к «опредмечиванию и распредмечиванию» результатов творчества и открытый, не ограниченный частной собственностью доступ к культурным ценностям (6; 4; 3; 7; 13; 12; 1, с. 27-29). К постмарксизму примыкает и так называемый «постиндустриальный социализм» (5).

В то же время подход с точки зрения альтернативных возможностей индивидуального выбора, господствующий в экономической теории, к решению этих теоретических вопросов фактически не применяется. Это мешает налаживанию междисциплинарных связей экономической социологии и экономической теории.

Целью статьи является попытка рассмотреть проблемы творческой деятельности с позиций альтернативных возможностей индивидуального выбора и тем самым перекинуть мостик между экономической теорией и экономической социологией.

При этом мы исходим из того, что экономическая социология не может себе позволить пройти мимо проблем «креативного класса» так же, как это фактически сделала экономическая теория (за исключением, пожалуй, «новой теории роста» П.Ромера). Экономическую теорию не интересует, откуда берутся альтернативные возможности. Вынося этот вопрос за рамки своего предмета, современная экономическая теория тем самым фактически передает его в ведение экономической социологии, которая силу самой природы своего предмета призвана рассматривать не только использование альтернативных возможностей, но и их создание.

Экономическая и творческая деятельности

Такое разграничение предмета анализа небезосновательно. Оно исходит из действительного различия экономической и творческой деятельности.

Экономическая деятельность включает две стадии: 1) выбор определенного варианта деятельности из известных альтернатив; 2) осуществление этого варианта, опредмечивание деятельности в ее результате, то есть труд. Как известно, Маркс делал упор на труд, на опредмечивание деятельности, то есть акцентировал внимание на второй стадии экономической деятельности. Современная экономическая теория, напротив, делает акцент на первой стадии экономической деятельности, на проблеме выбора.

Однако этого перенесения акцента с труда на выбор явно недостаточно для адекватного анализа современной экономики. Дело в том, что при этом экономическая теория фактически исключает из своего предмета творческую деятельность, способную создавать новые альтернативные варианты выбора. В результате все внимание односторонне фиксируется на анализе выбора, а не на том создании для него новых возможностей, которое образует исходный пункт сложной деятельности, характерной для современной экономики. Для того, чтобы категориально выразить особенности современной развитой экономики, надо перенести акцент не с трудового действия на выбор, а с выбора – на создание для него новых вариантов и, следовательно, с экономической деятельности – на творческую.

В экономической деятельности классического индивидуального производителя («простого товаропроизводителя») предпринимательский выбор и трудовое воздействие на предмет труда соединены в одном лице, но сама эта деятельность обычно фактически отделена от творчества, создающего новые альтернативные варианты действий. Вследствие такого общественного разделения деятельности отделенные от творчества действия носят рутинный характер. Развитие мелкотоварного производства происходит медленно. Не удивительно поэтому, что оно оказалось неспособно противостоять капиталистическому производству, предполагающему предпринимательство, отделенное от непосредственного труда.

Капиталистическое предпринимательство означает относительное обособление выбора от труда. Предприниматель концентрирует внимание на функции экономического выбора, рабочий – преимущественно на непосредственном действии, выступающем как труд. В классическом капиталистическом производстве выбор и труд оказываются разделены. Выбор становится прерогативой предпринимателя, а труд закрепляется за наемным рабочим.

Это новое, специфически капиталистическое общественное разделение деятельности на обособившиеся и противостоящие друг другу трудовое действие и предпринимательский выбор получило своеобразное выражение в экономической мысли. С одной стороны, основанная на трудовой теории стоимости марксистская политическая экономия акцентирует внимание на труде как действии, направленном непосредственно на материальный предмет. При этом субъективный экономический выбор отодвигается на задний план. С другой стороны, возникли австрийская и неоклассическая школы, акцентирующие внимание на проблеме экономического выбора и рассматривающие трудовое действие лишь как один из производственных ресурсов или факторов производства.

Современная экономическая теория помещает между материальным миром и миром «праксеологической реальности» особую предметность – альтернативные возможности человеческой деятельности. «Праксеологическая реальность – не физический мир, – подчеркивает Л. Мизес, – а сознательная реакция человека на данное состояние этого мира. Экономическая теория – это не наука о предметах и осязаемых материальных объектах; это наука о людях, их намерениях и действиях. Блага, товары, богатство и все остальные понятия поведения не являются элементами природы; они элементы человеческих намерений и поведения. Тому, кто хочет заняться их изучением, не нужно смотреть на внешний мир; он должен искать их в намерениях действующих людей (14, с.89).

