

Aldona FRĄCZKIEWICZ-WRONKA  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych

## **POMIAR EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACJI JAKO OBSZAR KONWERCENCJI METOD, NARZĘDZI I INSTRUMENTÓW ZARZĄDZANIA MIĘDZY SEKTORAMI BIZNESOWYM A PUBLICZNYM**

**Streszczenie.** Dysponując ograniczonymi zasobami zarządzający zmuszeni są do racjonalizowania działań, a więc podejmowania decyzji, dzięki którym usługi zdrowotne, programy leczenia czy też obsługiwane segmenty rynku są najlepsze z punktu widzenia optymalnego wykorzystania posiadanych środków. Punktem wyjścia do rozważań, prowadzonych w niniejszym artykule jest przekonanie, że jedynym z niezbędnych nośników prawidłowego przeobrażania sektora publicznego jest rozwiązanie praktycznego problemu pomiaru i oceny efektywności jego organizacji. Tworząc infrastruktury teoretyczną oraz narzędziową pomiaru efektywności organizacji publicznych, należy skupić się na tych elementach stosowanych już gdzie indziej, które uwzględniają swoistą odmienną, a nawet pewną unikalność organizacji publicznych. Przede wszystkim mnogość celów organizacji, potrzebę szerokiego polegania na pozafinansowych miarach efektywności i podleganie silnym wpływom politycznym. Mając na uwadze specyfikę organizacji publicznych można powiedzieć, że pomiar efektywności jest potrzebny z wielu powodów.

**Słowa kluczowe:** efektywność, organizacje publiczne, pomiar efektywności

## **PERFORMANCE MEASUREMENT AS THE AREA OF CONVERGENCE OF MANAGEMENT METHODS, TOOLS AND INSTRUMENTS BETWEEN BUSINESS AND PUBLIC SECTOR**

**Summary.** Having limited resources, managers are forced to rationalize their decision and therefore, to make decisions so that health services, treatment programs or serviced segments of the market are the best in terms of optimal use of their

resources. The starting point of ongoing discussion in this paper is the belief, that one of the necessary determinants of public sector transformation is to solve the practical problem of measuring and evaluating the effectiveness of its organization. While creating theory and measurement tools to measure the effectiveness of public organizations, it is necessary to focus on this elements already used elsewhere, which take into account the specific difference, and even a uniqueness of public organizations, i.e. plurality of it purposes, the need for extensive reliance on non-financial measures of efficiency and exposure to strong political influence. Given the specificity of public organizations it can be said, that the measurement of its effectiveness is needed for many reasons.

**Keywords:** effectiveness, public organization, performance measurement

W drugiej połowie XX wieku w wysoko rozwiniętych krajach świata zainicjowana została silna zmiana zasad funkcjonowania państwa i jego podmiotów. Jej dominującą ideą było wprowadzenie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w sektory publiczny i społeczny, bowiem rola tych sektorów systematycznie rośnie, stanowiąc już znaczną część każdej rozwiniętej gospodarki rynkowej.<sup>1</sup>

Uświęcony model zarządzania, który dominował w administracji publicznej przez większość XX wieku, od połowy lat 80. wyraźnie przeobraża się w kierunku elastycznej, opartej na rynku formy nowego zarządzania publicznego. Zakres zjawiska jednoznacznie wskazuje, że nie jest to tylko reforma lub niewielka wariacja stylu zarządzania, ale zmiana roli rządu i jego agend oraz relacji pomiędzy rządem a obywatelami. Tradycyjne administrowanie w sektorze publicznym zdyskredytowano zarówno w sferze teorii, jak i praktyki, a w konsekwencji zaadoptowania form zarządzania, typowych dla organizacji przemysłowych, stworzony został nowy paradygmat.

Za źródło zarządzania publicznego uznaje się przede wszystkim powszechnie znaną i wykorzystywaną teorię organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi.<sup>2</sup> Teoretyczne podstawy dyscypliny lokują się w teorii zarządzania, politologii i ekonomii. Szczególne znaczenie w tej subdyscyplinie nauk o zarządzaniu ma teoria wyboru publicznego, która analizą obejmuje problemy podejmowania decyzji przez władze, w szczególności dotyczące tego, jakie dobra rząd kupuje, kto ponosi ich koszty i jak mają być te dobra zarządzane. Teoria ta jest odpowiedzią na dwa, jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki rządzenia. Występowanie efektów

---

<sup>1</sup> Kleer J.: Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny, [w:] Kleer J. (red.): Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem. CeDeWu Sp.z o.o., Warszawa 2005, s. 9-53.

<sup>2</sup> Kettl D.F.: The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance. Brookings Institution Press, Washington 2000; Pollitt Ch., Bouckaert G.: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford 2000; Fredericson G., Johnston J.M. (eds.): Public Management Reform and Innovation. The University of Alabama Press, Alabama 1999; Donahue J.D., Nye I.J.S. (eds.): Market-Based Governance. Brookings Institution Press, Washington 2002.

zewnątrznych w gospodarce oraz natura i sposób alokacji dóbr publicznych są najczęściej stosowanym uzasadnieniem konieczności podejmowania wyboru publicznego,<sup>3</sup> co skutkuje potrzebą podejmowania badań nad organizacją i funkcjonowaniem sfery publicznej w relacji do jej roli i znaczenia w zaspokajaniu potrzeb społecznych, a także możliwości efektywnego działania. W zarządzaniu publicznym zastosowanie znajdują zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, jednak odnoszenie ich do organizacji publicznych wymaga uwzględnienia ich specyfiki. Chociaż można zasadnie domniemywać, że kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbytnio od logiki zarządzania w sektorze prywatnym,<sup>4</sup> tym niemniej trudno jest zignorować szczególną specyfikę tego obszaru, polegającą na: (1) istnieniu wielu interesariuszy, których interesy są – w najlepszym przypadku – niezbieżne, a bywają też konfliktowe, (2) dużej sile oddziaływania interesariuszy mających znaczącą władzę (np. potężnych decydentów), (3) decyzjach podejmowanych rzadko w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu, (4) braku zysku jako miary efektywności, przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych, (5) mniejszej podatności uczestników na bodźce monetarne i większej ich orientacji na realizację misji organizacji, (6) konieczności przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania rozmaitych aspektów rozwiązywanych problemów, (7) relatywnie dużej, publicznej widoczności i przejrzystości wewnątrzorganizacyjnych aktywności.<sup>5</sup>

Istotną kwestią dla wyodrębnienia obszaru rozważań jest określenie podmiotów nowego zarządzania publicznego. W dużym uproszczeniu są i mogą nimi być tylko te organizacje, których misją jest realizowanie interesu publicznego oraz są w stanie działać w nowatorski sposób i powodować, by funkcjonowanie organizacji i innych sektorów zapewniało jednocześnie realizację ich własnych interesów oraz interesu publicznego. Określenie domeny dyscypliny jako organizacji państwa i demokratycznego społeczeństwa oznacza skupienie uwagi na organizacjach publicznych i non-profit, utworzonych w celu realizacji interesu publicznego, działających w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp.), gospodarce narodowej jako zorganizowanej całości, wyodrębnionych jej częściach i wspólnotach gospodarczych krajów,

<sup>3</sup> Siwińska J.: Ewolucja sfery publicznej w gospodarce, [w:] Wilkin J. (red.): Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 30-41.

