

Uwarunkowania zmian w zarządzaniu usługami publicznymi w świetle badań

Wanda Zaremba

Przeprowadzone badania empiryczne umożliwiły weryfikację hipotezy o wpływie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i typu gminy na stosowane w urzędach miast i gmin formy zarządzania usługami publicznymi.

Celem opracowania jest identyfikacja uwarunkowań wdrażania nowych metod i form zarządzania w obszarze usług publicznych. Analizę przeprowadzono na podstawie danych obejmujących wszystkie urzędy miast i gmin mające siedzibę w miastach powiatowych województw podlaskiego i kujawsko-pomorskiego.

Analizą objęto uwarunkowania o charakterze efektywnościowym, uwzględniając zmiany w definiowaniu efektywności w różnych koncepcjach zarządzania publicznego. Uzyskane wyniki badań wskazują, że władze lokalne w regionie o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniają głównie kryteria efektywności wielokryterialnej w procesie rozwoju zarządzania usługami publicznymi.

1. Wstęp

Transformacja ustrojowa utrwaliła historycznie ukształtowany podział kraju na Polskę A i Polskę B oraz spowodowała zwiększenie skali zapóźnień rozwojowych między obszarami wiejskimi i zurbanizowanymi. Pogłębiające się dysproporcje sytuacji społeczno-ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego znajdują odzwierciedlenie w zainteresowaniu władz lokalnych wdrażaniem instrumentów zarządzania publicznego.

Funkcjonowanie zasad gospodarki rynkowej oraz pogarszająca się kondycja finansów publicznych sprawiają, że wszystkie państwa – nawet te o wysokim poziomie rozwoju – odczuwają deficyt środków na zaspokojenie rosnących potrzeb społeczeństwa. Ograniczone środki finansowe powodują, że podaż usług w znacznym stopniu jest uzależniona od kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego. Nowe tendencje w polityce społecznej przyczyniają się do zmian w poziomie i zakresie świadczonych usług publicznych. Natomiast rozwój społeczeństwa obywatelskiego sprawia, że zarówno sami mieszkańcy, jak też organizacje społeczne i gospodarcze wywierają coraz większy wpływ na poziom i jakość świadczonych usług publicznych.

Celem opracowania jest identyfikacja uwarunkowań wdrażania nowych metod i technik zarządzania w obszarze usług publicznych w skali regio-

nalnej i lokalnej. Analizie poddano wpływ poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu oraz wpływ urbanizacji obszarów na poziom zarządzania usługami publicznymi w urzędach miast i gmin.

2. Metodologia badań

Badaniami objęto regiony z dominującą funkcją rolniczą, charakteryzującą się historycznie ukształtowanym, zróżnicowanym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego: rozwinięte województwo kujawsko-pomorskie oraz zapóźnione w rozwoju województwo podlaskie. Taki zasięg badań pozwolił na uwzględnienie w analizach zróżnicowania międzyregionalnego. Dysproporcje w skali lokalnej dotyczą przede wszystkim pogłębiających się podziałów pomiędzy miastem a wsią. Ten rodzaj zróżnicowania został odzwierciedlony w objętych badaniami jednostkach samorządowych: gminach miejskich i wiejskich. Czynnikiem mającym duży wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego podstawowych jednostek samorządowych jest położenie, centralne lub peryferyjne względem miast powiatowych, stanowiących lokalne centra rozwoju. Celem zminimalizowania różnic spowodowanych wpływem lokalizacji przestrzennej jednostek samorządowych w badaniach uwzględniono tylko jednostki położone centralnie – gminy miejskie i wiejskie, których siedziba urzędu znajduje się w mieście powiatowym. Przeprowadzone badania miały charakter badań pełnych, analizą zostały objęte wszystkie urzędy miast oraz urzędy gmin funkcjonujące w mieście powiatowym:

- 13 urzędów miast oraz 11 urzędów gmin w woj. kujawsko-pomorskim;
- 12 urzędów miast oraz 11 urzędów gmin w woj. podlaskim.

Poziom aktywnych form zarządzania został określony na podstawie badań realizowanych pod kierownictwem prof. B. Kożuch w latach 2003–2004, w ramach projektu KBN 2 H02D 059 24 pt. „Zarządzanie organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej”. Do pogłębionych analiz wykorzystano dane z lat 2003–2004 dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, pochodzące z Banku Danych Regionalnych GUS.

Ocena poziomu zarządzania obejmowała następujące obszary usług publicznych: plan dostarczania, procedury analizy kosztów jednostkowych i kosztów ogólnych oraz rozszerzenie konkurencyjności organizacji i oferty świadczenia usług. Zawarte w kwestionariuszu pytania zamknięte pozwoliły na zidentyfikowanie poziomu rozwoju stosowanych w urzędach form zarządzania w każdym z tych obszarów na pięciostopniowej skali, w której zdefiniowanie poszczególnych kategorii spełniało warunek: wyższy stopień rozwoju aktywnej formy organizacja może osiągnąć dopiero po przejściu przez etap go poprzedzający. Tak skonstruowana skala pomiarowa zapewnia dokonanie pomiaru na skali porządkowej (Aranowska 1996: 16). Najniższa kategoria skali jest odzwierciedleniem stosowania w organizacji wyłącznie administrowania – pasywnej formy zarządzania, a każda z czterech

wyższych kategorii skali, oznaczonych w opracowaniu jako: a), b), c) i d) określa wykorzystywanie w szerszym zakresie aktywnych instrumentów zarządzania publicznego.