В отличие от радикального активизма Фихте праксеология Мизеса не стремится отрицать объективное существования материального мира; она вообще методологически индифферентна по отношению к объективности его существования. Ее интересуют совсем другие, идеальные объекты человеческой деятельности – альтернативные возможности, из которых делает свой выбор экономический субъект, а не материальность тех вещей, с которыми связаны эти альтернативные возможности. Вследствие этого своего интереса не к материальным, а прежде всего к идеальным объектам человеческой деятельности или феноменам деятельности (по аналогии с гуссерлевским пониманием феномена как интенционального объекта) австрийская праксеология в отличие от марксистского деятельностного подхода выступает как своего рода феноменология человеческой деятельности.

Вряд ли является случайным то, что параллельно с проникновением в экономическую теорию «австрийского» по своему происхождению понятия альтернативных издержек, рассматриваемых как издержки утрачиваемых альтернативных возможностей, в современное мышление вошло разработанное Э. Гуссерлем понятие интенциональных объектов. Феноменологическая редукция Э. Гуссерля, как и методологическое сомнение Декарта, исходит из несомненности факта сознания. Но, если несомненно сознание, то несомненно, следовательно, и то, на что оно направлено. Ведь нельзя разрывать акт сознания пополам. Не бывает интенциональности, направленности без того, на что она направлена. Значит, в сознании трансцендентального субъекта существуют не только акты мышления, но и те объекты, на которые направлены эти акты.

Гуссерля интересовало в основном познание, а не практическая деятельность, хотя в принципе интенциональные объекты могут рассматриваться как объекты не только познания, но и практической, в частности, экономической деятельности. Однако Гуссерль не акцентировал внимание на деятельности, как Фихте. Поэтому у него интенциональные объекты выступают как образы материальных вещей, на которые направлено сознание познающего, а не активно действующего субъекта. Вследствие такого фактически предполагаемого бездействия познающего субъекта теряет всякий смысл рассмотрение альтернативных возможностей действий в качестве особого класса интенциональных объектов, являющихся объектами уже не созерцания, а выбора. Если же предположить субъекта не созерцающим, а действующим, то возникает совершенно новая категория интенциональных объектов – интенциональные объекты выбора, в качестве которых выступают альтернативные возможности действий. Выделение

этого особого, «деятельностного» класса интенциональных объектов способно открыть новые перспективы и существенно расширить границы применения деятельностного подхода в экономической социологии.

Если в соответствии с подходом современной экономической теории рассматривать экономическую деятельность прежде всего как индивидуальный выбор, то интенциональными объектами такого выбора как раз и являются альтернативные возможности. Они образуют ту самую феноменологическую предметность, ту «праксеологическую реальность», с изучения которой и начинается современная экономическая теория. Такое феноменологическое понимание предметности фактически присуще современной экономической теории в ее и неоавстрийском, и неоклассическом, и неинституциональных вариантах.

Возьмем, например, неинституциональную теорию прав собственности. Вообще говоря, права собственности, то есть права индивидов использовать ресурсы (21, с. 47) – это исторически определенная общественная форма возможностей выбора индивидом своих действий. Рыночная трансакция, то есть обмен правами собственности – это специфическая общественная форма обмена этими возможностями. Собственность рассматривается в неинституциональной теории в духе англосаксонского права – как пучок, набор правомочий. В свою очередь каждое правомочие представляет собой определенный набор возможностей, открывающихся перед его владельцем. Следовательно, обмен правами собственности, правомочиями – это есть в конечном счете обмен возможностями. Р.Коуз подчеркивает, что «на рынке торгуют не материальными предметами, как часто предполагают экономисты, а правами осуществлять определенные действия» (8, с. 348). Каждое правомочие расширяет возможности субъекта, его выбор. Так, А.Алчиан определяет систему прав собственности как «совокупность методов предоставления конкретным индивидам «полномочий» выбирать любой способ использования конкретных благ из класса незапрещенных способов использования этих благ» (22, p.130)¹.

