

*prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski*¹

Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Łódzki

*dr Marek Wojciechowski*²

Katedra Finansów Publicznych
Uniwersytet Łódzki

Teoretyczne podstawy oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

WPROWADZENIE

Procesy składające się na wyrażanie ocen przebiegają w różnym zakresie, z różnym natężeniem i częstotliwością w zależności od wysiłku intelektualnego. Istotną rolę odgrywają oceny w aktywności zawodowej, kończącej się wytworzeniem produktów lub świadczeniem usług³. Ocenę można traktować w trojaki sposób: jako wyraz spojrzenia bez głębszej refleksji, proces jej powstawania, jak też przygotowaną opinię w postrzeganiu pewnej części rzeczywistości. Na plan pierwszy wybijają się oceny mające charakter diagnostyczny [Łukasiewicz, 2004, s. 259]. Przedmiotem zainteresowania w artykule jest analiza dokonywania ocen na polu zawodowym, odniesionym do gospodarki samorządu terytorialnego (dalej: samorządu). Przechodząc do operacjonalizacji przyjęto wykładnię słownikową, iż jest nią sąd o wartości czegoś (kogoś) wyrażony w formie ustnej lub pisemnej [*Słownik języka polskiego*, 1979, s. 436]. Ocena to inaczej osąd, opinia, opracowanie, pogląd, konstatacja, stwierdzenie [Skorupka, 1991, s. 116–117]. Na ogół uważa się, że ocena może być dodatnia

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: public@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0002-3683-1709.

² Adres korespondencyjny: e-mail: public@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0001-5127-7331.

³ Istnieje różnica między codziennymi ocenami rzeczywistości a ocenami profesjonalnymi. Pierwsze determinowane są emocjami, intuicją, przekonaniem i tzw. krótką chwilą; drugie wymagają odpowiednio dłuższego czasu i są bardziej złożone. Oceny specjalistyczne należą do kanonu metod i technik sztuki twórczego działania w jakiejś dziedzinie zawodowej. Jej tajniki to inaczej wiedza i umiejętności, składające się na zdolności, które mogą być nazwane *ad hoc* warsztatem zawodowym, a w obszarze poznania i wyjaśniania rzeczywistości od strony naukowej – warsztatem badawczym.

(pozytywna) lub ujemna (negatywna), nie może być obojętna [Pszczółowski, 1978, s. 141]. Można założyć, że wyrażona opinia będzie też wypośrodkowana (umiarkowana, neutralna). Upraszczając można powiedzieć, że ocena przejawia się jako forma sposobu widzenia rzeczywistości.

Prowadzone wywody opierają się o trzy założenia metodyczne. Po pierwsze, każda ocena jest zawsze „przypisana” do określonego obiektu badania; po drugie charakter oceny i jej wartość merytoryczna stanowi pochodną liczby jej autorów. Jakość oceny wynika wtedy z organizacji ich współpracy i osobistego wkładu. Ocena indywidualna jest bardziej jednoznaczna i zwarta, natomiast zespołowa ma charakter koncyliacyjny i stanowi rezultat kompromisu oraz wypadkową ocen indywidualnych (roboczych). Po trzecie, autorom oceny powinna przyświecać świadomość określonej sekwencji działań publicznych w samorządzie. Jej naruszenie prowadzi do mylnej diagnozy i oceny nieadekwatnej do rzeczywistości. Punktem wyjścia dla analizy jest obszar polityki (pierwszy), w którym określa się warunki i zasady gospodarowania (obszar drugi). Dzięki temu możliwe jest wypracowanie środków dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców (obszar trzeci). Postulatem pod adresem tych sfer są żądania, aby rządzenie było „dobre”, a gospodarowanie efektywne dla poprawy warunków życia [E. Wojciechowski, 2009, s. 9].

Celem zamysłu badawczego w artykule jest charakterystyka czynników kształtujących system ocen dotyczących samorządu. W związku z tym przyjęto tezę badawczą, że w polskim samorządzie nie wykształcił się jeszcze w pełni system oceny jego działalności, a wykorzystywane dotąd oceny składają się bardziej na luźny i nieskojarzony zbiór opinii, wyrażanych przez uczestników samorządu⁴. Artykuł ma charakter studium teoretycznego, identyfikującego problem. Został przygotowany z zastosowaniem metod: opisowej, krytycznej interpretacji istniejących rozwiązań w zarządzaniu publicznym, wykorzystując dostępną (ale rozproszoną) literaturę przedmiotu. Ze względu na autorską perspektywę spojrzenia na badane zagadnienie, niektóre wątki mogą mieć charakter dyskusyjny. W polskim piśmiennictwie kwestia oceny funkcjonowania i rozwoju samorządu nie doczekała się jeszcze pełnego odzwierciedlenia. Pewne propozycje w tym zakresie przedstawili m.in. P. Swianiewicz [1995, s. 3], E. Wojciechowski [1996, s. 1–35], M. Wojciechowski [2009, s. 217–279], Unia Metropolii Polskich [1998].