Pasywna forma zarządzania w obszarze planowania dostarczania usług publicznych oznacza, że zdania dotyczące tego obszaru są zgodne z wymogami prawnymi i uwzględnione tylko w zakresach obowiązków pracowników urzędu. Natomiast rozwój aktywnych form wiąże się z opracowaniem: a) schematu organizacji dostarczania usług; b) dokumentów zawierających zakres usług oraz wskazujących jednostki odpowiedzialne za ich realizację; c) dokumentów opisujących dostarczanie usług oraz pozyskiwanie informacji od mieszkańców; d) wieloletniego planu dostarczania usług zharmonizowanego z budżetem i wieloletnim planem finansowym, na który mają wpływ mieszkańcy.

Pasywna forma zarządzania w obszarze analizy kosztów jednostkowych i kosztów ogólnych usług oznacza, że w urzędzie nie istnieje procedura analizy kosztów. Rozwój aktywnych form zarządzania wiąże się z: a) wdrożeniem procedury liczenia kosztów dla niektórych usług; b) wdrożeniem takiej procedury dla wszystkich usług; c) powiązaniem procedury analizy kosztów jednostkowych z oceną jakości świadczenia usług; d) wykorzystywaniem publicznej debaty do analizy kosztów jednostkowych oraz oceny jakości usług.

Pasywna forma zarządzania w obszarze rozszerzenia oferty usług i zapewnienia konkurencyjności organizacji i dostarczania usług oznacza, że jednostka sama świadczy usługi. Natomiast rozwój aktywnych form zarządzania wiąże się z: a) występowaniem konkurencji w kilku dziedzinach usług; b) opracowaniem planu rozszerzenia oferty usług; c) wdrożeniem procedur umożliwiających rozszerzenie oferty usług i dopuszczenie konkurencji; d) występowaniem warunków konkurowania traktowanego jako rozszerzenie oferty usług publicznych.

Uzyskane wyniki badań wskazują, że w każdym z analizowanych aspektów zarządzania usługami publicznymi pasywne formy zarządzania częściej występowały w województwie podlaskim. Niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi barierę stosowania nowoczesnych metod zarządzania usługami publicznymi.

3. Uwarunkowania zmian funkcjonowania administracji publicznej

Badania przeprowadzone w urzędach miast i gmin województw podlaskiego i kujawsko-pomorskiego pozwalają na analizę uwarunkowań zmian funkcjonowania administracji publicznej w skali regionalnej oraz lokalnej. W Polsce są dwa główne kierunki przyspieszonego wzrostu nierówności rozwojowych, pogłębiający się podział między częścią wschodnią i zachodnią kraju oraz między terenami zurbanizowanymi i obszarami wiejskimi.

Różnice w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego występują więc zarówno między regionami jak też w ich obrębie i są odzwierciedleniem wewnętrznych relacji peryferyjności (Krzysztofek, Szczepański 2002: 89–90).

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu determinuje skalę problemów, którym muszą sprostać władze samorządowe, stanowi również wyznacznik priorytetów podejmowanych przez urząd działań. Zapóźnienia infrastrukturalne i niski poziom inwestycji w regionach słabo rozwiniętych stanowią główne bariery rozwoju tych obszarów, określanych przez Komisję Europejską regionami problemowymi (Third 2004: 7). Uwarunkowania terytorialne wywierają wpływ na funkcjonowanie organizacji publicznych, efektywność realizowanych przedsięwzięć oraz stosowanie nowych metod zarządzania publicznego. Badania zrealizowane pod kierownictwem B. Kożuch potwierdziły tezę, że wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu determinuje większe zainteresowanie władz lokalnych wdrażaniem nowych metod i technik zarządzania publicznego (Kożuch 2004: 135).

Według K. Perechudy, dyfuzja nowoczesnych koncepcji, modeli i metod zarządzania uzależniona jest od rodzaju i wielkości organizacji. Najszybciej przebiega w dużych organizacjach transnarodowych, natomiast najwolniej w małych jednostkach administracji lokalnej (Perechuda 2006: 9–10). Można więc oczekiwać występowania zróżnicowania stosowanych form zarządzania również między rodzajami urzędów. W niniejszym opracowaniu uwzględniono podział na urzędy miast i gmin.

Proces reform w sektorze publicznym, polegający na odchodzeniu od tradycyjnego administrowania na rzecz wdrażania zarządzania publicznego, wywołały następujące zjawiska (Kożuch 2004: 16–17):

- stały wzrost wydatków publicznych powodujący zainteresowanie efektywnością wydatków,
- presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie nasilających się problemów społecznych (wzrostu bezrobocia, ubóstwa, przestępczości),
- wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony społeczeństwa, domaganie się poprawy jakości usług publicznych oraz wpływania na ofertę usługową,
- wzmacnianie lub wywoływanie tendencji zmian przez międzynarodowe organizacje.

Przebieg reform zarządzania w sferze publicznej wykazuje istotne zróżnicowanie. Zakres zmian zachodzących w organizacjach, pozwala na wyszczególnienie kolejnych etapów rozwoju modeli zarządzania publicznego (Kożuch 2006: 25–31):

1. Administrowanie jako dominujący sposób prowadzenia spraw publicznych (pasywna forma działania administracji).
2. Nowe zarządzanie publiczne (NPM) polegające na wprowadzaniu do zarządzania publicznego metod, technik i narzędzi sprawdzonych w sektorze prywatnym (koncentracja na formach sterowania wyzwalających możliwości tkwiące w mechanizmie rynkowym).