¹ Это, впрочем, прекрасно понимал и сам основоположник деятельностного подхода. Фихте характеризует «право собственности как право, исключаящее действия, а не вещи. Это происходит так. Пока все живут смирно друг возле друга, между ними не возникает споров. Только впервые тогда, когда они начинают проявлять себя в деятельности, они сталкиваются друг с другом. Свободная деятельность – источник борьбы сил. Она, следовательно, и является тем предметом, о котором должны договариваться спорящие; эта деятельность, а не вещи, составляет предмет договора. Собственность на предмет свободной деятельности вытекает и выводится из исключительного права на свободную деятельность. Я не буду утомлять себя, придумывая средства для идеального владения этим деревом, если никто из тех, кто приближается к нему, его не трогает и если только

Соответственно и товарный обмен рассматривается в неoinституциональной теории не как обмен материальными предметами, а как обмен правами собственности, то есть, иначе говоря, как обмен возможностями действовать определенным образом в отношении этих предметов. Такой обмен возможностями и образует содержание рыночных трансакций, а издержки этого обмена правами собственности образуют трансакционные издержки.

Существует однако не только обмен возможностями, но и творческое создание принципиально новых возможностей. Эти творчески созданные возможности значительно усложняют определение прав собственности. «Например, внедрение новых технических средств, как-то автомобиль, копировальные машины, компьютеры, видеопленки, зачастую порождает неопределенность в отношении прав собственности, в результате чего права, имеющие ценность, остаются в общественном «секторе собственности» (21, с.53).

Определяющим для способа обмена является его интенциональный объект, то есть то, какие именно альтернативные возможности обмениваются. В этом смысле объект обмена определяет способ обмена. Личностным, творчески созданным возможностям адекватен свободный межличностный обмен. Рыночные же трансакции адекватны общественным возможностям, но не всем, а лишь тем общественным возможностям, которые имеют исключительное, конкурентное использование. Использование их одним субъектом исключает их использование другим. «Обеспечение прав собственности предусматривает исключение других лиц из числа пользователей ограниченных ресурсов» (21, с. 49). Однако в специфически исторической форме прав собственности выступает лишь часть общественных возможностей в то время, как другая часть открыта для всеобщего использования².

Неoinституциональная теория прав собственности рассматривает обмен товарами как обмен правами собственности, то есть как рыночную

мне одному полагается снимать с него плоды, когда я захочу. ... Таким образом, на основе договора всех со всеми распределяется сфера свободной деятельности между отдельными индивидами, и из этого деления возникает собственность» (18, с. 260).

² «Коль скоро мы имеем дело с информацией, «продуктами» духовного производства, покинув мир материального, конечного богатства, мы вступаем в сферу общественной собственности. Поскольку в области духовного производства и информации нет конечности, значит, нет места и частной собственности. ... В постиндустриальном (информационном) обществе обладание частной собственностью и ее размеры зависят прежде всего от того, как и насколько человек включен в сферу общественной собственности: чем больше он приобщен к знаниям и информации, тем выше его материальное благосостояние» (9, с. 192-193).

транзакцию. Транзакция – это обмен не вещами, а альтернативными возможностями, то есть интенциональными, а не материальными объектами. Здесь неинституционализм солидарна с неоклассикой, заменяющей вслед за австрийской школой классический анализ объективной стоимости анализом альтернативных издержек. Все эти течения современной экономической мысли основаны по сути на анализе альтернативных возможностей, являющихся объектами экономического выбора.

Такому рассмотрению экономической деятельности адекватно понимание деятельности как выбора. Вообще же деятельность не сводится к выбору. Экономическую деятельность правомерно рассматривать как выбор из определенного набора заданных субъекту извне альтернативных вариантов действий. Экономический субъект не создает сам альтернативные возможности своих действий. Он получает их извне, от общества в готовом виде. Поэтому ему остается лишь выбирать из предлагаемых ему обществом альтернативных вариантов.

В отличие от экономической деятельности творчество не сводится к выбору, оно означает относительно самостоятельное создание самим субъектом новых альтернативных возможностей для своих действий. Степень этой самостоятельности и определяет меру творческого содержания деятельности. Именно эта относительная самостоятельность в создании новых возможностей и возвышает творчество над экономической деятельностью, использующей лишь те возможности, которые предлагает общество.