<sup>4</sup> Drucker P.F.: Managing the non-profit organization: Principles and practices. Harper Collins, New York 1990; Hughes O.E.: Public management and administration. An introduction. Palgrave Macmillan, New York 2003.

<sup>5</sup> D'Aunno T.: Management scholars and public policy: A bridge too far? "Academy of Management Journal", no. 48, 2006; Lynn I.E., Heinrich C.J., Hill C.J.: Studying governance and public management: Challenges and prospects. Harris School, Chicago 1999 (materiał powielony); Rainey H.G.: Understanding and managing public organizations. Jossey-Bass, San Francisco 2003.

a także państwie jako politycznej formie organizacji społeczeństwa, blokach politycznych państw oraz organizacjach non-profit (stowarzyszenia, fundacje itp.). Organizacje te są wyodrębnione z otoczenia, ale jednocześnie z nim powiązane. Ważne jest zatem właściwe rozumienie roli nowoczesnego sektora publicznego i faktu, że każda organizacja czerpie z otoczenia między innymi takie zasilenia, jak menedżerów o określonych specjalizacjach, którzy wprowadzając nowe wzorce postępowania są w stanie efektywnie wykorzystać dostępne zasoby, aby osiągnąć zamierzone cele. Silnym wsparciem dla umacniania praktyki nowego zarządzania publicznego było zwrócenie uwagi przez badaczy na możliwość wykorzystania teorii konwergencji dla rozwoju dyscypliny nauk o zarządzaniu.<sup>6</sup>

Sformułowanie teorii konwergencji w ekonomii oznaczało docenienie zjawiska przenikania się wzorców gospodarowania w różnych systemach ekonomicznych i politycznych, a poprzez to zwiększanie dynamiki rozwoju i uzyskanie tzw. efektu doganiania (konwergencja łac. *convergere*, zbierać się, upodabniać się). Podjęte transformacje ustrojowa i gospodarcza w Polsce doprowadziły do lawinowego narastania akceptacji zastosowania różnorodnych rozwiązań używanych dotychczas w sektorze biznesowym do sektora publicznego, czyli konwergencji. Istotą tej nagłej popularności istniejących wzorców zarządzania była nie tylko potrzeba sprostania pojawiającym się wyzwaniom, ale również dość naiwne przekonanie, że proste wprowadzenie rozwiązań zweryfikowanych w organizacjach biznesowych na świecie, bez zmiany mentalności szeroko rozumianego kierownictwa i interesariuszy, przyczyni się do szybkiego przekształcenia się biernych i nieprzedsiębiorczych organizacji sektora publicznego w efektywne organizacje. Istotnym wyzwaniem stało się zatem przyswojenie przez kadry menedżerskie sektora publicznego instrumentarium zarządzania, typowego dla sektora biznesowego. Przy czym, należy jednoznacznie podkreślić, że nie chodzi tutaj o bezrefleksyjne odwzorowanie działań, które przyniosły sukces organizacjom biznesowym do organizacji publicznych, ale o taki transfer, którego naturą jest zwracanie uwagi na istotne różnice i ograniczenia pojawiające się w tym drugim sektorze.<sup>7</sup>

Celem reform podejmowanych w ramach nowego zarządzania publicznego jest poprawa efektywności sektora publicznego wraz ze zmniejszeniem jego udziału w gospodarce, poprawa jakości usług publicznych oraz lepszego ich dostosowania do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych. Wspólne – dla zróżnicowanych modeli nowego zarządzania publicznego – jest dążenie do zastosowania metod zarządzania o rodowodzie wywodzącym się z sektora biznesowego oraz tzw. zorientowanie na rynek. W założeniu mają one przewyciężyć dotychczasowe niepowodzenia sfery publicznej, wynikające (w głównej

---

<sup>6</sup> Hensel P.: Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 11-52.

<sup>7</sup> Frąckiewicz-Wronka A.: Implementowanie narzędzi NPM do zarządzania w publicznej jednostce ochrony zdrowia. Omówienie wyników badań, [w:] Pyka J. (red.): Nowoczesność przemysłu i usług. Kreatywność i innowacyjność w unowocześnianiu przemysłu i usług. TNOiK, Katowice 2009, s. 452-462.

mierze) z paradygmatu weberowskiej biurokracji oraz realizacji doktryny państwa opiekuńczego. W praktyce nie istnieje jeden uniwersalny model reform – wyróżnia się je w zależności od stosowanych metod i głębi przeprowadzanych reform. Jak pisze B. Kożuch<sup>8</sup> *...choć procesy reformowania (...) są powszechne, nie przebiegają one identycznie. Inne jest ogólne zaawansowanie reform, a przede wszystkim różne są spojrzenia na następujące części składowe procesu reform: procesy prywatyzacji, wykorzystanie mechanizmów rynkowych, poziom decentralizacji, orientacja na wyniki, tradycyjna restrukturyzacja...* Występujące różnice między procesami reform pozwalają na wyodrębnienie kilku zasadniczych modeli. Jak pisze B. Kożuch, najbardziej znamiennej cechą pojawiających się koncepcji jest zdecydowana orientacja na strategiczne przywództwo oraz na współpracę zarówno wewnątrz organizacji, jak i między organizacjami, a także sektorami. Poniżej zaprezentowana charakterystyka modeli zarządzania publicznego oddaje różnicę między dynamicznym rozwojem pojmowania zarządzania publicznego. Przedstawione modele nie występują w organizacjach w czystej postaci, często wskazuje się je jako punkt docelowy (tabela 1).

Tabela 1

## Charakterystyka modeli zarządzania publicznego

Lp	Cechy podsystemów organizacji	Stare zarządzanie publiczne	Nowe zarządzanie publiczne	Nowa służba publiczna
1.	<b>Fundamentalne założenia</b>	teoria nauki o polityce, popularne społeczne i polityczne interpretacje roli organizacji publicznych	teoria ekonomii, uzasadnienie roli organizacji publicznych na gruncie pozytywnych teorii nauk społecznych	teoria demokracji, koncepcje rozwoju sfery publicznej opartej na wiedzy
2.	<b>Dominujący model racjonalności i zachowań organizacyjnych</b>	ogólny model racjonalności <i>homo administraticus</i> – <i>administrative man</i>	model racjonalności ekonomicznej i organizacyjnej <i>homo oeconomicus</i> – <i>economic man</i>	racjonalność polityczna, ekonomiczna i organizacyjna
3.	<b>Koncepcja interesu publicznego</b>	interes publiczny zdefiniowany przez polityków i zawarty w aktach prawnych	interes publiczny jako zagregowany interes członków społeczeństwa	interes publiczny to rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości
4.	<b>Strategiczni interesariusze</b>	interesanci i wyborcy	odbiorcy dóbr i usług publicznych	obywatele

<sup>8</sup> Kożuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004, s. 18.