SFORMUŁOWANIE PROBLEMU

Ramy analizy opisowej zostały zawężone do postrzegania gospodarki samorządu, zarządzania nią oraz prowadzonej polityki publicznej. O każdym działa-

⁴ Przez uczestników samorządu autorzy rozumieją podmioty decyzyjne, biorące udział w cyklu świadczenia usług publicznych. Są nimi: mieszkańcy, organy samorządu, jego administracja, pozostałe służby komunalne, przedsiębiorcy, organizacje społeczne itd.

niu i jego efektach można pozyskać wiedzę bezpośrednio z autopsji lub pośrednio z opisu procesów i zjawisk. Percepcja funkcjonowania i rozwoju samorządu z wielu stron staje się przesłanką do wyrażania różnych ocen, stanowiących następnie podstawę decyzji⁵. Oceny stanowią część zasobów informacyjnych wykorzystywanych w praktyce. Niepełna informacja jest jednym z podstawowych źródeł zjawiska określanego niesprawnością rynku i niesprawnością państwa [Stiglitz, 2004, s. 10, 99–100]. W samorządzie, zbiór ocen jego działalności ma tworzyć system warunkujący podejmowanie racjonalnych decyzji [Filipiak, 2009, s. 28–29, 129–132]. Procesy zarządzania (kierowania, regulowania) z istoty mają charakter informacyjno-decyzyjny, polegający na pozyskiwaniu informacji, przetwarzaniu ich w decyzje i przekazywaniu do wykonania [Sulmicki, 1972, s. 42]. Ocena jest składnikiem działań w formule: dane – informacje – wiedza [Raczkowski, 2015, s. 139]. Zbudowanie takiego systemu ocen jest bardzo trudne z przyczyn koncepcyjnych, organizacyjnych oraz pomiaru (ilościowego i jakościowego). Analiza efektywności ocen przebiegu procesów i zjawisk oraz zdarzeń staje się zatem kwestią badawczą o istotnej użyteczności praktycznej, wyrażającej się sprawnością (skuteczność, gospodarność i efektywność).

Pole rozważań wyznacza przyjęcie perspektywy teoretycznej opisującej zbiór ocen. Powszechnie uznaje się, że całościowa ocena władz samorządu i stopień zadowolenia z ich pracy odbywa się cyklicznie, w procesie wyborczym, z wyjątkiem przypadków uruchomienia referendum. Weryfikacja ich przydatności nie powinna być jedynie finalna, lecz wzbogacona o zbiory ocen dotyczących różnych aspektów funkcjonowania samorządu. Oceny ogólne są trudne do przygotowania, a jej składniki powinny ogniskować się wokół najistotniejszych walorów i warunków samorządu. Są pracochłonne i wymagają zaangażowania specjalistów różnych dziedzin gospodarki. Oceny te skupiają się na postrzeganiu samorządu w świetle jego atrakcyjności, konkurencyjności i innowacyjności. Potrzebnym elementem oceny jest zidentyfikowanie wyzwań, słabości i zagrożeń w otoczeniu rynkowym i ryzyka dla samorządu. Ważnym aspektem takich ocen jest m.in. wiedza o dostępności przestrzennej i ekonomicznej do podstawowych usług publicznych (rzadko dotycząca ich standardów), o gospodarce finansowej i majątkowej, czy zamierzeniach inwestycyjnych.

Przygotowanie oceny mieści się w pewnym procesie myślowo-twórczym, obejmującym następującą sekwencję działania:

- określenie przedmiotu oceny,
- zasilanie informacyjne,
- ocena i opinia,
- przygotowanie dokumentacji (formalny wyraz).

⁵ Naturą samorządu jest funkcjonowanie i rozwój, zaś praktycznym wyrazem – świadczenie usług publicznych oraz kształtowanie warunków życia mieszkańców w świetle rozwiązywania problemów społecznych.

Dostrzegając problem można stwierdzić, że z systemu informacji elementem najbardziej użytecznym są właśnie omawiane oceny. Wyrażają one ostateczny osąd na podstawie informacji wykorzystanej w procedurze badania (analizy). Intencją rozważań jest podkreślenie różnej roli i charakteru dokonywanych ocen, stąd zostały one wydzielone w odrębny przedmiot zainteresowania.

NIEZALEŻNOŚĆ I OBIEKTYWIZM

W analizie poznawczej odnoszącej się do kategorii oceny, elementem zakłócającym jest jej charakter wywodzący się z pozycji, z której dokonuje się oceny. W tym miejscu powstaje dylemat metodologiczny, polegający na wyznaczeniu proporcji w doborze przygotowania oceny – użycia czynnika subiektywnego i obiektywnego. Sprawa jest złożona, bowiem wiąże się z interpretacją faktów składających się na zbudowanie oceny.

Cechą nowoczesnego zarządzania jest nastawienie się na fakty, czyli podejmowanie decyzji na podstawie analizy danych liczbowych [Rogała, 2003, s. 21–22]. Mogą wystąpić dwie sytuacje, w zależności od tego, kto jej dokonuje. W pierwszej, ocenę przeprowadza ktoś lub osoby pracujące w strukturach samorządu, abstrahując od jednostki organizacyjnej, w której są zatrudnione. Działanie wewnątrz samorządu i ponoszenie odpowiedzialności za efekty pracy (wg kompetencji) nadają ocenie kształt i wyraz, z dużym udziałem sądów subiektywnych. Jest to zrozumiałe, gdyż oceniający jest osobiście zaangażowany w sprawę samorządu i staje się solidarny z najbliższym otoczeniem. Mówiąc inaczej, ocena pochodząca od „środka” samorządu jest zdominowana przez indywidualne postrzeganie rzeczy i interesu. W interpretacji ekonomicznej taka ocena wynika z podejścia normatywnego (wartościującego i postulatywnego) [Milewski, 1998, s. 18].