Вообще говоря, осознание человеком альтернативных возможностей своих действий может происходить двумя путями. С одной стороны, человек может узнать об их существовании от других людей, от общества. Например, в ходе его воспитания, обучения или по любым другим каналам движения и распространения знаний между людьми таким как рыночные цены, средства массовой информации и коммуникации, реклама, литература и т.д. В этом случае осознание индивидом объективно существующей возможности опосредуется обществом. В этом смысле данная альтернативная возможность выступает для индивида как общественная возможность, предоставляемая ему обществом.

Но, с другой стороны, субъект может не только получать в готовом виде знание возможностей от других людей, но и сам создавать новые возможности, причем, возможности, являющиеся новыми не только для него, но и для других людей, для общества в целом. Конечно, без общества и вне общества, без того объективного знания, которое К.Поппер называет

«третьим миром», Маркс – «всеобщим трудом», и которое у Платона выступает как мир идей – создание новых личностных возможностей крайне затруднено. Изолированному от объективного знания творческому субъекту пришлось бы на каждом шагу изобретать велосипед и не только велосипед, но даже колесо, которого он не найдет в готовом виде в первичной, естественной природе и может взять только у общества (10, с.124). В этом смысле любой индивидуальный творческий субъект – это лишь «карлик, стоящий на плечах великана».

Экономическая теория и экономическая социология. Альтернативные выборы

Предмет экономической социологии продолжается там, где останавливается экономическая теория. Экономическую теорию вообще не интересует происхождение тех альтернативных возможностей, из которых экономический субъект делает свой индивидуальный выбор. Это не ее предмет. Но это часть предмета экономической социологии, которая не может себе позволить подобно экономической теории ограничиться анализом выбора из имеющихся альтернатив, но должна исследовать также, откуда берутся эти альтернативные варианты действий. В этом смысле ее предмет шире, чем у экономической теории.

Творческая деятельность предполагает не только выбор, но и создание для него новых альтернативных возможностей. Если экономическую деятельность можно свести только к первому элементу, то творчество обязательно предполагает второй. Оба эти элемента связаны с новыми альтернативными возможностями: один – с их созданием, другой – с использованием. Поэтому категория альтернативных возможностей нужна для описания не только чисто экономической деятельности как выбора, но и для анализа элементов творчества, «растворенных» в практической деятельности.

Рассмотрение объективной основы индивидуальных действий требует сказать несколько слов о концепции объективного знания К.Поппера (15, с.150-154). В свое время его теория «трех миров» вызвала некоторое удивление. Ведь Поппер известен как непримиримый обличитель «врагов открытого общества» Платона и Гегеля. Между тем в своей теории «трех миров» он рассматривает объективное знание чуть ли не по аналогии с Марксовым понятием «всеобщего труда», означающим, как известно,

«всякий научный труд, всякое открытие, всякое изобретение» и предполагающим не только внутривременную, общественную связь между людьми, но и межвременную, всеобщую связь (11, с.116)³.

Мир «всеобщего труда», частью которого является такое объективное знание, образует наиболее глубинную, всеобщую основу возможностей выбора людьми своих индивидуальных действий. Различие между этой всеобщей основой индивидуальных действий и общественными отношениями лучше всего пояснить на примере Робинзона. Дело в том, что действия Робинзона выпадают из общественной связи, но отнюдь не выпадают из всеобщей исторической связи. Именно поэтому осмеянная марксизмом робинзонада как нельзя лучше подходит для того, чтобы отделить всеобщую основу индивидуальных действий от общественных отношений. Даже на необитаемом острове действия Робинзона не изолированы от всей предыдущей истории человечества. Для своих действий он располагает тем минимумом знаний, навыков и опыта, которые он приобрел раньше. Оказавшись на необитаемом острове, он тем не менее по-прежнему продолжает использовать эту всеобщую основу своих действий. Историческая ступень развития этой всеобщей основы и определяет в конечном счете ту сумму субъективных знаний, которой располагает Робинзон. Если бы это происходило не в XVII веке н.э, а в XVII в. до н.э., то такой античный Робинзон вряд ли смог бы использовать ружье и порох даже, если бы они каким-то чудом оказались у него в руках. Таким образом, даже оказавшись на необитаемом острове, Робинзон не выпадает из истории. Изоляция от общества не означает изоляции от всей предыдущей человеческой истории.