3. Zarządzanie zmianami organizacyjnymi w administracji publicznej wykorzystujące systemowe podejście do organizacji (koncentracja na zarządzaniu relacjami wewnętrznymi oraz zarządzaniu relacjami zewnętrznymi).
4. Współrzędzenie – wyraz nowych tendencji z zarządzaniu publicznym ukierunkowanych na współdziałanie między organizacjami i między sektorami jako główna forma prowadzenia spraw publicznych (koncentracja jednocześnie na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład oraz na relacjach zewnętrznych, którym przydaje się główne znaczenie).
5. Współczesny model służby publicznej – dominacja służeń społeczeństwu nad zarządzaniem sprawami publicznymi (tworzenie koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Interes publiczny jest rozumiany jako rezultat dialogu społecznego).

Wdrażanie instrumentów NPM w urzędach miast i gmin związane jest z możliwością zwiększenia efektywności realizowanych przez administrację lokalną przedsięwzięć. Zakres pojęcia efektywność organizacji publicznych jest różnie przyjmowany w koncepcjach naukowych. Początkowo ocena efektywności dokonywana była głównie w ujęciu celowościowym i odnosiła się wyłącznie do skuteczności, czyli stopnia realizacji przyjętego celu, bez względu na poniesione nakłady. Okres transformacji ustrojowej i reguły gospodarki rynkowej spowodowały konieczność uwzględniania również kryterium ekonomicznego, odnoszącego się przede wszystkim do osiągania celu przy minimalizacji ponoszonych nakładów. Tak więc efektywność organizacji publicznych, w szerszym znaczeniu tego pojęcia, określanego również mianem sprawności, obejmuje dwa aspekty: skuteczność i ekonomiczność (Kozuch, Zaremba 2005: 125–136).

Późniejsze koncepcje zarządzania, skoncentrowane na kwestiach interesu publicznego, uwzględniają efektywność wielokryterialną, która obejmuje dodatkowe aspekty, m.in. relacje organizacji z otoczeniem. Przy czym w modelu współrzędzenia występuje ukierunkowanie głównie na relacje zewnętrzne, na współdziałanie między organizacjami i między sektorami. W przeprowadzonych badaniach empirycznych szczególną uwagę zwrócono na podejmowanie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, która staje się koniecznością ze względu „na wzrastającą kompleksowość wykonywania usług publicznych, wymogi nowoczesnego zarządzania i finansowania usług, a także przepisy prawne i wymogi instytucjonalne promujące finansowanie projektów wspólnych” (Dziarski, Kłosowski 2003: 48). Zachodzące przemiany technologiczne, wzrost znaczenia sieci informacyjnych i komunikacyjnych, możliwość pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania wspólnych projektów, możliwość uzyskiwania efektów racjonalizacji przedsięwzięć i działań poprzez wykorzystywanie struktur sieciowych oraz specyficznych form outsourcingu publicznego stanowią główne czynniki sprzyjające podejmowaniu współpracy między jednostkami samorządowymi, zapewniającej powstawanie efektu skali.

Ograniczone zasoby finansów publicznych sprawiają, że koniecznością staje się również współdziałanie międzysektorowe. Jednakże społeczeństwo dość sceptycznie odnosi się do wykorzystywania prywatnego kapitału przez organizacje publiczne. Z. Gilowska podkreśla, że różnice występujące między podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie: sposobów pozyskiwania majątku, źródeł finansowania, celów działalności, reguł podejmowania decyzji, typu odpowiedzialności za podejmowane decyzje oraz ograniczeń w swobodzie gospodarowania mogą stanowić istotną przeszkodę dla ochrony interesów wspólnotowych w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego (Gilowska 2003: 14–17).

Akceptację opinii publicznej zdecydowanie łatwiej uzyskuje partnerstwo publiczno-społeczne oraz usługi realizowane przy zaangażowaniu organizacji społecznych i mieszkańców. Trzeci sektor zasadniczo różni się od organizacji prywatnych, których działania są ukierunkowane na zysk, oraz od jednostek publicznych, których często przytaczanymi wadami są: nadmierna biurokracja, niewłaściwe traktowanie klientów, brak zainteresowania oszczędnym gospodarowaniem. Władze publiczne, stając przed koniecznością rozwiązania problemów społecznych bez zwiększania wydatków, najczęściej korzystają właśnie z pomocy trzeciego sektora. D. Osborne przedstawia różne sposoby prowadzące do poprawy efektywności usług publicznych, oparte na współpracy ze społecznością lokalną i organizacjami społecznymi. Niektóre z nich nie wymagają żadnych dodatkowych nakładów finansowych a jednocześnie, dzięki zaangażowaniu ochotników, umożliwiają uzyskiwanie znacznych oszczędności w wydatkowaniu środków finansowych.

Najnowsza koncepcja zarządzania publicznego – współczesny model służby publicznej – wymaga od organizacji prowadzenia dialogu społecznego jako narzędzia umożliwiającego poprawę sprawności zarządzania publicznego. „Dla administracji publicznej uczestnictwo partnerów społecznych w dialogu stwarza możliwość przekazania informacji i uzyskania akceptacji społecznej dla działań, które zamierza ona podjąć” (Nogalski, Rybicki 2006: 154–165).