cd. tab. 1

5.	<b>Rozumienie roli państwa</b>	rzządzenie jako formułowanie i wdrażanie polityk skoncentrowanych na określonym politycznym celu	sterowanie (zarządzanie); wyzwalenie możliwości tkwiących w mechanizmie rynkowym	służenie, pomaganie poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych, kreowanie wartości publicznych
6.	<b>Mechanizm osiągnięcia wytyczonych celów</b>	administrowanie programów przez istniejące agencje rządowe	tworzenie mechanizmów i struktur dla osiągnięcia wytyczonych celów przy pomocy agencji prywatnych i społecznych	tworzenie koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb
7.	<b>Odpowiedzialność zewnętrzna</b>	hierarchiczna – administratorzy odpowiedzialni przed demokratycznie wybranymi politykami	przed odbiorcami dóbr i usług lub przed obywatelami na podstawie konkretnych rezultatów	wielopłaszczyznowa, uwzględniająca prawo, wartości narodowe, normy polityczne, standardy zawodowe, interesy obywateli
8.	<b>Uprawnienia decyzyjne</b>	ograniczone, udzielone przez szczebel nadrzędny	duża swoboda w osiągnięciu przedsiębiorczych celów	uprawnienia uzasadnione potrzebami, połączone z odpowiedzialnością
9.	<b>Typowa struktura organizacyjna</b>	biurokratyczna typu góra-dół kontrolowane lub regulowane relacje zewnętrzne	decentralizacja kontrola instytucjonalna	struktury ułatwiające współdziałanie i przewodzenie w relacjach zewnętrznych
10.	<b>Podstawowe motywatory oddziałujące na administratorów/menadżerów i pracowników</b>	płaca i dodatki płacowe, bezpieczeństwo zatrudnienia	duch przedsiębiorczości, przekonanie o potrzebie „zmniejszenia” państwa	powołanie do służby publicznej, możliwość działania dla dobra publicznego

Źródło: Denhardt J.V., Denhardt R.B.: *The New Public Service. Serving not Steereng.* M.E. Sharoe, Armonk, New York 2003, p. 28-29; Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne.* Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004, s. 79-80.

R. Krzyżewski, cytując A. Bartoli’ego, przyjmuje, że przedmiotem zarządzania publicznego jest wykonywanie następujących czynności: określanie celów działalności organizacji publicznych, organizowanie tej działalności w drodze formułowania zadań szczegółowych oraz przydzielenie tych zadań określonym zespołom ludzkim, pobudzanie i motywowanie pracy tych zespołów, dokonywanie alokacji zasobów zgodnie z przyjętymi celami organizacji oraz kontrolowanie ich działalności poprzez pilotowanie przebiegu,

przeprowadzanie ocen oraz dokonywanie niezbędnych zmian.<sup>9</sup> Powołane podejście wyraźnie nakierowuje nas na konieczność poszukiwania proefektywnościowych, możliwych do zastosowania strategii w zarządzaniu organizacjami publicznymi.

Stosowanie zasad nowego zarządzania publicznego w praktyce oznacza wiele zmian między innymi, zmianę postaw ludzkich, nacisk na efektywność, szerokie wykorzystywanie w zarządzaniu danych finansowych, dla zwiększenia stopnia odpowiedzialności organizacji, co oznacza reorientację w kierunku stymulowania uwarunkowań ekonomicznych i ograniczania uwarunkowań politycznych w zarządzaniu.<sup>10</sup> Poprawianie skuteczności działania organizacji sektora publicznego jest znacznie bardziej skomplikowane i wymagające szerszego – bo politologicznego – podejścia do zarządzania. Co oznacza branie pod uwagę, zdefiniowanych każdorazowo w akcie wyborczym, katalogu potrzeb realizowanych ze środków publicznych i granic akceptowania przez interesariuszy wprowadzanych przez menedżerów innowacji, a zatem uwarunkowań kontekstowych działania. Ponadto, organizacje sektora publicznego różnią się od organizacji biznesowych, stąd i trudność w zarządzaniu nimi. Do najczęściej wskazywanych różnic można zaliczyć brak kryterium maksymalizacji zysku, mały potencjał do generowania przychodów i brak krytycznego progu wyników, który byłby podstawą dla oceny wyników organizacji. Większość organizacji publicznych nadal uzyskuje przeważającą część funduszy na działania od państwa (podatek oraz gromadzone w ramach obowiązkowych ubezpieczeń społecznych – ZUS, KRUS, NFZ – fundusze), inne środki są najczęściej konsekwencją pojawienia się w przestrzeni publicznej tzw. środków pomocowych (które z natury rzeczy również są publiczne). Dodatkowo, organizacje sektora publicznego muszą odpowiadać za osiągnięte wyniki przed wieloma różnorodnymi interesariuszami, których interesy w najlepszym razie są niesprzeczne, czego przez długi czas nie uwzględniano w rozważaniach nad efektywnością tych podmiotów.<sup>11</sup> Przytoczone powyżej różnice stały się powodem dla poszukiwania specyficznych dla sektora publicznego sposobów zwiększania efektywności i sposobów jej pomiaru.

Wyjaśnienie zróżnicowania efektywności organizacji biznesowych i publicznych i kwestii jej pomiaru jest obecnie jednym z najczęściej poruszanych tematów w badaniach problemów

---

<sup>9</sup> Krzyżewski R.: Zarządzanie publiczne – próba określenia pojęcia, przedmiotu i obszarów zastosowania. Working paper, nr 001-09, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, [w:] Bartoli A.: *Le management dans les organisations publiques*, Paris 2005, s. 97-98.

<sup>10</sup> Frączkiewicz-Wronka A.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 56.

<sup>11</sup> Boland T., Fowler A.: *A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations*. „International Journal of Public Sector Management”, no. 13(5), 2000, p. 417-446.

zarządzania organizacjami.<sup>12</sup> Jako, że pojęcie efektywności było rozważane dotychczas głównie w odniesieniu do organizacji biznesowych, wiedza w tym zakresie – możliwa do wykorzystania w organizacjach publicznych – jest wciąż niewystarczająca. Konieczne jest zatem podejmowanie rozważań i badań, które uwzględniłyby stwierdzone różnice i identyfikowały te zagadnienia, które mogą być wykorzystane w praktyce zarządczej.

Na wstępie warto wyjaśnić różnicę między „efektywnością” a „wynikami”, które to terminy często są używane zamiennie z powodu problemu ich definiowania i mierzenia. Modele efektywności i pomiaru wyników ewoluowały równocześnie: pierwsze w odpowiedzi na teoretyczne, a drugie na praktyczne naciski i zapotrzebowanie w tym zakresie. Efektywność organizacji reprezentuje wynik działań organizacji, podczas gdy na pomiar wyników składają się narzędzia pozwalające na mierzenie efektywności.<sup>13</sup>

Pomiar efektywności organizacji i zarządzanie tym procesem stają się niezbywalnymi składnikami tworzenia i wydobywania wartości we względnie długim czasie.<sup>14</sup> Pomiar efektywności umożliwia oszacowywanie skutków działania, ocenę efektywności użytkowania zasobów, a także stopnia, w jakim podjęte działania odpowiadają polityce oraz zamierzeniom organizacji i w tym sensie jest częścią projektu organizacji w jego wymiarze procesowym, wraz z integrowaniem i wynagradzaniem.<sup>15</sup> Stosowanie systemu pomiaru efektywności wpływa na funkcjonowanie i rozwój organizacji<sup>16</sup> i to zarówno w aspekcie finansowym, jak i pozafinansowym, a zarządzanie wynikami organizacji może pomóc w osiągnięciu większej efektywności.