Но теперь он не может купить себе порох после того, как закончится его запас. Зато, с другой стороны, перед ним не стоит необходимость производить какой-то товар для обмена на этот дополнительный порох в соответствии с общественно необходимыми затратами труда. Выпадая из общества, он тем самым выпадает из мира общественных отношений и оказывается лицом к лицу с первичной, естественной природой и естественной необходимостью. Общественные отношения перестают опосредовать связь между всеобщей основой и его индивидуальными действиями.

³ Маркс пишет: «Следует различать всеобщий труд и совместный труд. Тот и другой играют в процессе производства свою роль, каждый из них переходит в другой, но между ними существует также различие. Всеобщим трудом является всякий научный труд, всякое открытие, всякое изобретение. Он обуславливается частью кооперацией современников, частью использованием труда предшественников. Совместный труд предполагает непосредственную кооперацию индивидуумов» (11, с.116). О творчестве как «всеобщем труде» см. также: 2, с. 275; 20, с. 235-280.

Он может не добавлять ничего существенно нового, имеющего всеобщее значение к тем знаниям, которыми он уже располагает. Скорее он просто адаптирует уже имеющуюся всеобщую основу для своих действий: он по-прежнему использует ружье и порох, а не изобретает винтовку или автомат. Он не обязательно расширяет всеобщую основу за счет создания новых личностных возможностей своих действий. Но если Робинзон все-таки изобретет винтовку вместо ружья, то после возвращения в общество его изобретение может получить всеобщее признание. Даже если он сам никогда не вернется в общество, его изобретение все равно может получить всеобщее признание тогда, когда люди рано или поздно обнаружат созданную им винтовку.

Так или иначе его творчество не выпадает из всеобщей связи между людьми, не отрывается от всеобщей основы, поскольку в любом случае оно опирается на уже существующее и субъективно усвоенное им объективное знание. Но, неизбежно оставаясь в сфере всеобщей связи между людьми, Робинзон вместе с тем выпадает из системы общественных отношений, из системы поддерживаемой определенным образом общественной связи между людьми. Однако, выпадая из сферы общественных отношений, его индивидуальные действия все же продолжают опираться на свою всеобщую основу.

Таким образом, личностные и общественно-опосредованные возможности индивидуального выбора человеком своих действий выступают как две противоположные формы использования одной и той же всеобщей основы индивидуальных действий. Косвенно всеобщие возможности открыты для всех людей, но непосредственно люди могут использовать их в двух противоположных формах: воспринимая их либо как готовые варианты своих действий, либо как своего рода «материал» для творческого создания новых альтернативных возможностей своих действий.

Например, технология мобильной связи является неременной составной частью всеобщей основы индивидуальных действий современного человека. Большинство людей реализуют эту всеобщую основу в качестве тех предоставляемых современным обществом возможностей мобильной связи, которые они используют в своих повседневных действиях. Набор этих альтернативных возможностей довольно обширен, если учесть, что потребитель может выбирать ту или иную компанию, тот или иной телефон, тот или иной «пакет», то или иное время, ту или иную продолжительность разговора, может набирать тот или иной известный ему номер, а при желании может вообще отказаться от использования услуг мобильной связи. Все эти альтернативные возможности являются

общественными постольку, поскольку они предоставляются современным обществом в «готовом» виде. Только в том случае, если человек использует существующую технологию мобильной связи в качестве отправного пункта ее совершенствования, эта технология как элемент достигшей современного уровня всеобщей основы индивидуальных действий становится «материалом» для творческого создания новых личностных возможностей.

Всеобщая основа индивидуальных действий опосредуют естественные, предоставляемые человеку первичной природой возможности. Например, сама по себе первичная, естественная природа не дает человеку возможности мобильной связи на таких расстояниях. В свою очередь, как мы видим, эта всеобщая основа может использоваться в двух альтернативных вариантах, выступая либо как общественные возможности, либо как непосредственная основа создания личностных возможностей.

Выше отмечалось, что разделение труда и выбора в капиталистическом производстве антитетично по отношению к их непосредственному соединению в экономической деятельности индивидуального производителя. Вместе с тем капиталистическое предпринимательство открывает определенные возможности для усиления воздействия на материальное производство со стороны тех сфер духовного производства, которые прежде были практически полностью отделены от него. Тем самым создаются условия для беспрецедентного технологического и экономического развития.