Rozwój koncepcji zarządzania publicznego powoduje, że obecnie kształtuje się nowy model administracji publicznej, nastawionej na efektywność działań oraz szeroki zakres współpracy z otoczeniem. Takie przeobrażenia zachodzą również w funkcjonowaniu urzędów miast i gmin, znajdując odzwierciedlenie w występujących zmianach realizacji podstawowych zadań samorządów lokalnych. Zasady gospodarki rynkowej sprawiają, że są one szczególnie widoczne w sferze świadczonych usług.

Usługi publiczne tworzą liczną grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć. Obejmują grupy usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, w których ważną rolę z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomiczno-finansowych i ekologicznych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej (Dziarski, Kłosowski 2003: 9).

Wprowadzie władze lokalne funkcjonują w ramach tych samych uprawnień nadanych samorządom, jednak faktycznie przez nie podejmowane działania wykazują istotne różnicowanie, bowiem są uzależnione od konkretnych ludzi, ich poglądów, aktywności oraz sposobu rozumienia celu działania (Rosner 2000: 145). Jednostki samorządu terytorialnego mają, w ramach obowiązującego prawa, różne możliwości wykorzystywania efektywnych form świadczenia usług publicznych, pozwalających na (Zawicki, Mazur 2004: 55):

- zwiększenie dostępności usług,
- podwyższenie standardów usług,
- optymalizację kosztów jednostkowych i całkowitych świadczenia usług.

W Polsce można zaobserwować tendencję do wprowadzania korzystnych zmian, ukierunkowanych na poprawę efektywności usług publicznych. Nasilające się problemy związane z racjonalizacją usług oraz brak wystarczających środków finansowych zmuszają organizacje publiczne do stosowania nowoczesnych metod i technik zarządzania usługami publicznymi, mających zasadnicze znaczenie również dla rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Sprawność organizacji w zakresie świadczenia usług publicznych znajduje odzwierciedlenie w poprawie sytuacji: ludności, podmiotów gospodarczych, organów administracji oraz całego społeczeństwa i gospodarki lokalnej. Natomiast sposób zarządzania usługami staje się czynnikiem odgrywającym coraz większą rolę w podnoszeniu poziomu sprawności organizacji publicznych.

4. Ekonomiczność działań gminy a poziom zarządzania usługami publicznymi

Koncentracja na efektywności działań, charakterystyczna dla firm komercyjnych, spowodowała rozwój metod zarządzania, pozwalających na wykorzystanie możliwości mechanizmu rynkowego również w sektorze publicznym. Modele nowego zarządzania publicznego dostarczyły narzędzi ułatwiających dostosowanie urzędów do funkcjonowania w przeobrażonej rzeczywistości. Zachodzące w zarządzaniu publicznym zmiany polegające na odchodzeniu od administrowania na rzecz wykorzystywania instrumentów NPM wynikały głównie z przywiązywania większej wagi do ekonomicznego aspektu przedsięwzięć oraz działań.

D. Katz i R.L. Kahn jako istotny czynnik efektywności organizacji publicznych przyjmują wewnętrzną wydajność organizacji, która w sposób bezpośredni wpływa na maksymalizację dochodów. Ich zdaniem ważnym elementem efektywności pojedynczej organizacji jest maksymalizacja jej dochodów (Katz, Kahn 1979: 252). Takie podejście wskazuje, że celowe jest porównanie zainteresowania władz lokalnych wykorzystaniem mechanizmów efektywnościowych w wewnętrznej wydajności organizacji oraz w realizacji podstawowych zadań gminy, do których należą usługi publiczne. Potwierdzeniem jest pogląd E. Wojciechowskiego: „Sprawne zarządzanie

powinno się odzwierciedlać w ostateczności nie tylko w odczuwalnym rozwoju gminy, ale również w racjonalizacji wydatków i redukcji kosztów świadczenia usług publicznych” (Wojciechowski 2003: 94).

Mierniki zależności pomiędzy poziomami rozwoju form zarządzania w obszarze usług publicznych a wskaźnikami wewnętrznej wydajności organizacji – dochodami i wydatkami per capita w badanych gminach przedstawia tabela 1. Do obliczeń przyjęto średnie wartości charakterystyk budżetu gminy z lat 2003–2004, które z uwagi na ujednoczenie skal pomiarowych cech, poddane zostały rangowaniu. Ze względu na asymetrię rozkładów, jako miernik zależności wykorzystano współczynnik τ Kendalla. Analogiczny schemat obliczeń zastosowano również w pozostałych tabelach zamieszczonych w niniejszym opracowaniu.

Wyszczególnienie	Typ	Podlaskie			Kujawsko-pomorskie		
		X 1	X 2	X 3	X 1	X 2	X 3
Wydatki /pc	UM	0,121	0,455	0,493	0,033	-0,004	-0,009
	UG	0,044	0,635	-0,170	-0,208	-0,164	-0,342
Inwestycje/pc	UM	-0,202	0,061	-0,054	0,040	-0,081	0,092
	UG	0,089	-0,070	-0,283	-0,538	-0,117	-0,482
Dochody/pc	UM	0,102	0,395	0,577	-0,010	-0,026	-0,114
	UG	-0,120	0,518	-0,240	-0,130	-0,223	-0,326
Dochody własne/pc	UM	0,198	0,102	0,266	0,383	0,447	0,031
	UG	-0,636	-0,140	-0,049	0,000	0,060	-0,118
Skłonność do inwestowania	UM	-0,223	0,090	-0,098	-0,101	-0,251	0,132
	UG	0,588	-0,028	-0,093	-0,471	-0,073	-0,244

Tab. 1. Zależność poziomu rozwoju form zarządzania usługami publicznymi od sytuacji ekonomicznej gminy. Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Oznaczenia:

UM – urząd miasta; UG – urząd gminy;

X 1 – Plan dostarczania usług publicznych;

X 2 – Procedura analizy kosztów jednostkowych i kosztów ogólnych usług;

X 3 – Rozszerzenie konkurencyjności organizacji i oferty dostarczenia usług.