Każde zadanie związane z pomiarem efektywności w konsekwencji sprowadza się do przeprowadzenia analizy korzyści i kosztów, dlatego w literaturze przedmiotu oraz w praktyce gospodarczej spotkać można bezpośrednio odniesienia do wykonywania tego rodzaju analiz. J.E. Stiglitz wyróżnia prywatną oraz społeczną analizę kosztów i korzyści.<sup>17</sup> Zgodnie z zaproponowanym podziałem zauważa, że organizacje biznesowe podejmują decyzje opierając się na czteroetapowej procedurze:

---

<sup>12</sup> March J.G., Sutton R.I.: Organizational performance as a dependent variable. „Organization Science”, no. 8, 1997, p. 698-706; Rojas R.R.: A review of models for measuring organizational effectiveness among for profit and nonprofit organizations. „Nonprofit Management & Leadership”, no. 11(1), 2000, p. 97-104.

<sup>13</sup> Henri J.-F.: Performance measurement and organizational effectiveness: Bridging the gap. „Managerial Finance”, no. 30(6), 2004, p. 93-123.

<sup>14</sup> Gasparski W.: Normy etyczne a normy sprawnościowe w zarządzaniu, biznesie i gospodarce, [w:] Kieżun W. (red): Krytyczna teoria organizacji. Wybór zagadnień. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania. Warszawa 2004, s. 35-57.

<sup>15</sup> Child J.: Organization. Contemporary principles and practice. Blackwell Publishing, Oxford 2005.

<sup>16</sup> Davis S., Albright T.: An investigation of the effect of balanced scorecard implementation on financial performance. „Management Accounting Research”, no. 15, 2004, p. 135-153; Evans J.R.: An exploratory study of performance measurement systems and relationships with performance results. „Journal of Operations Management”, no. 22, 2004, p. 219-232; Ferlie E., Hartley J., Martin S.: Changing public service organizations: Current perspectives and future prospects. „British Journal of Management”, no. 14, 2003, p. 1-14.

<sup>17</sup> Stiglitz J.: Ekonomia sektora publicznego. PWN, Warszawa 2004, s. 327-356.



- ustalenie zestawu możliwych wariantów decyzyjnych (projektów, rozwiązań problemu),
- określenie wszystkich konsekwencji każdego z rozważanych wariantów, czyli określenie wielkości ponoszonych nakładów oraz oczekiwanych efektów,
- wyrażenie nakładów i efektów w wartościach pieniężnych,
- podsumowanie całości kosztów i korzyści oraz ocena ogólnej opłacalności projektu, przy czym przedsiębiorstwo wybierze projekt, który zapewni mu najwyższy zysk.

Organizacje publiczne, które realizują cele państwa (a także ono samo), jak dalej pisze J. Stiglitz, stosują w zasadzie takie same procedury oceny efektywności podejmowanych działań. Istnieją jednak dwie bardzo istotne różnice między analizą kosztów i korzyści, dokonywaną ze społecznego punktu widzenia i analizą dokonywaną z prywatnego punktu widzenia:

- społeczna analiza kosztów i korzyści uwzględnia szerszy zakres oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie (szerszy wachlarz skutków, np. efekty ekologiczne), a nie tylko wielkość zysków,
- w społecznej analizie 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 rynkowego.

Stąd też, jak pisze S. Owsiak, za główne przyczyny trudności zastosowania klasycznego podejścia do pomiaru efektywności, w odniesieniu do sektora publicznego, należy uznać:

- specyficzny sposób gromadzenia pieniężnych środków publicznych,
- administracyjny sposób alokacji środków publicznych,
- dziedziny, na które ponosi się wydatki, na ogół nie są podatne na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków,
- niemożność ustalenia efektywności nakładów w przypadku niektórych wydatków,
- opóźnienia czasowe w skutkach poniesionych nakładów,
- problemy jakościowe osiągniętych rezultatów.

Wyszczególnione bariery stosowania klasycznego podejścia do efektywności nie negują sensu jej oceny i analizy, a tym bardziej działań poprawiających efektywność (działań racjonalizatorskich) wydatkowania środków publicznych. Skłaniają właśnie do poszukiwania rozwiązań dostosowanych do specyfiki sektora publicznego.

Uwzględniając powyższe uwagi oraz główne determinanty pomiaru efektywności organizacji publicznych istnieją przesłanki do rozpatrywania jej co najmniej w dwóch obszarach: ekonomicznym i społecznym. W obu aspektach istota tkwi w uzyskaniu większych efektów w stosunku do nakładów. Zauważyć jednak można, że w przypadku poszukiwania efektywności w ujęciu ekonomicznym zarówno efekty, jak i nakłady są łatwiej

mierzalne niż w odniesieniu do efektywności w ujęciu społecznym, w którym nie jest to tylko prosty rachunek ekonomiczny. Oceniając działania organizacji publicznych często mamy do czynienia z miarami subiektywnymi i efektami trudno mierzalnymi, a najważniejszym problemem jest konieczność uzyskania akceptacji interesariuszy dla realizowanych kierunków alokacji i uzyskanych rezultatów, co niekoniecznie pokrywać się musi (i najczęściej się niepokryta) z efektywnością rozumianą ekonomicznie.

Biorąc pod uwagę różnice między organizacjami sektorów biznesowego a publicznego, zasadne jest branie pod uwagę kilku założeń, które wynikają z dokonanej inferencji źródeł literatury.<sup>18</sup> Po pierwsze, organizacje publiczne mają wielorakie zmienne i często przeciwstawne cele. Organizacje te powoływane są do zaspokajania potrzeb społecznie uznanych za ważne, a otwarta legislacja (stała presja na zmianę istniejącego katalogu i hierarchii celów przez interesariuszy obozu sprawującego w danym momencie władze lub ich konkurentów) jest nośnikiem permanentnej zmiany sposobu ich działania. Podczas gdy pojedynczy miernik wyników organizacyjnych może być kluczowy dla organizacji sektora biznesowego, żaden pojedynczy miernik nie zbada kompleksowości wyników organizacji publicznych, działających w XXI wieku. Złożone programy i cele oraz złożone mierniki implikują zarówno komplementarność, jak i konflikty w tworzeniu strategii w organizacjach publicznych, stąd uwaga badawcza musi być skupiona na ustalaniu związku przyczynowego pomiędzy sekwencją wielu wskaźników. Po drugie, zagadnienia pomiaru muszą zostać poddane głębszym rozważaniom w badaniach związanych z zarządzaniem publicznym i efektywnością organizacji w tym sektorze. W przeciwieństwie do prac nad pomiarem efektywności w organizacjach sektora biznesowego, pomiar w organizacjach publicznych jest nadal na początkowym etapie badań. Podobnie nawet na podstawowy, minimalny element pomiaru – wiarygodność – zwraca się małą uwagę, być może dlatego, że skupienie na pomiarze efektywności jest łatwiejsze niż tworzenie rzetelnej miary wyników zarządzania w organizacji publicznej.<sup>19</sup> Po trzecie, teoria zarządzania tworzona na podstawie doświadczeń sektora biznesowego daleko przewyższa badania empiryczne nad efektywnością i jej pomiarem, realizowane w organizacjach publicznych. Stąd literatura naukowa uwypukla głównie linearne relacje między zarządzaniem a efektywnością, polegające na oszacowaniu wpływu zarządzania na efektywność, ale ten sposób wnioskowania nie sprawdza się w odniesieniu do organizacji publicznych. Po czwarte, publiczne zarządzanie, jako pole badania, nie jest dobrze reprezentowane przez techniki regresji, bowiem jest głównie konstrukcją praktyczną (również konstrukcją naukową dla tych, którzy są zainteresowani

---

<sup>18</sup> Frąckiewicz-Wronka A.: Pomiar efektywności i interesariusze oraz ich znaczenie dla strategii organizacji publicznych, [w:] Krupski R. (red.): Zarządzanie strategiczne, podstawowe problemy. Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010, s. 283-301.