В конечном счете это развитие достигает такой ступени, на которой выбор и действие, предпринимательство и труд дополняются творческим созданием новых альтернативных вариантов действий непосредственно на уровне корпорации, выступающей в этом случае как научно-производственный комплекс. Более того, под действием корпоративного соединения эти элементы начинают соединяться и на индивидуальном уровне. Индивидуальное действие, выступающее в производстве как труд, вновь начинает соединяться с выбором, но теперь к нему присоединяются элементы творчества. Тем самым в исторической тенденции начинается отрицание классического капиталистического разделения экономической деятельности на трудовое действие и предпринимательский выбор. Начинается частичный возврат к их соединению, но это соединение теперь начинает обогащаться еще и элементами творчества, практически чуждыми прежнему индивидуальному производителю.

Современная инновационная экономика в этом смысле выступает как начинающееся отрицание капиталистического разделения выбора и действия. Но это означает не возврат к простому товарному производству, а

скорее своеобразный исторический синтез простого и капиталистического товарного хозяйства в современной инновационной экономике. Этот исторический синтез берет от простого товарного производства начинающееся на индивидуальном уровне воссоединение действия и выбора, а от капитализма – добавление к этим этапам деятельности тех элементов творчества, которые прежде были практически отделены от материального производства и концентрировались в сфере духовного производства, отделенного от материального. Капиталистическое разложение экономической деятельности на выбор и действие, обособленные и противостоящие друг другу в форме классового противоречия, оказывается лишь историческим условием последующего усложнения деятельности, предпосылкой добавления к этим двум элементам экономической деятельности творческого элемента.

В оценке степени развития этой тенденции однако не должно быть никакого «забегания вперед». Творческая деятельность предполагает прежде всего творческое создание новых личностных возможностей. Между тем современные люди, работающие в системе общественного разделения деятельности специализируются либо на более или менее творческой подготовке новых возможностей, предназначенных заведомо для других людей, либо на практическом использовании этих возможностей, выступающих для них как уже готовые общественные возможности. Ни у тех, ни у других нет еще целостной творческой деятельности. Вместо чистого, совершенного, целостного творчества мы чаще наблюдаем лишь элементы творчества, предполагающие его разорванность, фрагментарность, а также его включенность в содержание труда, который в отличие от чистого творчества подчинен экономической необходимости. Поэтому такое распадающееся на отдельные элементы и включенное в содержание труда творчество в значительной степени подчиняется общественно-экономической необходимости. Чтобы получить общественное признание, новые возможности принимают форму общественных, опосредованных обществом возможностей и в этой неадекватной их собственной природе форме втягиваются в рыночный механизм общественного признания. Примером такой неадекватности формы и содержания может служить интеллектуальная собственность, предполагающая возможность полной или частичной продажи этих прав собственности и выступающая как противоречие в определении.

Рыночный, абстрактно-обезличивающий механизм общественного признания соответствует природе обычных опосредованных обществом возможностей, характерных для экономической деятельности. В то же

время внутренней природе творческих результатов он отнюдь не соответствует, и даже, наоборот, прямо противоположен ей. Формой проявления этого внутреннего конфликта становится, например монополистическая конкуренция, связанная с продуктовыми инновациями. Возникает конфликт монополистической и конкурентной сторон монополистической конкуренции. Противоположность этих сторон обнаруживается в том, что инновационные возможности и конкуренция оказывают прямо противоположное воздействие на положение экономической системы относительно ее общего равновесия. Если инновации, как показал Й.Шумпетер, отталкивают систему от положения общего экономического равновесия, то конкуренция, напротив, стремится приблизить систему к этому состоянию.

Это конфликт двух противоположных начал особенно характерен для современной экономики. По мере все нарастающего воздействия науки элементы творчества постепенно начинают все больше проникать даже в самые сокровенные «недра» современного производства. Возрастает сложность труда, увеличивается значение человеческого капитала, усиливаются творческие элементы в самом содержании труда и вообще любой экономической деятельности, включая предпринимательство. Такая деятельность требует уже не только обезличенного, но и отчасти – личностного признания.

При этом элементы личностного признания не ограничиваются внутрифирменными отношениями. Они выходят за пределы предприятий и проникают на рынок, причем, не только на рынок труда, но и на рынок продуктов. Творческий потенциал фирмы конечном счете вливается в ее интеллектуальный капитал, включающий не только человеческий капитал, но и так называемый структурный капитал: патенты, лицензии, фирменные знаки и торговые марки, то есть все то, что придает продукту фирмы индивидуализированный характер и отличает его от продуктов других фирм. Благодаря такой дифференциации продукции рынок данной фирмы тоже «индивидуализируется». Он относительно обособливается от рынков других фирм и от отраслевого рынка в целом. Тем самым дифференциация продукции усиливает монополистический характер конкуренции.