Poziom dochodów oraz wydatków budżetu per capita ma istotny wpływ na procedurę analizy kosztów jednostkowych i kosztów ogólnych usług w gminach miejskich i wiejskich województwa podlaskiego. Jednostki o wyższym poziomie tych wskaźników budżetu częściej stosowały aktywne formy zarządzania w analizowanym obszarze kosztów usług. Przedstawione tendencje nie znajdują odzwierciedlenia w jednostkach samorządowych województwa kujawsko-pomorskiego. Wyjaśnienie może stanowić fakt, że gminy miejskie i wiejskie województwa podlaskiego uzyskiwały mniejsze wskaźniki

dochodów per capita, tym samym miały niższy poziom wydatków, a jednocześnie zdecydowanie wyższe wskaźniki wydatków inwestycyjnych w porównaniu z jednostkami samorządowymi województwa kujawsko-pomorskiego. Oznacza to, że władze lokalne w regionie o niskim poziomie rozwoju, starając się zmniejszyć zapóźnienia infrastrukturalne, bardziej aktywnie poszukiwały oszczędności w sferze usług publicznych.

Sytuacja analogiczna do powyżej przedstawionej występuje w gminach miejskich województwa podlaskiego w obszarze rozszerzenia konkurencyjności organizacji i oferty dostarczenia usług – miasta, które same świadczą usługi, charakteryzując się niższym poziomem dochodów i wydatków budżetu w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W regionie o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy miejskie mające lepszą sytuację ekonomiczną częściej wykorzystują mechanizmy konkurencji w usługach oraz opracowują plany rozszerzenia oferty usług.

W przypadku cechy „rozszerzenie konkurencyjności i oferty dostarczania usług” uzyskano ujemne znaki współczynników korelacji w gminach wiejskich obydwóch regionów dla wszystkich analizowanych zależności. Skłonność do występowania zależności przeciwnych oznacza, że wyższy poziom aktywnych form zarządzania w analizowanym obszarze jest stosowany w jednostkach o niższym poziomie per capita: dochodów budżetu, dochodów własnych, wydatków budżetu, wydatków inwestycyjnych. Natomiast gminy mające lepszą sytuację ekonomiczną częściej wykorzystują pasywną formę zarządzania, same świadcząc usługi. Przy czym należy tu uwzględnić, że lepsza sytuacja finansowa jednostek na obszarach wiejskich przeważnie była wynikiem wysokiego poziomu subwencji, a nie efektem aktywnej polityki władz lokalnych. Tak więc można przyjąć, że gminy wiejskie znajdujące się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej poszukują metod pozwalających na zwiększenie efektywności działań w obszarze rozszerzenia konkurencyjności organizacji i dostarczania usług publicznych, w tym celu wykorzystując instrumenty NPM.

Występowanie warunków monopolu naturalnego, gdy jednostki samorządu terytorialnego same świadczą usługi, wpływa niekorzystnie zarówno na jakość usług, jak też na budżet danej jednostki. Najczęściej główną przyczyną, z której powodu organizacja publiczna występuje w roli monopolisty świadczącego usługi publiczne, jest chęć utrzymania dotychczasowego poziomu etatów i uzyskiwanych funduszy. Takie stanowisko prezentuje m.in. Z. Woźniak wskazując, że barierą przed podjęciem aktywnych form współdziałania i wykorzystania organizacji społecznych do świadczenia usług jest obawa przed koniecznością redukcji etatów w administracji publicznej (Woźniak 2002: 110).

Organizacje publiczne nie zawsze dążą do podejmowania skutecznych i efektywnych działań w interesie społecznym. Politycy i urzędnicy często kierują się interesem własnym, zmierzając do zwiększenia władzy, prestiżu i dochodu. Wynikiem takich działań jest maksymalizacja budżetu i przerost

administracji powodujące nieefektywność ekonomiczną (Zalewski 2003: 25). Natomiast ich efektem końcowym jest podwyższenie podatków, obniżenie jakości lub też ograniczenie zakresu świadczonych usług.

5. Efektywność ekonomiczna funkcjonowania urzędu a zarządzanie usługami publicznymi

Konieczność doskonalenia funkcjonowania urzędów, mimo ich monopolistycznej pozycji, jest efektem przystosowywania się administracji do wyzwań cywilizacyjnych i społecznych oraz zmiany oczekiwań i wymagań obywateli, wynikającej z wzrastającej świadomości klientów co do pozycji, jaką zajmują w relacjach z urzędami (Czerska 2005: 7). Odzwierciedleniem zachodzących przemian cywilizacyjnych jest proces budowy społeczeństwa informacyjnego, w którym według unijnych założeń istotną rolę odgrywa transformacja administracji publicznej. Tworzenie e-administracji, zgodnie z ujęciem Unii Europejskiej, oznacza zintegrowane działanie zmierzające do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji, a w rezultacie do poprawy zarządzania państwem i obniżenia kosztów działania administracji (Bogucki 2005).