<sup>19</sup> Meier K.J., O'Toole L.L.Jr.: Public management and organizational performance: The impact of managerial quality. „Journal of Policy Analysis and Management”, no. 21(3), 2002, p. 629-643.

naukowym podejściem do zarządzania), która dotyczy faktycznego, a także możliwego stanu rzeczy. Po piąte, teoria zarządzania sugeruje, że przez trafne decyzje, osadzone w realiach ekonomicznych, uda się osiągnąć lepszą efektywność, krótko mówiąc, że relacja między nakładem a wynikiem zmienia się poprzez zarządzanie. Nie będzie to jednak możliwe, jeśli wykorzystane będą techniki, które mówią, że ta sama relacja utrzymuje się między zasobem i efektywnością we wszystkich organizacjach, zatem dla organizacji publicznych musi ona zostać wzbogacona o inne techniki (np. spojrzenie poprzez zarządzanie relacjami z interesariuszami). Wreszcie szóstą konstatacją podkreśla fakt, iż w rozważaniach dotyczących efektywności i jej pomiaru, jako przydatnych w tworzeniu strategii dla organizacji biznesowych, dominuje podejście ilościowe, a metody statystyczne potrzebują odzwierciedlenia w liczbach, co nie zawsze jest możliwe dla oceny rezultatów osiągniętych przez organizacje publiczne. W publicznym zarządzaniu należy zwrócić uwagę na jeden prosty fakt: proces podejmowania decyzji jest daleki od racjonalności ekonomicznej, stąd też ograniczone zastosowanie skomplikowanych metod, opartych na wyliczeniach liczbowych. Ilościowe metody są narzędziami, które mogą być jednak używane by badać relacje między zarządzaniem i organizacyjnymi dokonaniem, stąd w organizacji publicznej mogą oczywiście być wykorzystywane, ale w ograniczony sposób. I na koniec stwierdzenie, że działania zarządcze są zależne od przeszłości jest bezspornie przyjmowane w literaturze również związanej z zarządzaniem publicznym. Oczywiście jest, że działania kierowników nie biorą się znikąd, podejmują oni decyzje na podstawie rezultatów przeszłych działań. Decyzje w organizacjach publicznych często podejmowane są w sposób wymuszony i daleki od racjonalnego obiektywizmu, bowiem – jak wskazuje praktyka – rozsądek nakazuje menedżerowi dokonywanie politycznych wyborów w rozwiązywaniu wielu zadań, z którymi spotyka się organizacja. Potwierdzone preferowanie rozwiązań politycznych nad wynikającymi z oceny efektywności, wyrażanej w tradycyjny sposób przez menedżerów, jednoznacznie potwierdza przekonanie o ograniczonym wykorzystaniu klasycznych miar efektywnościowych do budowania strategii w organizacjach publicznych i konieczności przesunięcia uwagi badawczej w kierunku kontekstu i interesariuszy, jako kluczowych dla efektywnego zarządzania tymi podmiotami.

Analiza praktyki menedżerskiej w organizacjach publicznych wyraźnie uwypukla potrzebę budowania strategii nastawionych na szczególne dowartościowanie tej grupy i zwracanie szczególnej uwagi na kontekst w trakcie budowania strategii organizacji publicznej.<sup>20</sup> Definicja kontekstu organizacyjnego, dotychczas wykorzystywana dla organizacji działających w sektorze prywatnym, a adaptowana dla sektora publicznego, jest zbyt statyczna i bierze pod uwagę zbyt małą liczbę niezależnych zmiennych. Takie rozumienie kontekstu organizacyjnego jest konsekwencją wieloletniego zawężania

---

<sup>20</sup> Frączkiewicz-Wronka A.: Zarządzanie... op.cit., s. 158-159.

pojmowania relacji kontekst-organizacje publiczne do myślenia o tych ostatnich w charakterze pasywnych odbiorców działań otoczenia, bez uznania faktu, że organizacje publiczne mogą również wpływać na kontekst aktywnie go kształtując (np. lobbing, gra polityczna, marketing wizerunku), zatem zarządzać relacjami z interesariuszami. Drugim, ważnym ograniczeniem dotychczasowego pojmowania kontekstu organizacyjnego jest przyjmowanie ujęcia statycznego i nie przywiązywanie należytej wagi do zmiany warunków działania sektora publicznego. Statyczne patrzyenie na kontekst organizacyjny i niedowartościowanie interakcji, które zachodzą między poszczególnymi interesariuszami lub ich grupami oznacza, że identyfikujemy zależności w pewnym układzie czasu, rzadko antycypując konsekwencje zmiany ról i zajmowanego przez interesariuszy stanowiska dla wyniku zarządzania organizacjami publicznymi.<sup>21</sup> Oznacza to, że organizacja publiczna powinna być nakierowana na taki pomiar efektów swojego działania i takie przedstawianie jego wyników, aby interesariusze szczególnie zaangażowani w działania organizacji byli usatysfakcjonowani. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Hillmana i Keima<sup>22</sup> efekty procesów zachodzących w organizacji publicznej powinny równoważyć potrzeb, różnych grup interesariuszy. Fakt, że organizacje publiczne mają wielu znaczących interesariuszy, których interesy są często przeciwstawne nie podlega dyskusji, implikuje konieczność zarządzania relacjami z nimi, jako część strategii działania. Wyznacza także kierunki budowania pomiaru efektywności w tej organizacji po to, aby można go było właściwie wykorzystać w realizowanej strategii komunikowania z interesariuszami. W swoich pracach Nelly<sup>23</sup> sugeruje, że dobre zastosowanie tego typu myślenia dla praktyki zarządzania organizacją publiczną oznacza, że interesariusze powinni być dobrze zidentyfikowani i sklasyfikowani, przy zastosowaniu typologii obejmującej tzw. regulatorów, klientów, dostawców, pracowników/personel, społeczność lokalną, grupy nacisku, rząd i inne organizacje. Nelly podkreśla przydatność zintegrowania analizy interesariuszy przy zastosowaniu pryzmatu efektywności z dookreśleniem niezbędnych zasobów do jej realizacji, poprzez wykorzystanie zrównoważonej karty wyników. Stanowisko to zaadaptował Kaplan redefiniując BSC w postaci MSC<sup>24</sup> stwierdzając, że wykorzystanie narzędzi zapropo-

---

<sup>21</sup> Kessler I., Dopson S.: Public management: Shifting Challenges and Issues, [in:] Dopson S., Earl M., Snow P. (eds.): Mapping the management journey. Practice, theory and context. Oxford University Press, Oxford 2008, p. 121-140.