Благодаря относительной обособленности своего микрорынка монополистический конкурент в отличие от совершенного конкурента получает некоторую власть над ценой. Эту власть фирма использует для того, чтобы поддерживать цену своей продукции на уровне, превышающем средние издержки, и получать тем самым экономическую прибыль. Такой разрыв между ценой и издержками монополистического конкурента

означает, что его издержки признаются обществом уже не просто как часть абстрактно-обезличенных затрат, не растворяются в их «серой массе», а по крайней мере отчасти «индивидуализируются». Прибыль такого монополистического конкурента выступает как количественная мера элементов «индивидуализированного» признания экономической деятельности фирмы. Таким образом, творчество порождает элементы имманентного ему личностного признания в сфере экономической деятельности современных фирм⁴.

Но это только одна сторона развития элементов индивидуализированного признания. С другой стороны, все более индивидуализированный характер может приобретать не только объект, но и сам субъект общественного признания. Индивидуализация субъекта означает, что конкретный субъект общественного признания известен еще до того, как начался труд, направленный на удовлетворение его потребностей. В чистом виде это характерно для сфер, работающих по индивидуальным заказам, прежде всего – для сферы услуг. Но дело не только в увеличении роли сферы услуг в современной экономике, и не только во все большем распространении практики индивидуальных заказов на материальное производство, но и в глубоком изменении самого способа экономической связи производства и потребления по сравнению с классическим обезличенным производством на неизвестный рынок (16, с.307; 17, с.9; 25, p.7).

Мы видим, таким образом, что тенденция к индивидуализации пронизывает практически все стороны экономической жизни современного общества. Во всех важнейших сферах экономической деятельности, так или иначе соприкасающихся с творчеством, элементы борьбы за личностное признание неизбежно пробивают себе дорогу. Однако это только элементы того особого способа признания, который имманентен самой природе творческой деятельности.

Истоки этих тенденций современного развития кроются в самой структуре современного индивидуального выбора, в противоречивом составе тех альтернативных возможностей, на которых этот выбор базируется, в тенденции к изменению этого состава – к усилению значения личностных возможностей за счет относительного уменьшения роли опосредованных обществом возможностей. Конечно, в любом случае исходная, базовая масса возможностей всегда берется у общества в готовом

⁴ А. Горц подчеркивает постоянное стремление современных фирм придать своим товарам «несравнимую, неизмеримую, уникальную ценность художественных произведений, не имеющих эквивалента и потому предлагаемых на продажу по завышенным ценам» (5, с. 45-48).

виде. Весь вопрос в том, в какой мере субъект добавляет к этому набору опосредованных обществом возможностей что-то свое, личностное, индивидуальное, или индивидуальным является только сам выбор из этих опосредованно общественных возможностей. Если он добавляет созданные им самим новые возможности, ранее неизвестные обществу и в то же время общественно значимые, то есть имеющие значение для других субъектов в качестве возможных вариантов их выбора, то эти новые возможности выступают как личностные.

Подобно тому, как первобытный человек не стал ждать, пока первичная, естественная природа удовлетворит его потребности, а начал сам создавать нечто предметное для их удовлетворения, так и современный человек, живущий в высокоразвитом обществе, каким бы усредненным, массово-обезличенным он не был, уже не склонен выбирать лишь из того набора опосредованно общественных возможностей, которые ему предлагает общество. Он уже не только ждет милостей от общества, но и во все больших размерах, все более массово начинает сам, своим творчеством создавать для себя новые возможности, так что это постепенно становится нормой жизни высокоразвитого общества, проникая даже в те наиболее сокровенные «недра производства», которые традиционно были вотчиной скучного, отупляющего человека труда. Элементы творчества становятся общественной нормой уже не только для интеллектуальной элиты, но и для широкого круга рядовых представителей многочисленного «креативного класса».