W drugiej, dotyczy oceny procesów, zjawisk w ujęciu możliwie jak najbardziej obiektywnym (podejście pozytywne). Warunkiem tego są: bezstronność, uczciwość i wiarygodność. Wymóg bezstronności jest spełniony, jeśli ocena dokonywana jest z zewnątrz samorządu z przekonaniem, że daje to poczucie niezależności. Kluczowym podmiotem takiej oceny są mieszkańcy, pod warunkiem, że dysponują odpowiednimi informacjami. W samorządzie (podobnie jak w przedsiębiorstwie) zaznacza się problem rozdzielenia funkcji publicznych i asymetrii informacji. W teorii kwestię tę opisuje koncepcja agencji (*principal agent theory*) [Zalewski (red.), 2005, s. 14–15]. Najbogatszą informacją dysponują specjaliści (administracja), mniejszą czynnik polityczny, zaś najmniejszą mieszkańcy. Władze samorządu występują w podwójnej roli: mocodawcy i agenta. Zmniejszeniu asymetrii służy zbiór działań (kontrola mediów, polityka informacyjna, partycypacja mieszkańców w zarządzaniu).

Wydaje się jednak, że niezależność jest czymś relatywnym i zależy od jakości warsztatu zawodowego oraz źródła finansowania sporządzenia takiej oceny⁶. Także w tej sytuacji występuje przenikanie elementów obiektywnych i subiektywnych, zapewne z przewagą tych drugich. Dokonanie oceny zbliżonej do obiektywnej jest dużo trudniejsze, ponieważ wymaga zastosowania procedur i technik analitycznych. Przewaga w ocenie czynnika subiektywnego jest oczywista, gdyż osąd pochodzi z woli osoby oceniającej, która włącza do analizy osobiste odczucia związane ze światopoglądem, koncepcjami ekonomicznymi, preferowaniem określonego modelu zarządzania itp. Chyba najbliższa ocenie obiektywnej jest rzetelna analiza statystyczna. Na drugim biegunie jest intuicja, bazująca na doświadczeniu [Giuliani, 2003, s. 181]. Kończąc można stwierdzić, że ocena ostateczna jest bardziej wypadkową wpływu czynników subiektywnych i obiektywnych, aniżeli jednoznacznym poglądem, czy sądem. Ta ostatnia występuje jedynie w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z okolicznościami i warunkami technicznymi (uregulowanymi normami i standardami). W metodologii nauk prawda subiektywna plasuje się niżej od osądu obiektywnego. Obszarem pośrednim jest tzw. prawda intersubiektywnie sprawdzalna [Perechuda, 2017, s. 79].

RÓŻNE POZIOMY I ASPEKTY OCEN

Rozbudowane oceny mogą dotyczyć różnych płaszczyzn, w tym o charakterze identyfikacyjnym, porównawczym, diagnostycznym oraz sprawnościowym. W pierwszej ma miejsce uruchomienie sformalizowanego toku postępowania (modelu), zmierzającego do ustalenia wyniku ekonomicznego na prowadzonej działalności. Dla oceny ekonomicznej istotne jest stwierdzenie, czy działalność jest rentowna, tzn. przynosi dodatni wynik finansowy (zysk)? W drugiej iteracji istotne jest rozpoznanie, czy przychody z prowadzonej działalności pokrywają jej koszty (niektórzy nazywają ją bezwynikową). Następnym krokiem jest badanie sytuacji, w której poziom cen bądź założenia polityki społecznej nie zapewnią sfinansowania samych kosztów działalności. Wtedy ocena sprowadza się do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy uzyska się to przy możliwie najmniejszych kosztach lub stracie? Taką procedurę oceny stosuje się m.in. w gospodarce komunalnej Niemiec [Czechowski, 1987, s. 3]. W drugiej płaszczyźnie, zbiór ocen układa się w określonym, lecz w dowolnym porządku. Najczęściej dokonujemy porównania sytuacji, efektów, pozycji w horyzoncie czasowym. Tłumaczy to ocenę poprawy (lub nie) w poczuciu zmiany warunków jakości życia lub innych miar. Innym porównaniem jest odniesienie się do przyjętego wzorca traktowanego jako wartość

⁶ W skrajnym przypadku prawdziwa niezależność występuje wówczas, gdy wyrażający ocenę nie pobiera za to wynagrodzenia, czyli kieruje się jedynie własną wolą i przekonaniem. Wydaje się, że z drugiej strony taka opinia będzie raczej powierzchowna, ponieważ solidna i rzetelna – wymaga wysiłku i nakładu pracy (niekiedy dużego).

docelowa. Jest to typowe działanie w formule porównawczej. Pewną odmianą tego typu oceny jest porównanie się do najlepszych liderów. Często spotykane jest porównanie istniejącego stanu rzeczy do oczekiwań lub aspiracji. Łatwo zauważyć, że jest to bliskie ocenie w kategoriach skuteczności działania.

W trzeciej płaszczyźnie oceny dotyczą sprawnościowej strony działalności gospodarczej. Narzędziami pozwalającymi na dokonanie oceny są standardowe miary stosowane w rachunku ekonomicznym, tzn. skuteczność, ekonomiczność i efektywność. Do grupy tej należy zaliczyć analizę i ocenę jakości, realizacji w czasie (terminie) oraz celowość podjęcia działalności. Takie kryteria jak rzetelność, sumienność, solidność mają charakter substancjonalny i podlegają przede wszystkim ocenie subiektywnej. W czwartej, zadaniem diagnozowania określonego działania lub stanu jest ocena w następujących warstwach: poziomu bezwzględnego, poziomu relatywnego, w tym struktury, tempa, dynamiki, perspektywy czasowej oraz zależności zachodzących między określonymi kategoriami ekonomicznymi. Widać z tego, że kwestia przeprowadzenia oceny z proponowanego punktu widzenia ma charakter warsztatowy.