Przedmiotem szczególnego zainteresowania obywateli oraz mediów w naszym kraju jest poziom wydatków ponoszonych na administrację. W niniejszym opracowaniu uwzględniono kilka wskaźników, odzwierciedlających aspekt ekonomiczny efektywności funkcjonowania urzędów miast i gmin. Zależności pomiędzy tymi wskaźnikami a poziomem rozwoju form zarządzania w obszarze usług publicznych przedstawia tabela 2.

Najczęściej wykorzystywane do porównań efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wskaźniki względne: udział wydatków na administrację w wydatkach budżetu oraz wydatki ponoszone na utrzymanie urzędu per capita są ujemnie skorelowane z poziomem rozwoju form zarządzania w obszarze usług publicznych w gminach miejskich objętych badaniami województw. Uzyskane wyniki wskazują, że w miastach obydwóch regionów charakteryzujących się niższymi, czyli bardziej efektywnymi parametrami funkcjonowania urzędów, występuje wyższy poziom rozwoju aktywnych form zarządzania w obszarze usług publicznych. Przy czym zdecydowanie silniejsze, istotne zależności dotyczą woj. podlaskiego. Jednostki samorządowe w tym województwie, charakteryzują się stosunkowo niskim poziomem wydatków per capita ponoszonych na utrzymanie urzędu. W rankingu Wspólnoty na najtańszy urząd przeprowadzonym w 2002 roku UM Białystok zajął I miejsce w kategorii miast wojewódzkich, UM Suwałki III w kategorii miast na prawach powiatu a UM Łapy – II w kategorii miast niepowiatowych powyżej 15 tys. mieszkańców. Prezydent Białegostoku podkreślił, że ten sukces jest efektem „codziennego skrupulatnego zarządzania wszystkimi sprawami administracyjnymi” (Swianiewicz 2002: 26).

Wyszczególnienie	Typ	Podlaskie			Kujawsko-pomorskie		
		X 1	X 2	X 3	X 1	X 2	X 3
Efektywność funkcjonowania urzędu							
Udział wydatków na administrację (%)	UM	-0,264	-0,476	-0,570	-0,240	-0,263	-0,251
	UG	-0,689	0,032	-0,288	0,270	0,240	0,144
Wydatki na urząd na 1 mieszkańca (zł)	UM	-0,268	-0,313	-0,408	-0,225	-0,258	-0,239
	UG	-0,536	0,379	-0,307	0,161	0,172	0,025
Wydatki na urząd na 1 pracownika (zł)	UM	-0,260	0,073	-0,057	0,210	0,228	-0,263
	UG	-0,019	0,403	0,161	0,050	0,075	0,052
Liczba pracowników na 1000 ludności	UM	-0,170	-0,464	-0,440	-0,286	-0,332	0,327
	UG	-0,399	-0,057	-0,349	0,119	0,159	0,170
Wskaźnik efektywności urzędu	UM	-0,251	-0,331	-0,415	0,052	0,012	-0,064
	UG	-0,542	0,395	-0,165	0,275	0,183	-0,076

Tab. 2. Zależność poziomu rozwoju form zarządzania usługami publicznymi od efektywności funkcjonowania urzędu. Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Oznaczenia:

UM – urząd miasta; UG – urząd gminy;

X 1 – Plan dostarczania usług publicznych;

X 2 – Procedura analizy kosztów jednostkowych i kosztów ogólnych usług;

X 3 – Rozszerzenie konkurencyjności organizacji i oferty dostarczenia usług.

Analizowane składniki efektywności funkcjonowania urzędu oraz sumaryczny wskaźnik efektywności wykazują najsilniejszą zależność przeciwną od poziomu rozwoju form zarządzania w zakresie planu dostarczania usług publicznych w gminach wiejskich województwa podlaskiego. Oznacza to, że nowoczesne metody zarządzania w tym obszarze częściej stosują jednostki posiadające: mały udział wydatków na administrację, niski poziom wydatków per capita ponoszonych na utrzymanie urzędu oraz małą liczbę pracowników urzędu gminy w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

6. Współdziałanie urzędu z otoczeniem a poziom zarządzania usługami publicznymi

Zgodnie z przyjętymi w Polsce założeniami polityki społecznej reguły gospodarki rynkowej i efektywność ekonomiczna nie mogą być podstawą wszystkich podejmowanych przez urzędy działań, ponieważ nie zawsze pozwalają na realizację zasad sprawiedliwości społecznej. „W sektorze publicznym liczy się nie tylko efektywność, ale i sprawiedliwość mająca na celu zapewnienie równego dostępu do usług publicznych (...) poprawa efektywności organizacji publicznych jest ograniczona względami natury społecznej

i politycznej” (Zalewski 2006: 12). Aspekt społeczny został uwzględniony w definicji efektywności wielokryterialnej, do której nawiązują najnowsze koncepcje zarządzania publicznego. Zgodnie z tym określeniem, oprócz ekonomiczności działań, efektywność obejmuje również współdziałanie organizacji oraz ich relacje z otoczeniem. Specyficzne relacje z odbiorcami usług pozwalają instytucjom publicznym na osiąganie przyjętych celów (Kozuch 2006: 19). Charakter tych relacji w dużej mierze zależy od aktywności społeczeństwa, która ponadto jest czynnikiem umożliwiającym właściwą realizację wszystkich zadań gminy.