<sup>22</sup> Hillman A.J., Keim G.D.: Shareholder value, stakeholder management and social issues, what's the bottom line? „Strategic Management Journal”, vol. 22, no. 2, 2001, s. 135.

<sup>23</sup> Neely A., Adams C., Kennerley M.: The performance Prism – The Scorecard for Measuring and Managing Business Success. Prentice-Hall Englewood Cliffs, New York 2002.

<sup>24</sup> R.S. Kaplan and Balanced Scorecard Collaborative Inc., A Palladium company.bscol.com, 2006, [za:] Kaplan R.S.: Balanced Scorecard w sektorze publicznym. Materiały seminarium przeprowadzonego w Warszawie 02.02.2006, s. 10.

nowanych w MSC może ułatwiać zbudowanie strategii zarządzania relacjami z interesariuszami w organizacji publicznej.

Wiśniewski i Steward<sup>25</sup> wskazują, że po dokonaniu kategoryzacji każda grupa interesariuszy powinna mieć wyraźnie przypisane grupy miary efektywności procesów i produktów istniejących w organizacji. Fletcher, Guthrie, Steane, Roos, Pike<sup>26</sup> podkreślali, że kryteria doboru mierników powinny być opracowane wraz z mechanizmem integracji tak, aby możliwe było skorelowanie i porównanie wyników dla każdej kategorii indywidualnie, a także stworzenie całościowej strategii.

Mitchell, Bendheim i Grave oraz Wiśniewski i Stewart<sup>27</sup> w swoich pracach wskazują, że dotychczas przeprowadzono niewiele badań, których celem było powiązanie pomiaru efektywności w organizacji publicznej z relacjami z interesariuszami i tworzenie działania na podstawie wskazanych elementów strategii. Taki sposób myślenia jest szczególnie ważny dla menedżerów zarządzających w organizacjach, których istota działania w znacznej mierze polega na właściwym zarządzaniu relacjami z interesariuszami, bowiem polityki przez nich podejmowane mają niebagatelny wpływ na kształtowanie wizerunku organizacji, a zatem i na społeczne przyzwolenie dla jej funkcjonowania. Bryson<sup>28</sup> podkreśla, że brak starannej troski o zagregowanie dla potrzeb konkretnych interesariuszy informacji o rezultatach działania może szybko doprowadzić o katastrofy. Dlatego istnieje potrzeba opracowania koncepcji pomiaru efektywności i dalsze nim zarządzanie, w sposób który jest zakorzeniony w zasadniczych założeniach praktyki sektora publicznego.<sup>29</sup> Taka konstatacja oznacza branie szczególnie pod uwagę potrzeb kluczowych interesariuszy i budowanie strategii działania wokół identyfikowanych u nich oczekiwań.<sup>30</sup> Wskazana potrzeba powiązania pomiaru efektywności z interesariuszami i budowania strategii organizacji tak, aby zarządzanie relacjami stało się integralnym elementem procesu zarządzania znalazła swoje odzwierciedlenie w pracach Bryson.<sup>31</sup> Rozwijając zaproponowane przez Feldmana i Khadeniana podejście stwierdził, że trudno sobie wyobrazić zarządzanie relacjami, bez wykorzystywania starannie przeprowadzonej analizy interesariuszy.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> MacAdam R., Hazlett S.-A., Casey C.: Performance management in the UK public sector. Addressing multiple stakeholder complexity. „The International Journal of Public Sector Management”, no. 18(3), 2006, s. 256-257.

<sup>26</sup> Fletcher A., Guthrie J., Steane P., Roos G., Pike S.: Mapping stakeholder perceptions for a third sector organization. „Journal of Intellectual Capital”, vol. 4, no. 4, 2003, p. 505-527.

<sup>27</sup> MacAdam R., Hazlett S.-A., Casey C.: Performance..., op.cit.

<sup>28</sup> Bryson J.M.: What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. „Public Management Review”, vol. 6, no. 1, 2004.

<sup>29</sup> Moullin M.: Delivering Excellence in Health and Social Care. Open University Press, Buckingham 2002.

<sup>30</sup> Fletcher A., Guthrie J., Steane P., Roos G., Pike S.: Mapping..., op.cit.

<sup>31</sup> Bryson J.M.: What..., op.cit.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 24.

U źródeł formalizacji systemów mierzenia, nadzorowania i zarządzania efektywnością w sektorze publicznym leży niezbywalne powiązanie pomiędzy politykami (tym, co jest obiecywane) a dostarczaniem tego, co jest konkretne i niejako zmaterializowane.<sup>33</sup> Konceptualnie rzecz biorąc, tak rozumiany pomiar efektywności może być dokonywany na poziomie indywidualnym – i wówczas jest domeną zarządzania zasobami ludzkimi, na poziomie społeczeństwa – i wówczas jest sferą oceny realizowania projektów politycznych, dokonywaną według logiki racjonalnego planowania i kontroli, a także na poziomie organizacji – i wtedy jest obszarem dociekań nauk o zarządzaniu. Ostatnie z trzech wzmiankowanych i wzajemnie dopełniających się podejść jest dla zarządzania publicznego szczególnie ważne, ponieważ zarówno odpowiedzialność, jak i dopływ zasobów są zazwyczaj budowane wokół organizacyjnych struktur, a nie dla jednostek, programów albo polityk. Ten nacisk na organizację ma też również tę zaletę, że pozwala zasadnie korzystać z koncepcji pomiaru efektywności organizacji, wypracowanych w zarządzaniu niepublicznym i wpisuje się we wskazany wcześniej, w postępującej ewolucji koncepcji pomiarów efektywności, mający szczególnie duże znaczenie dla projektowania systemów w organizacji publicznej, pryzmat efektywności i jego rozwinięcie w postaci zintegrowanej analizy strategicznej.<sup>34</sup> Pryzmat efektywności, jak wskazują Neely, Adams i Kennerley, obejmuje pięć obszarów analizy:<sup>35</sup>

- zadowolenia interesariuszy – kim są kluczowi interesariusze oraz czego oni oczekują i jakie są ich potrzeby?
- współprzyczyniania się interesariuszy – czego od nich oczekujemy i potrzebujemy na zasadzie wzajemności?
- strategie – jakie strategie należy realizować w celu uzyskania zadowolenia interesariuszy, przy równoczesnym spełnieniu własnych wymagań?
- procesy – jakie procesy są niezbędne dla urzeczywistnienia przyjętych strategii?
- zdolności – jakie zdolności są potrzebne do zrealizowania naszych procesów?

Przyjęcie scharakteryzowanej perspektywy wywołuje tworzenie strategii organizacji w kategoriach interesariuszy i posługiwania się miarami efektywności, w znacznej mierze bazującymi na dialogu z interesariuszami, który służy budowaniu zaufania i współpracy. Zintegrowanie analizy strategicznej, formułowania strategii i pomiaru efektywności,

---

<sup>33</sup> Koźuch B.: Istota zarządzania publicznego. „Problemy zarządzania”, nr 4. Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 40-50.

<sup>34</sup> Frąckiewicz-Wronka A., Bratnicki M.: Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne: Wylaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności. „Organizacja i Kierowanie”, nr 3, 2006, s. 17-31.