Na proces formułowania oceny należy spojrzeć z różnych perspektyw. Przyjmując za kryterium klasyfikacji czas, oceny zawierają się w krótkim lub w długim okresie, jak też *ex ante* i *ex post*. Ocena przebiegu procesu między skrajnymi momentami nazywana jest monitorowaniem [Markowski, 1999, s. 208–209]. Wyrażenie opinii może być natychmiastowe bądź z niewielkim lub dłuższym namysłem. W grę wchodzi jeszcze ocena w czasie ultrakrótkim, która dla celów praktycznych występuje sporadycznie. Opinie sporządzone w dłuższym czasie dają większą pewność zobiektywizowanego spojrzenia. Typy tych ocen opierają się na osobistym przekonaniu, na rzeczywistych danych lub wynikają z emocji: na pierwszy „rzut oka” lub pod wpływem chwili. Należy zauważyć, że dla tych ocen, kontekstem jest zwykle punkt odniesienia (porównania)⁷. Po pewnym czasie spojrzenie na przedmiot zainteresowania może zmieniać się, a nawet nabierać innego wymiaru. Z kolei ocena przygotowana w dłuższym czasie, opiera się na chłodnej kalkulacji kosztów i korzyści, związanych z analizowanym zagadnieniem. Istnieje wtedy duża szansa, że tak tworzona ocena będzie najbliższa rzeczywistości. Istotną rolę w takiej procedurze odgrywa pozyskanie dodatkowych informacji, nie zawsze dostępnych (np. dla użytkowników samorządu). Jest to kwestia dostępności i przejrzystości procesów decyzyjnych w samorządzie, z których wiele jest nieznanych na co dzień dla obserwatora. Nawiązując do czasu, oceny mogą być początkowe, tj. dotyczące opinii na początku okresu, jak też końcowe wzbogacone danymi o przebiegu procesu. Innym podziałem jest wyodrębnienie ocen historycznych, odnoszących się do zaszłości, ocen stanu bieżącego (teraźniejszości) oraz najtrudniejszych chyba ocen przyszłości. Przygotowanie oceny perspek-

⁷ Ocena taka jest zbliżona do *benchmarkingu* (wzorca). Kontekst badania oceny jest bardzo istotny, gdyż poprzez charakterystykę warunków i okoliczności wydobywa się niejako druga warstwa, grunt dla badania materiału faktograficznego, poddanego analizie i ocenie.

tywnej, obejmującej plany, programy, prognozy, studia, jest skomplikowane ze względu na rosnący czynnik niepewności. Oceny mogą być tworzone bezpośrednio, poprzez osobisty udział lub pośrednio przez innych. Opinie mogą mieć także charakter wewnętrzny („zatrzymane” w myślach) lub zewnętrzny, zmaterializowany w opracowaniach, do których ma dostęp więcej osób.

Przyjmując za kryterium podziału zakres i charakter, można wyodrębnić oceny kompleksowe (całościowe) i oceny fragmentaryczne (odcinkowe). Pierwsze odnoszą się do całości gospodarki samorządu, a ich zupełność i holistyczne podejście, siłą rzeczy skupia się na rozległym zasięgu, kosztem płytszego ujęcia przedmiotu analizy. W metodologii badań zaczyna dominować to podejście, ujmujące razem wszystkie istotne aspekty⁸. Oceny odcinkowe ograniczają się do spojrzenia na wybraną dziedzinę, branżę, fragmenty spraw publicznych w samorządzie. Siła oceny koncentruje się tutaj na węższym zakresie i „głębszym” wglądzie w materię badania. Ilustracją są np. oceny dotyczące przejrzystości życia publicznego za pomocą pomiaru zjawiska korupcji. Oceny całościowe są na ogół bardziej ogólne, zaś odcinkowe bardziej konkretne i szczegółowe. Wybór typu oceny jest podyktowany jej celem i funkcją. Część ocen sięga do tzw. korzeni rzeczy, zatem są dogłębne i lepiej ugruntowane, inne zaś płytkie, powierzchniowe, a nawet pobieżne dla celów doraźnych. Pod względem przedmiotu oceny w samorządzie mogą dotyczyć władz (stanowiących i wykonawczych), administracji i jednostek organizacyjnych (jednostek i zakładów budżetowych oraz spółek komunalnych), jak też jednostek pomocniczych gminy (sołectwa, osiedla, dzielnice, miasta). Używając nazwy z koncepcji *public governance* oceny tego typu mogą być adresowane dla innych interesariuszy (*stakeholders*), tożsamy z użytkownikami samorządu. Szczególne miejsce w ocenach zajmują opinie mieszkańców, ponieważ organy samorządu tworzą wespół z polityką krajową warunki życia w skali lokalnej. Mimo że ocena mieszkańców (w sensie statystycznym) jest bardzo trudna ze względów metodologicznych, ich monitorowanie powinno być prowadzone w sposób ciągły, gdyż są oni odbiorcami i konsumentami świadczonych usług publicznych.