Początek okresu transformacji systemowej w Polsce charakteryzował się gwałtownym wzrostem aktywności społeczeństwa. Powstały instytucje o znamionach organizacji non-profit oraz podmioty prywatne działające w tych dziedzinach usług społecznych, w których sektor publiczny oferował niedostateczny ich zakres. Jednakże badania przeprowadzone na szczeblach lokalnych ukazały występowanie licznych konfliktów i deficytowych obszarów współdziałania (Golinowska 2001: 174). Źródłem wielu konfliktów jest niechęć władz publicznych do rozszerzenia obszaru współpracy międzysektorowej w obawie przed utratą części posiadanej władzy.

Celem weryfikacji hipotezy o występowaniu związku między współdziałaniem urzędu z otoczeniem a wdrażaniem nowych metod i technik zarządzania publicznego w obszarze usług publicznych poddano analizie zależności pomiędzy rozwojem aktywnych form zarządzania w tym obszarze działalności urzędów miast i gmin a ich relacjami z interesariuszami i podejmowaniem przez samorządy współpracy zewnętrznej. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 3.

Wartości współczynników korelacji zamieszczone w tabeli 3. wskazują, że zarówno w gminach miejskich jak i wiejskich występują istotne zależności zgodne między wdrażaniem nowych instrumentów zarządzania publicznego w analizowanych obszarach zarządzania w obydwóch objętych badaniami regionach. Rozwój aktywnych form zarządzania usługami publicznymi występuje częściej w tych jednostkach samorządowych, które stosują aktywne formy zarządzania również w obszarze relacji z interesariuszami oraz współpracy zewnętrznej. Największą siłą oddziaływania charakteryzują się zależności między rozwojem aktywnych form zarządzania w obszarach usług publicznych i współpracy zewnętrznej w gminach miejskich i wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego. Przy czym największe, istotne dla wszystkich analizowanych cech wartości współczynników korelacji uzyskano dla obszarów:

- opracowywanie wspólnych programów (maksymalna wartość współczynnika wynosi 0,864),
- formalizacja współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (maksymalna wartość współczynnika wynosi 0,933).

W województwie podlaskim na wdrażanie nowych instrumentów zarządzania publicznego istotny wpływ mają relacje z interesariuszami w gminach

Wyszczególnienie	Typ	Podlaskie			Kujawsko-pomorskie		
		X 1	X 2	X 3	X 1	X 2	X 3
Relacje z interesariuszami							
Uspołecznienie budżetu	UM	0,498	-0,304	0,152	0,201	0,306	-0,479
	UG	0,211	0,228	0,211	0,431	-0,245	0,136
Wspieranie inicjatyw społecznych	UM	0,263	0,868	0,174	0,181	0,058	-0,253
	UG	-0,113	-0,219	-0,113	0,267	0,334	0,598
Konsultacje społeczne i udział obywateli	UM	0,563	0,234	-0,234	0,276	0,171	-0,294
	UG	0,479	0,000	0,479	0,526	0,381	0,485
Informowanie obywateli	UM	0,366	0,393	0,131	0,075	0,179	-0,219
	UG	x	x	x	-0,087	0,447	0,433
Wskaźnik relacji z interesariuszami	UM	0,636	0,585	0,195	0,230	0,252	-0,421
	UG	0,265	0,048	0,265	0,624	0,373	0,805
Współpraca zewnętrzna							
Zorganizowana promocja organizacji	UM	0,215	0,393	0,131	0,286	-0,057	0,295
	UG	0,549	0,100	0,194	0,033	0,365	0,140
Opracowywanie wspólnych programów	UM	0,164	0,655	-0,393	0,463	0,357	0,752
	UG	0,505	0,056	0,505	0,564	0,864	0,593
Realizowanie wspólnych przedsięwzięć	UM	0,211	0,219	0,219	0,352	0,292	0,741
	UG	0,671	-0,289	0,671	0,218	0,781	0,422
Formalizacja współpracy między jest.	UM	0,505	0,205	-0,103	0,535	0,501	0,588
	UG	0,327	0,076	0,147	0,604	0,933	0,681

Tab. 3. Zależność poziomu rozwoju form zarządzania usługami publicznymi od współdziałania urzędu z otoczeniem. Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Oznaczenia:

UM – urząd miasta; UG – urząd gminy;

X 1 – Plan dostarczania usług publicznych;

X 2 – Procedura analizy kosztów jednostkowych i kosztów ogólnych usług;

X 3 – Rozszerzenie konkurencyjności organizacji i oferty dostarczenia usług.

miejskich oraz współpraca zewnętrzna w gminach wiejskich, natomiast w tym obszarze największe znaczenie ma realizowanie wspólnych przedsięwzięć. Można domniemywać, że na obszarach wiejskich tego regionu, charakteryzujących się dużymi zapóźnieniami rozwojowymi, duże znaczenie wspólnych przedsięwzięć jest przede wszystkim efektem realizacji projektów inwestycyjnych, obejmujących grupy jednostek samorządowych, dofinansowywanych w ramach unijnych programów pomocowych.

Analiza wyników przeprowadzonych badań, zamieszczonych w tabeli 1., 2. i 3. pozwala na stwierdzenie, że w obydwóch województwach – a więc bez względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu – wdrażanie nowych instrumentów zarządzania publicznego w obszarze usług publicznych w największym stopniu jest uwarunkowane stosowaniem aktywnych form zarządzania w obszarze współdziałania urzędu z otoczeniem.