<sup>35</sup> Neely A., Adams Ch., Kennerley M.: The performance prism: The scorecard for measuring and managing business success. Financial Times/Prentice Hall, London 2002.

będącego nośnikiem realizacji strategii<sup>36</sup> to koncepcja bliska idei pryzmatu efektywności, rozumianego jako rozszerzenie podejścia typowego dla Strategicznej Karty Wyników. Główne znaczenie przywiązuje się do czynników strategicznych, traktowanych niczym kryteria powodzenia, co – oprócz pożądanej wielowymiarowości – daje większą elastyczność w uwzględnieniu unikalności danej organizacji niż zastosowanie strategicznej karty wyników. Jest to zawężenie do spojrzenia zewnętrznego, które nie zawsze dostatecznie uwzględnia wewnętrzne procedury i zdolności organizacji. Tworzona strategia i miary wykorzystane na podstawie takich podejść jest budowane wokół potrzeb i oczekiwań interesariuszy, według sekwencji, rozpoczynającej się identyfikacją kluczowych interesariuszy i czynników strategicznych odzwierciedlających to, co dla każdego z najważniejszych interesariuszy jest istotne i co zarazem służy im jako podstawa oceny efektywności rozpatrywanej organizacji. Po tych dwóch pierwszych etapach przeprowadza się oszacowanie pomiaru czynników strategicznych za pomocą macierzy oceny konkurencyjności i profilu przewagi konkurencyjnej, aby następnie zidentyfikować kluczowe zagadnienia strategiczne. Analiza obejmuje konkurentów pod kątem wszystkich interesariuszy, a nie tylko klientów. W etapach czwartym i piątym są formułowane cele strategiczne, opisane wiodącymi wskaźnikami efektywności, a w ślad za tym ustala się strategię osiągnięcia wiązki celów, w ramach ustalonej misji i wizji (to, co chcemy uzyskać od interesariuszy) oraz określonych wartości. Treścią przedostatniego etapu jest wyznaczanie celów dla każdego z czynników strategicznych, operacjonalizowanych jako składniki (krytyczne wskaźniki) pomiaru powodzenia strategii. Niezwykle ważnym komponentem tego szóstego kroku jest rozpoznanie i uwzględnienie powiązań pomiędzy czynnikami strategicznymi, charakterystycznymi dla poszczególnych interesariuszy, co pozwala na określenie związków przyczynowo-skutkowych. W końcu sporządza się plan działalności strategicznej, zorientowany na zdobycie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej, czyli na robienie czegoś lepiej od konkurentów w sposób ceniony przez interesariuszy. Inaczej mówiąc, plan strategiczny jest związany z tym, jak kluczowi interesariusze dostrzegają efektywność organizacji w aspekcie czynników strategicznych, a nie względem procesów wewnętrznych, praktyk, systemów i tym podobnych elementów. Skutek jest taki, że ponadprzeciętna efektywność uzyskiwana względem strategicznych czynników daje przewagę strategiczną i w konsekwencji zwycięską pozycję. Jednakowoż cały czas trzeba pamiętać o czynnikach strategicznych, jako przesłankach decyzji i pomiaru efektywności, która znajduje wyraz w tworzonej wartości, wycenianej przez interesariuszy, a nie przez daną organizację.

---

<sup>36</sup> Kenny G.: Strategic planning and performance management. Develop and measure a winning strategy. Elsevier / Butterworth – Heinemann, London 2005.

Reasumując, prowadzone w literaturze rozważania wyraźnie wskazują na istnienie niedostatku badań, które jasno i wyraźnie wskazują, w jaki sposób można systematycznie identyfikować i analizować udziałowców, czyli jak budować strategię działania organizacji publicznej tak, aby w sposób efektywny zarządzać złożonymi i często konkurującymi ze sobą celami różnych interesariuszy. Stąd konieczność poszukiwania metod pomiaru efektywności w organizacjach publicznych, który jest potrzebny z wielu powodów.<sup>37</sup> Przede wszystkim jest narzędziem wzmocnienia odpowiedzialności i przejrzystości, unaocznia nie tylko koszty aktywności publicznych, ale także uzyskiwane wyniki. Po drugie, w sytuacjach konkurencyjności daje obywatelom i użytkownikom podstawy do dokonywania wyborów bardziej racjonalnych metodologicznie, spełnia funkcje podobne do roli ceny w mechanizmach rynkowych. Po trzecie, w okolicznościach monopolu daje informacje dotyczące jakości usługi publicznej – terminowości, dostępności, poziomu wykonania itp. – dzięki czemu rośnie wiarygodność działań i wsparcie dla oferowanych usług. Po czwarte, umożliwia ekonomizację (wzrost relacji efektów do nakładów) prowadzonej działalności publicznej, gdzie nie występują przecież silne bodźce o charakterze rynkowym. Po piąte, zawęża spojrzenie do wykorzystywanych zasobów i realizowanych procesów, ponieważ zmusza do zachowania w polu uwagi rezultatów, jakie zamierza się osiągnąć (np. nie tylko koszty usług medycznych, ale również poprawa zdrowia obywateli). Po szóste, pomiar efektywności jest krytyczny dla rozmieszczenia zasobów tak, aby uzyskać ich jak największą użyteczność. Po siódme, zarysowuje on rolę działalności publicznej w tworzeniu i dostarczaniu wartości takich, jak równość czy kapitał społeczny; wartości, których sektory niepubliczne nie są w stanie wytworzyć. W końcu, zarządzanie pomiarem efektywności organizacji dostarcza bogatą wiedzę zorientowaną na organizacyjne uczenie się, co z kolei wyzwała transformację samej organizacji zwłaszcza w jej wymiarze społecznym.<sup>38</sup>

## Podsumowanie

Kończąc rozważania podejmowane w niniejszym artykule należy podkreślić, że ostatnie lata przyniosły wyraźną zmianę funkcjonowania organizacji, operujących w sektorze publicznym. Zmiana ta jest następstwem rozwoju cywilizacyjnego ze wszystkimi pozytywnymi i negatywnymi jego aspektami. Szczególnie należy podkreślić problemy

---

<sup>37</sup> Talbot C.: Performance management, [w:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (eds.): The Oxford handbook of public management. Oxford University Press, Oxford 2005, p. 491-517; Dahler-Larsen P.: Evaluation and public management, [w:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (eds.): The Oxford handbook of public management. Oxford University Press, Oxford 2005, p. 615-639.