Potrzeba ciągłego obserwowania dotyczy również gospodarki finansowej samorządu, bowiem zakres i jakość usług jest uwarunkowany wielkością wydatków budżetowych, determinowanych przez dochody. Stąd wielkość nadwyżki operacyjnej i nadmiernego zadłużenia wpływają na poziom efektywności wydatków budżetowych. Kolejną ważną formą jest ocena efektywności wykorzystania publicznych środków finansowych w budżecie samorządu. Jej wielkość określa bowiem rozmiar i standard świadczonych usług publicznych dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności. Nieracjonalność lub marnotrawstwo środków obniża jakość życia, która stanowi podstawowe kryterium oceny atrakcyjności samorządu. Chodzi tutaj o ocenę efektywności grupy wydatków w budżecie, tak na działalność operacyjną (bieżącą), jak i majątkową (inwestycyjną); ocenę efek-

⁸ Przykładem takiej oceny jest jakość z punktu widzenia atrakcyjności życia.

tywności przedsięwzięć gospodarczych, rozwiązań organizacyjnych, technicznych (infrastrukturalnych) oraz innowacyjnych. Ważnymi ocenami są też opinie o efektywności zastosowań metod i technik zarządzania, oceny działania jednostek organizacyjnych, przekształceń modernizacyjnych (w tym własnościowych). Problematyka ekonomiczna stanowi element oceny samorządu. Jego mieszkańcy są właścicielem dużych zasobów w postaci: czynnika ludzkiego (zatrudnienie w służbach komunalnych), majątkowego (tereny i infrastruktura) i finansowego (budżet). Imperatywem leżącym u podstaw polityki rozwoju jest racjonalne ich wykorzystanie dla dobra mieszkańców. Zaspokojenie potrzeb jest reprezentowane przez interes publiczny rozumiany jako wartość zbiorowa, tj. zaspokajanie potrzeb ogółu, większości lub nawet mniejszości obywateli. Wymaga to dużej wiedzy specjalistycznej oraz umiejętności kierowniczych w różnych ogniach gospodarowania i zarządzania⁹.

ZAKRES I ŹRÓDŁA INFORMACJI

Źródła informacji niezbędnych dla przeprowadzenia ocen w samorządzie są wielorakie. Pierwszym i najbardziej ogólnym jest ocena pochodząca z autopsji. Można założyć, że jest to chyba najbardziej rzetelna i prawdziwa ocena, ponieważ powstaje pod wpływem chwili niepowodującej jeszcze zniekształcenia obrazu. Następnym bogatym źródłem informacji jest zgromadzenie i analiza dokumentacji administracyjnej. Część z nich jest dostępna publicznie (drogą elektroniczną), inne wymagają dotarcia do komórki organizacyjnej urzędu lub jednostki organizacyjnej samorządu. Kolejnym źródłem zdobycia informacji są dane pochodzące ze statystyki publicznej krajowej i zagranicznej. Ich układ i klasyfikacja ma charakter standardowy, przy czym nie zawsze istnieje dostęp do pełnych informacji, a wiele istotnych nie jest publikowana¹⁰.

Cenne są opracowania o charakterze naukowym i badawczym, przygotowane przez specjalistów i ekspertów, jak też opracowania wyspecjalizowanych instytucji na rynku. Na uwagę zasługuje doniosłość ocen zawartych w dokumentacji pokontrolnej, przygotowanej m.in. przez NIK, regionalne izby obrachunkowe oraz jednostki kontroli wewnętrznej. Źródłem informacji dla ocen są także wyniki analizy komparatywnej, uwzględniającej obiekty, do których warto się porów-

⁹ Procesy te obrazują dwie strony zamiany ograniczonych zasobów w strumień dóbr (produktów, usług). Gospodarowanie ma charakter transformacyjny z orientacją na efektywność, zaś zarządzanie – koordynacyjny w zbiorze elementów z ukierunkowaniem na skuteczność osiągnięcia celów.

¹⁰ Ilustracją jest brak danych o wielkości zatrudnienia w urzędach i innych jednostkach organizacyjnych samorządu, jak też o poziomie zadłużenia w spółkach komunalnych. Uniemożliwia to rozpoznanie kondycji finansowej samorządów, jak też przeprowadzenie ocen porównawczych dla celów efektywnościowych.

nać. W tej grupie znajdują się też różnego rodzaju rankingi, noty ratingowe oraz zbiory informacji tzw. dobrych praktyk. Oceny w postaci indeksów i rankingów dostarczają informacji o walorach i konkurencyjności samorządu. Informacje dla sporządzenia ocen mogą pochodzić także z opracowań okazjonalnych typu audyt, ewaluacja, programy i strategie, sprawozdania z działalności, prognozy, *foresighting*, instrumenty poprawy jakości, sondaże badające opinię publiczną, informacje medialne. Szkoda, że nie stworzono w Polsce instytucji analityczno-badawczej, zajmującej się gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o najważniejszych dziedzinach samorządu. Dysponowałaby ona bankiem informacji, pełniącym funkcje oceny efektywnościowej, popularyzatorskiej, zbioru dobrych praktyk, analiz porównawczych, innymi słowy gromadziłaby podstawową wiedzę o gospodarce samorządu, dostępną w sposób bezpośredni dla jak największej grupy odbiorców. Obecne pozyskanie informacji zajmuje dużo czasu¹¹. Pewnym wzorem mogą być instytucje za granicą: *Audit Commission* w Wielkiej Brytanii, czy *Bertelsmann Stiftung* w Niemczech [M. Wojciechowski, 2014, s. 182; Dolewka, 2008, s. 237–238]¹². W Polsce większość samorządów mało informuje o swojej działalności¹³.