Ponadto uzyskane wyniki badań wskazują, że władze lokalne w regionie o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w większym stopniu uwzględniają kryteria efektywności wielokryterialnej w procesie rozwoju zarządzania usługami publicznymi.

7. Wnioski

Rozwój koncepcji zarządzania publicznego powoduje, że obecnie kształtuje się nowy model administracji publicznej, nastawionej na efektywność działań oraz szeroki zakres współpracy z otoczeniem. Przeobrażenia zachodzą również w funkcjonowaniu urzędów miast i urzędów gmin, znajdując odzwierciedlenie w sferze świadczonych usług publicznych. Stwierdzono, że wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego sprzyja stosowaniu nowoczesnych metod zarządzania usługami publicznymi. Uzyskane wyniki badań wskazują, że władze lokalne województwa kujawsko-pomorskiego w większym stopniu uwzględniają kryteria efektywności wielokryterialnej w procesie rozwoju zarządzania usługami publicznymi.

W obydwóch badanych regionach, zarówno w gminach miejskich, jak też wiejskich, najważniejszym czynnikiem stymulującym wdrażanie nowych instrumentów zarządzania publicznego w obszarze usług publicznych jest stosowanie przez urząd aktywnych form zarządzania w obszarze współdziałania z otoczeniem.

Dysproporcje rozwojowe między obszarami zurbanizowanymi i wiejskimi powodują występowanie różnych uwarunkowań sprzyjających wdrażaniu instrumentów nowego zarządzania publicznego w gminach miejskich i wiejskich. Uzyskane wyniki badań pozwalają na następujące uogólnienia:

- gminy wiejskie obydwóch regionów znajdujące się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej częściej poszukują metod pozwalających na zwiększenie efektywności działań w obszarze rozszerzenia konkurencyjności organizacji i dostarczania usług publicznych,
- gminy miejskie obydwóch województw charakteryzujące się niższymi, bardziej efektywnymi parametrami funkcjonowania urzędu częściej wykorzystują aktywne formy zarządzania w obszarze usług publicznych.

Informacje o autorce

Dr Wanda Zaremba – Instytut Zarządzania i Marketingu, Akademia Podlaska w Siedlcach. E-mail: wzaremba@ap.siedlce.pl.

Bibliografia

- Aranowska, E. 1996. *Metodologiczne problemy zastosowań modeli statystycznych w psychologii. Teoria i praktyka*, Warszawa: Studio1.
- Bogucki, D. *Elektroniczne załatwianie spraw w urzędach usługi publiczne on-line*. Konferencja „IV Forum informatyki w administracji”, Ciechocinek 20 kwietnia 2005 r., www.e-administracja.org.pl
- Czerska, M. 2005. Obsługa interesanta w urzędzie miasta. Stan i kierunki doskonalenia. *Współczesne Zarządzanie*, nr 4, s. 5–13.
- Dziarski, G. i W. Kłosowski. 2003. *Usługi publiczne w tym usługi komunalne*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Gilowska, Z. 2003. Współpraca z organizacjami pozarządowymi. *Finanse Komunalne*, nr ekstra 2, s. 14–17.
- Golinowska, S. 2001. *Polityka społeczna koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa: Poltekst.
- Katz, D. i R. Kahn. 1979. *Spółeczna psychologia organizacji*, Warszawa: PWN.
- Kożuch, B. 2006. Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi. w: Kożuch B. (red.) *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, s. 13–31. Kraków: FWZ ISP UJ.
- Kożuch, B. 2004. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: Placet.
- Kożuch, B. i W. Zaremba. 2005. Czynniki sukcesu lokalnych organizacji publicznych. w: *Sukces organizacji – ujęcie zasobowe i procesowe. Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego*, nr 5, s. 125–136.
- Krzysztofek, K. i M. Szczepański. 2002. *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice: Wyd. Uniwersytetu Śląskiego.
- Nogalski, B. i J.M. Rybicki. 2006. Dialog społeczny jako forma i instrument podnoszenia sprawności zarządzania publicznego. w: Kożuch B. (red.) *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, s. 153–165. Kraków: FWZ ISP UJ.
- Perechuda, K. 2006. Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawnej jako instrument sieciowego zarządzania gminą. *Współczesne Zarządzanie*, nr 2, s. 5–13.
- Rosner, A. 2000. Samorząd i firmy w gminie. Nadzieje a rzeczywistość rozwoju lokalnego. w: Kłodziński M. (red.) *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w warunkach integracji z Unią Europejską*, s. 145. Warszawa: PAN IRWiR, AR w Szczecinie.
- Swianiewicz, P. 2002. Ranking – najtańszy urząd. *Wspólnota*, nr 17–18, s. 26–33.
- Third report on economic and social cohesion. 2004. *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation*, Luxembourg: European Commission.
- Wojciechowski, E. 2003. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Difin.
- Woźniak, Z. 2002. Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi. w: Galiński P., Lewenstein B. i A. Siciński (red.) *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, s. 110. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Zalewski, A. 2006. Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego. w: Krukowski K. (red.) *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, s. 11–18. Olsztyn: Wydawnictwa UWM.
- Zalewski, A. 2003. Teoretyczne podstawy zarządzania gminą. w: Sochacka-Krysiak H. (red.) *Zarządzanie gospodarką i finansami gmin*, s. 25. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Zawicki, M. i S. Mazur. (red.) 2004. *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Kraków: MSAP AE.