Выводы

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что синтез концепции альтернативного выбора с историческим подходом к анализу творческой деятельности методологически вполне возможен. Отсюда следует вывод о том, что благодаря такому синтезу методологические основы анализа творческой деятельности в экономической социологии приобретают двойственный характер. С одной стороны, такой анализ исходит из альтернативных возможностей индивидуального выбора, что соответствует методологии современной экономической теории. Данная методологическая основа анализа творческой деятельности позволяет наладить междисциплинарную связь экономической социологии с экономической теорией. Другой методологической основой анализа творческой деятельности выступает присущий экономической социологии исторический подход к

исследованию. Такой подход позволяет рассматривать «креативный класс» в широком историческом контексте начинающегося в высокоразвитых странах процесса преобразования содержания человеческой деятельности в направлении развития в нем элементов творчества. Общий методологический вывод при этом состоит в том, что эти элементы творчества и порожденный ими «креативный класс» надо рассматривать прежде всего с точки зрения исторической динамики современного общества с учетом как современной ступени его эволюции, так и перспектив дальнейшего развертывания процесса творческой трансформации содержания человеческой деятельности. В перспективе такой динамический подход к анализу творческой деятельности по мере своей разработки способен заложить методологические основы дальнейшего развития теории «креативного класса».

Список использованной литературы

- Батищев Г.С. Неисчерпанные возможности и границы применимости категории деятельности. – в кн.: Деятельность: теории, методология, проблемы. – М., 1990. – с. 27.
- Библер В.С. От наукоучения – к логике культуры – М.: Политиздат, 1990 – 412 с.
- Бузгалин А.В., Колганов А.И. Глобальный капитал. – М.: Логос, 2004 – 437 с.
- Бузгалин А.В., Колганов А.И. Пределы капитала: методология и онтология. – М.: Культурная революция, 2009 – 680 с.; 5. Горц А. Нематериальное: знание, стоимость и капитал. К критике экономики знаний. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010 – 208 с.
- Иноземцев В.Л. За пределами экономического общества – М.: Наука, 1998.
- Колганов А.И. Собственность на знания как тормоз экономического и социального развития. – Альтернативы, 2002 – №1.
- Коуз Р.Г. Нобелевская лекция «Институциональная структура производства» (1991) – Природа фирмы – М., 2001 – с. 342-351.
- Красильщиков В.А. Вдогонку за прошедшим веком: Развитие России в XX веке с точки зрения мировых модернизаций. – М., 1998 – 264 с.
- Лукач Д. к онтологии общественного бытия. Пролегомены. – М.: Наука, 1991 – 412 с.
- Маркс К. Капитал, т. 3 – Маркс К., Энгельс Ф., Соч., т.25, ч.1 – 553 с.
- Межуев В.М. Философия культуры. – М., 2003.
- Межуев В.М. Маркс против марксизма – М, 2007.
- Мизес Л. Человеческая деятельность. – М.: Дело, 2001 – 878 с.
- Поппер К.Р. Объективное знание. Эволюционный подход.- М., 2002 – с. 153
- Тоффлер Э. Третья волна, М.: АСТ, 1998. – 781 с.
- Ферн Э., Либерзон В., К. Макгурти и др. Шесть шагов в будущее. Как массовая индивидуализация меняет наш мир. – К.: Спайдер Украина, 2003–147 с.

- Фихте Й.Г. Замкнутое торговое государство. – Фихте Й.Г. Соч. в 2 томах – т. 2 – СПб: Мифрил, 1993 – 798 с.
- Флорида Р. Креативный класс. – М., 2005 – 452 с.
- Хардт М., Негри А. Множество: война и демократия в эпоху империи – М.: Культурная революция, 2006 – 559 с.
- Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты – М., 2001 – 431 с.
- Alchian A. Economic Forces at Work. – Indianapolis, 1977 – 384 p.
- Florida R. Creative Class War. Washington Monthly, January/Febr 2004 – p.7-18 – p. 9.
- Florida R., Tinagli I. Europe in the Creative Age. Pittsburgh: Carnegie Mellon Software Industry Center/London Demos, February 2004 – p. 12-35.
- Pine B.J. Mass Customization. – Boston: Harvard Business School Press, 2003 – 147 p.

METHODOLOGICAL BASES OF ANALYSIS OF CREATIVE ACTIVITY IN ECONOMIC SOCIOLOGY

Аннотация

В статье предлагается подход к анализу творческой деятельности, основанный на сочетании концепции альтернативных возможностей индивидуального выбора с анализом исторических тенденций изменения содержания человеческой деятельности.