PROCEDURA OCENY

Ocenę jako wytwór twórczego myślenia poprzedza kilka innych czynności. Początek daje zamysł i cel oceny, choć zwykle mamy do czynienia z ocenami odruchowymi, *ad hoc*. Zebranie istotnego materiału faktograficznego dla sporządzenia rozwiniętej oceny jest rzeczą trudną, zarówno w sensie jego zakresu, jak i jakości. Wymaga to czasu i zaangażowania innych. Zgromadzone informacje są poddane analizie dla charakterystyki obiektu zainteresowania. W tej fazie użyteczne są zdolności analityczne i zastosowanie odpowiednich metod, dzięki którym powstaje elementarna wiedza o procesach i zjawiskach. Dalszym kro-

¹¹ Wymaga to poszukiwania i dotarcia do wielu źródeł, m.in.: Bank Danych Lokalnych GUS, strony internetowe poszczególnych jednostek samorządowych, Ministerstwo Finansów, regionalne izby obrachunkowe, NIK, Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, periodyków specjalistycznych itd.

¹² Z badań Z. Dolewki wynika, że samorządy na ogół niechętnie dzielą się z innymi informacjami i pozytywnymi doświadczeniami [Dolewka, 2008, s. 301].

¹³ Jeśli chodzi o obowiązkowy Biuletyn Informacji Publicznej to zamieszczane informacje są przedstawiane w dowolny sposób w stosunku do ustawowych wymogów. Na przykład w zakresie jawności gospodarki finansowej niektóre samorządy publikują wszystkie sprawozdania budżetowe i sprawozdanie finansowe. Część przedstawia jedynie skróconą wersję, tj. wielkość dochodów i wydatków wg klasyfikacji budżetowej, bez uwzględnienia innych podstawowych danych takich jak: poziom zadłużenia, zobowiązania wymagalne, należności, które mają istotny wpływ na poziom efektywności gospodarki finansowej samorządu. Wiele z nich nie zamieszcza również informacji o stanie mienia komunalnego.

kiem jest wyjaśnienie ustroju (budowy) zagadnienia. Narzędziem dla takiego objaśnienia są umiejętności syntezy, które są trudniejsze od analizowania rzeczy. Dobrze oddaje to stwierdzenie A. Tofflera: „współczesna nauka dobrze radzi sobie z rozkładaniem problemów na części, że często później zapominamy złożyć je w całość” [za Wartalska, 2007, s. 5]. Wymagają one bowiem innych cech warsztatowych. Efektem kończącym cykl postępowania jest wynik końcowy, w postaci oceny (opinii, poglądu), kogoś, czegoś. Procedura ta może mieścić się w polu wyznaczonym przez bardzo krótki i bardzo długi horyzont czasowy. W praktyce i w piśmiennictwie ekonomicznym wykorzystywane są raczej oceny krytyczne i dokonywane z namysłem.

W postępowaniu oceniającym poza prostymi formułami, należy stosować schematy wywodzące się z klasycznej zasady racjonalnego gospodarowania. Zasada ta w gospodarce przejawia się w jej dwóch aspektach: oszczędnościowym i wydajności. W pierwszym, przyjmuje się efekt za *constans*, a następnie dąży się do minimalizacji kosztów. W drugim, zakładając pewien koszt, uwaga skupiona jest na maksymalizacji efektu. Pewnym odbiciem tej zasady jest kalkulacja całkowitych kosztów i korzyści, uwzględnionych w analizie typu *cost-benefits analysis*. Używając terminologii zarządzania, pierwsze podejście jest nazywane kosztowym, drugie zaś sprawnościowym. W pewnym stopniu podejścia te składają się na analizę efektywności. Czynnikiem wpływającym na dokonywanie ocen jest występowanie w samorządzie dwóch cykli działania: politycznego i gospodarczego. Ich występowanie rzutuje na efektywność ekonomiczną gospodarki samorządu. Wspólnota mieszkańców zorganizowana w samorząd ma wymiar polityczny, ponieważ jego władze są wyłaniane w procedurze wyborczej, nadającej im legitymizację demokratyczną. Działalność władz samorządu i administracji podlega ocenie w kadencji. W polskim samorządzie do 2018 r. ich funkcjonowanie przebiegało w cyklach czteroletnich. Od tego czasu wydłużono ich kadencję do 5 lat. Organom samorządu zależy, aby uzyskać jak największy dorobek w danej kadencji, który byłby oceniany pozytywnie przez mieszkańców. Władze czynią to z nadzieją, że będą wybrane ponownie. Świadomość i presja czasu powodują, że wybory publiczne dokonywane przez organy samorządu nie zawsze są racjonalne, a często nakierowane są na szybki i spektakularny efekt.