<sup>38</sup> Bratnicki M., Frąckiewicz-Wronka A.: Możliwości wykorzystania koncepcji pomiaru efektywności do oceny działalności organizacji publicznej, [w:] Ziemięwicz K. (red.): Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie. Analiza krytyczna. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006, s. 69-78.



wynikające z demokratyzacji współczesnego państwa, którego rozszerzenie funkcji w wyraźny sposób rzutuje na konieczność podejmowania działań, mających na celu sanację sektora publicznego. Rzeczona sanacja sektora publicznego, jeśli ma przynieść efekty, co do zasady powinna odbywać się na dwóch zasadniczych poziomach: na poziomie państwa i odnosić się do realizowanych doktryn – politycznej i ekonomicznej oraz na poziomie organizacji i odnosić się do zmiany praktyk menedżerskich w nich realizowanych. Istotą tych zmian winno być poszukiwanie sposobów zwiększania efektywności gospodarowania środkami publicznym przeznaczonymi na realizację usług publicznych, dzięki realizacjom, na których budowany jest kapitał ludzki na pożądanym poziomie, czyli zaspokojenie potrzeb społecznie uznanych za tak ważne dla kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego. Z punktu widzenia badań omawianych w niniejszej publikacji oznacza to skierowanie uwagi badawczej oraz praktyki funkcjonowania w kierunku poszukiwania metod pomiaru efektywności działania organizacji publicznych. Pomimo wielu niedogodności (niekompletność informacji o skomplikowanej w swej naturze działalności, duża złożoność wiarygodnych pomiarów i związane z tym niemałe nakłady, trudności w ustaleniu związków przyczynowo-skutkowych, konieczność wyważenia ilości i jakości usług, skłonność do manipulacji dla wykreowania korzystnego obrazu sytuacji, zniekształcenia spowodowane dążeniem do szybkich efektów, nieracjonalność metodologiczna wielu decyzji politycznych) są ważne argumenty, aby stwierdzić, że pomiar efektywności organizacji publicznych jest krytycznym nośnikiem podążania ku społeczeństwu obywatelskiemu i w tym cała rzecz.

## **Bibliografia**

1. Boland T., Fowler A.: A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations. „International Journal of Public Sector Management”, no. 13(5), 2000.
2. 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”, nr 3, 2006.
3. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A.: Możliwości wykorzystania koncepcji pomiaru efektywności do oceny działalności organizacji publicznej, [w:] Ziemniewicz K. (red.): Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie. Analiza krytyczna. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006.
4. Bryson J.M.: What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. „Public Management Review”, vol. 6, no. 1, 2004.

5. Child J.: *Organization. Contemporary principles and practice*. Blackwell Publishing, Oxford 2005.
6. D'Aunno T.: Management scholars and public policy: A bridge too far? „*Academy of Management Journal*”, no. 48, 2006.
7. Dahler-Larsen P.: Evaluation and public management, [in:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (eds.): *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, Oxford 2005.
8. Davis S., Albright T.: An investigation of the effect of balanced scorecard implementation on financial performance. „*Management Accounting Research*”, no. 15, 2004.
9. Drucker P.F.: *Managing the non-profit organization: Principles and practices*. Harper Collins, New York 1990.
10. Evans J.R.: An exploratory study of performance measurement systems and relationships with performance results. „*Journal of Operations Management*”, no. 22, 2004.
11. Ferlie E., Hartley J., Martin S.: Changing public service organizations: Current perspectives and future prospects. „*British Journal of Management*”, no. 14, 2003.
12. Fletcher A., Guthrie J., Steane P., Roos G., Pike S.: Mapping stakeholder perceptions for a third sector organization. „*Journal of Intellectual Capital*”, vol. 4, no. 4, 2003.
13. Frąckiewicz-Wronka A.: Implementowanie narzędzi NPM do zarządzania w publicznej jednostce ochrony zdrowia. Omówienie wyników badań, [w:] Pyka J. (red.): *Nowoczesność przemysłu i usług. Kreatywność i innowacyjność w unowocześnianiu przemysłu i usług*. TNOiK, Katowice 2009.
14. Frąckiewicz-Wronka A.: Pomiar efektywności i interesariusze oraz ich znaczenie dla strategii organizacji publicznych, [w:] Krupski R. (red.): *Zarządzanie strategiczne, podstawowe problemy*. Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010.
15. Frąckiewicz-Wronka A.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
16. Gasparski W.: Normy etyczne a normy sprawnościowe w zarządzaniu, biznesie i gospodarce, [w:] Kieżun W. (red.): *Krytyczna teoria organizacji*. Wybór zagadnień, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2004.
17. Henri J.-F.: Performance measurement and organizational effectiveness: Bridging the gap. „*Managerial Finance*”, no. 30(6), 2004.
18. Hensel P.: *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.

19. Hillman A.J., Keim G.D.: Shareholder value, stakeholder management and social issues, what's the bottom line? „Strategic Management Journal”, vol. 22, no. 2, 2001.
20. Hughes O.E.: Public management and administration. An introduction. Palgrave Macmillan, New York 2003.
21. Kaplan R.S. and Balanced Scorecard Collaborative Inc., A Palladium company.bscol.com, 2006, za: Kaplan R.S.: Balanced Scorecard w sektorze publicznym. Materiały seminarium przeprowadzonego w Warszawie 02.02.2006.
22. Kenny G.: Strategic planning and performance management. Develop and measure a winning strategy. Elsevier / Butterworth – Heinemann, London 2005.
23. Kessler I., Dopson S.: Public management: Shifting Challenges and Issues, [in:] Dopson S., Earl M., Snow P. (eds.): Mapping the management journey. Practice, theory and context. Oxford University Press, Oxford 2008.
24. Kettl D.F.: The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance. Brookings Institution Press, Washington 2000.
25. Kleer J.: Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny, [w:] Kleer J. (red.): Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem. CeDeWu Sp.z o.o., Warszawa 2005.
26. Kozuch B.: Istota zarządzania publicznego. Seria „Problemy zarządzania”, nr 4. Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
27. Kozuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004.
28. Krzyżewski R.: Zarządzanie publiczne – próba określenia pojęcia, przedmiotu i obszarów zastosowania. Working paper nr 001-09, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, [w:] Bartoli A.: Le management dans les organisations publiques, Paris 2005.
29. Lynn I.E., Heinrich C.J., Hill C.J.: Studying governance and public management: Challenges and prospects. Harris School, Chicago 1999.
30. MacAdam R., Hazlett S.-A., Casey C.: Performance management in the UK public sector. Addressing multiple stakeholder complexity. „The International Journal of Public Sector Management”, no. 18(3), 2006.
31. March J.G., Sutton R.I.: Organizational performance as a dependent variable. “Organization Science”, no. 8, 1997.
32. Donahue J.D., Nye I.J.S. (eds.): Market-Based Governance. Brookings Institution Press, Washington 2002.

33. Meier K.J., O'Toole L.L.J. Jr.: Public management and organizational performance: The impact of managerial quality. „Journal of Policy Analysis and Management”, no. 21(3), 2002.
34. Moullin M.: Delivering Excellence in Health and Social Care. Open University Press, Buckingham 2002.
35. Neely A., Adams C., Kennerley M.: The performance Prism – The Scorecard for Measuring and Managing Business Success. Prentice-Hall Englewood Cliffs, New York 2002.
36. Pollitt Ch., Bouckaert G.: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford 2000.
37. Public Management Reform and Innovation, Fredericson G., Johnston J.M. (eds.): The University of Alabama Press, Alabama 1999.
38. Rainey H.G.: Understanding and managing public organizations. Jossey-Bass, San Francisco 2003.
39. Rojas R.R.: A review of models for measuring organizational effectiveness among for profit and nonprofit organizations. „Nonprofit Management & Leadership”, no. 11(1), 2000.
40. Siwińska J.: Ewolucja sfery publicznej w gospodarce, [w:] Wilkin J. (red.): Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
41. Stiglitz J.: Ekonomia sektora publicznego. PWN, Warszawa 2004.
42. Talbot C.: Performance management, [in:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (eds.): The Oxford handbook of public management. Oxford University Press, Oxford 2005.

Recenzenci: Dr hab. Agnieszka Sitko-Lutek, prof. UMCS  
Prof. dr hab. inż. Jan Stachowicz