Cechą polityki i gospodarki samorządu jest przesunięcie w czasie tych cykli [Wojciechowski, 2017, s. 21]. Rozwój gospodarczy wymaga inwestycji finansowanych z budżetu i innych źródeł zasilania. Wiele procesów inwestycyjnych wykracza poza ten termin z przyczyn techniczno-organizacyjnych, a niektórych nie udaje się zakończyć w danej kadencji. Każdy większy obiekt budowlany odznacza się cechą kapitałności, polegającą na dużej kapitałochłonności i zarazem trwałości fizycznej [Goryński, 1970, s. 81]. W rzeczywistości cykle gospodarcze i inwestycyjne nakładają się na siebie, lecz są często przesunięte w czasie, zwłaszcza w przypadku dużych i złożonych przedsięwzięć. Wydłużenie kadencji łagodzi jedynie problem, ale nie eliminuje go. Należy zwrócić uwagę na istotny aspekt

w ocenie, którym jest pośpiech władz samorządu w procesie inwestycyjnym. Błędy popełnione w efekcie złej diagnozy potrzeb rozwojowych, nieudolne zarządzanie powodują pod koniec kadencji wiele dysfunkcji, owocujących ograniczeniem zakresu przedsięwzięcia lub obniżeniem jakości inwestycji. Pewnym *panaceum* na tę ułomność jest silniejsza kontrola specjalistyczna i społeczna. Formułowana w ten sposób ocena jest pochodną uzyskanych informacji o przebiegu realizacji projektu inwestycyjnego.

W wersji rozwiniętej, przygotowanie oceny wymaga dłuższego czasu. Wówczas standard postępowania składa się z kilku kroków w ustalonej kolejności. Ogólny schemat działania zawiera się w następujących działaniach:

- określenie przedmiotu badania i uzasadnienie jego oceny (zarys problemu),
- przyjęcie ewentualnych założeń, celów badania (oceny) oraz zakreszenie jego zakresu (rzeczowego, przestrzennego i czasowego),
- dobór adekwatnych metod i technik, zapewniających skuteczną realizację celów,
- zebranie roboczego materiału faktograficznego oraz jego weryfikacja,
- opis i wyjaśnianie obiektu procesów, zjawisk (analiza),
- ocena i interpretacja sądów i zależności,
- formułowanie wniosków, zaleceń, rekomendacji, postulatów (synteza).

Nietrudno spostrzec, że przedstawiony schemat przygotowania oceny jest podobny do klasycznej procedury badania naukowego¹⁴. Budowanie oceny (abstrahując od jej przedmiotu) jest mocno zakorzenione w analizie diagnostycznej, która identyfikuje treść przedmiotu (stan, proces). Tym niemniej, ocena może zawierać też propozycje zmian, zatem analiza stanowi przesłankę dla wyrażenia oceny. Tłumaczy to, że używany jest powszechnie łączny zwrot „analiza i ocena”.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie przeprowadzonych rozważań analitycznych można sformułować następujące wnioski ogólne:

1. Działalności i czynności kończące się wyrażeniem oceny ekonomicznej wywodzą się z postrzegania otaczającej rzeczywistości, sprowadzonej do procesów i zjawisk w skali samorządu. Oceny te są silnie determinowane mechanizmami leżącymi w sferze psychicznej i społecznej.
2. Każda tego typu ocena zawiera ładunek sądów o charakterze subiektywnym i obiektywnym. Pochodną rzetelnego warsztatu badawczego jest, aby ocena była zbliżona do obiektywnej autopsji obserwowanej rzeczywistości. Na końcową ocenę składają się zarówno elementy jakościowe, jak i ilościowe (podane kwantyfikacji).

¹⁴ W analizie naukowej bierze się jeszcze pod uwagę stan wiedzy na dany temat, tezy, hipotezy, lub pytania badawcze, jak też bardziej rozbudowane instrumentarium.

3. Oceny w samorządzie powinny mieć charakter pragmatyczny, bowiem służą podejmowaniu decyzji w zarządzaniu i w polityce publicznej. Stąd szczególne znaczenie należy przywiązywać do ocen syntetycznych, a dopiero dalej do szczegółowych. Te pierwsze odgrywają kluczową rolę we wszystkich aspektach sprawnego działania. Wydłużenie w czasie realizacji zadań publicznych, lub przedsięwzięć polegające na przekroczeniu terminów wykonania, jest uwzględniane w szeroko pojmowanej ocenie skuteczności osiągnięcia celów.
4. Użyteczność systemu ocen wykorzystywanych w samorządzie polega na traktowaniu go jako podstawy lokalnej polityki rozwoju. Oceny stanowią integralny element procesu decyzyjnego, a ich znaczenie praktyczne wyraża się w jej funkcjach diagnostycznych, bez których trudniejsza staje się racjonalizacja ekonomiczna. Zbiór ocen wzbogaca też zasób informacji dla organów i administracji samorządowej przy określaniu celów i priorytetów rozwojowych oraz doborze środków i metod zarządzania publicznego.
5. Rzetelna i w miarę obiektywna ocena gospodarki samorządu wymaga wiedzy i umiejętności, wykraczających poza doznania psychiczne. Najwyższą efektywność systemu ocen przynieść może tylko spójność i harmonizacja elementów mieszczących się w zbiorze ocen cząstkowych.
6. Mimo że dla polityki samorządu wszystkie oceny są ważne, to ze względów sprawnościowych i funkcjonalnych większą wagę należy przywiązywać do ocen ogólnych i całościowych. Mieszkańcy w pierwszym rzędzie oceniają warunki codziennego życia i jego perspektywy, a dopiero później oceniają, czy samorząd spełnia skutecznie funkcje i wykonuje efektywnie zadania należące do jego kompetencji. Oceny w samorządzie mają znaczenie nie tylko ekonomiczne, ale i polityczne, ponieważ przez pryzmat postrzegania władz i administracji samorządu dokonywana jest ocena sprawności funkcjonowania władz publicznych i państwa jako całości. Oceny ogólne dla organów samorządu mają znaczenie instrumentalno-informacyjne.
7. Zbudowanie rozwiniętego systemu ocen należy do władz samorządu jako głównego ośrodka decyzyjnego. Oceny powstają w różnych ogniwach samorządu, tworząc łańcuch informacyjny wykorzystywany w procesie decyzyjnym. Złożoność takiego systemu rośnie wraz ze wzrostem rozmiaru jednostki samorządowej. System ten powinien być ciągle uzupełniany i aktualizowany poprzez pozyskanie potrzebnych ocen z zewnątrz. Każda rozwinięta ocena powinna być krytyczna i refleksyjna dla zapewnienia jej należytej jakości (wartości).
8. Teza o słabo rozwiniętym systemie oceny samorządowej znalazła potwierdzenie w rozważaniach. Władze i administracje samorządu traktują nadal kwestię poznawczej oceny swojej działalności jako zadanie uboczne, niejako marginalne, do którego w kadencji przywiązuje się mniejszą wagę. W strukturze celów i zadań, poszukiwaniu i wykorzystaniu rozwiązań pozwalających na pomiar działań i efektów pracy organów samorządu przypisuje się na ogół – mniejszy ciężar gatunkowy.

BIBLIOGRAFIA

- Czechowski P., 1987, *Status prawny przedsiębiorstw i zakładów komunalnych w RFN*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Dolewka Z., 2008, *Modernizacja administracji samorządowej w gminach województwa łódzkiego w kontekście norm i standardów międzynarodowych* (praca doktorska), Łódź.
- Filipiak B. (red.), 2009, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Giuliani R.W., 2003, *Przywódtwo*, Wydawnictwo „M”, Kraków.
- Goryński J., 1970, *Ekonomika budownictwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Łukasiewicz J., 2004, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Milewski R. (red.), 1998, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Perechuda K., 2017, *Holistyczna metodologia nauk*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Pszczółowski T., 1978, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- Raczkowski K., 2015, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rogała P., 2003, *Audyt zrównoważonego rozwoju jako narzędzie wspomagające inicjowanie i funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych*, „Finanse Komunalne” nr 4.
- Skorupka S. (red.), 1991, *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sulmicki P., *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1972.
- Swianiewicz P., *Ile kosztują usługi komunalne?*, „Wspólnota” 1995, nr 48.
- Szymczak M. (red), 1979, *Słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Unia Metropolii Polskich, 1998, *System Analiz Samorządowych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.
- Wartalska M., 2007, *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wojciechowski E., 2009, *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski E., 1996, *Statystyka mienia komunalnego i statystyka przekształceń własnościowych w gospodarce lokalnej*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław–Jelenia Góra.
- Wojciechowski E., 2017, *Polityczno-ekonomiczne determinanty zarządzania w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa.
- Wojciechowski M., 2009, *Podstawowe informacje dla zarządzania w samorządzie terytorialnym* [w:] *Społeczeństwo informacyjne*, red. C. Hales, M. Sarama, Max-Druk Drukarnia Medyczna, Rzeszów.

Wojciechowski M., 2014, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Zalewski A. (red.), 2005, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Streszczenie

Ocena funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego stanowi jeden z najtrudniejszych aspektów w ekonomicznej interpretacji jego działalności. Działalność związana z dokonywaniem różnych ocen gospodarki i życia publicznego w samorządzie jest kluczowym ogniwem procesu zarządzania publicznego (rządzenia). Wiedza na ten temat jest jeszcze niewielka i ma charakter cząstkowy. Celem rozważań w artykule jest zbiór ocen, traktowanych jak system dotyczący funkcjonowania samorządu. Autorzy przyjmują następującą tezę badawczą: zbiór ocen działalności samorządu jest bardziej luźnym układem niż spójnym systemem zarządzania. Rola ocen samorządowych wynika z pełnienia wielu funkcji dla potrzeb procesów decyzyjnych (dostarczenie informacji, podstawa wyboru celów, ocena sposobów funkcjonowania władz). Każda działalność potrzebuje miar (ocen), które pozwalają określić stan i osiągnięcia podmiotów zarządzania publicznego w skali lokalnej. Problematyka dokonywania ocen funkcjonowania i rozwoju samorządu jest wieloaspektowa oraz wielopoziomowa. Oceny dotyczą ich charakteru, rodzaju, warunków, elementów struktur samorządowych, standardów. Stąd też wspólnym mianownikiem analizy jest poszukiwanie adekwatnych kryteriów oceny oraz ich koordynacja w polityce i w zarządzaniu publicznym w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne, ocena.

Theoretical basis for the assessment of the functioning of local government in Poland

Summary

The assessment of the functioning and development of local government is one of the most difficult aspects in the economic interpretation of its activities. The activity associated with making various assessments of the economy and public life in local government is a key element of the public management process (governance). Knowledge about this subject is still small and has a partial character. The aim of the considerations in the article is a set of assessments treated as a system concerning the functioning of self-government. The authors accept the following research thesis: the set of self-government assessments is a looser arrangement than a coherent management system. The role of local government assessments results from the fulfillment of many functions for the needs of decision-making processes (providing information, the basis for the selection of objectives, evaluation of the ways in which the authorities operate). Every activity needs measures (assessments) that allow defining the status and achievements of public management entities on a local scale. The issues of assessing the functioning and development of local government are multi-faceted and multi-level. The assessments concern their nature, type, conditions, elements of local government structures, standards. Therefore, the common denominator of the analysis is the search for adequate assessment criteria and their coordination in politics and public management in Poland.

Keywords: local government, public management, evaluation.

JEL: E62, E65, G28, H70, H71, H72, H76, H83.