

Olga Szolno

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: olga.szolno@poczta.umcs.lublin.pl

**WYBRANE PROBLEMY POMIARU DOKONAŃ
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO***

**SELECTED PROBLEMS OF THE PERFORMANCE
MEASUREMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS**

DOI: 10.15611/pn.2017.472.37

JEL Classification: H83

Streszczenie: Pomiar dokonań jest istotnym instrumentem szeroko pojętego zarządzania i dlatego powinien funkcjonować w każdej jednostce, niezależnie, czy zalicza się ona do sektora prywatnego czy publicznego. Pozwala on monitorować efektywność i skuteczność – zagadnienia, które są niezwykle ważne dla jednostek sektora finansów publicznych. Kluczowym, a zarazem najbardziej problematycznym elementem pomiaru dokonań, są mierniki. Błędy w ich konstrukcji mogą bowiem doprowadzić do podjęcia niewłaściwych decyzji. Celem artykułu jest zaprezentowanie od strony teoretycznej znaczenia pomiaru dokonań, scharakteryzowanie rozwiązań praktycznych stosowanych w tym zakresie w wybranym urzędzie miasta oraz próba ich oceny. Osiągnięcie celu wymagało przeglądu literatury przedmiotu, dokonano analizy dokumentacji wewnętrznej dotyczącej systemu pomiaru dokonań, ponadto przeprowadzono indywidualne i grupowe wywiady pogłębione oraz zastosowano metodę obserwacji.

Słowa kluczowe: pomiar dokonań, efektywność, skuteczność, mierniki, sektor publiczny.

Summary: Performance measurement is an important instrument for management. It allows to monitor the efficiency and effectiveness that are important for public sector. Measures are key and the most problematic element of performance measurement. Errors in their construction may in fact lead to a wrong decision. The aim of the article is to present the theoretical importance of performance measurement and its practical characteristics in the selected city office. It is also an attempt to assess the functioning of the system.

Keywords: performance measurement, effectiveness, efficiency, measures, public sector.

* Artykuł przygotowany w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki (nr 2014/15/N/HS4/01340).

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) powinny funkcjonować zgodnie z zasadami efektywności i skuteczności, co w praktyce często jest marginalizowane. Realizując zadania publiczne, przede wszystkim skupiają one swoją uwagę na wydatkowaniu środków, co traktują jako cel sam w sobie, bez zastanowienia się, czy dany wydatek przyniesie konkretny efekt i czy jednostka skutecznie realizuje swoją działalność. Odpowiedź na powyższe pytania jest kluczowym elementem w procesie pomiaru dokonań. Mierzenie efektywności, jak i skuteczności w JST ma fundamentalne znaczenie i jest istotnym elementem służącym do oceny stopnia realizacji wykonywanych przez nią zadań. Niezmiernie ważnym aspektem jest monitorowanie, analizowanie oraz interpretowanie wyników związanych z wydatkowaniem środków publicznych z punktu widzenia stopnia realizacji celów (zadań), czego konsekwencją jest efektywność i skuteczność. Jest to szczególnie istotne w okresie ciągłego niedofinansowania samorządów i poszukiwania oszczędności oraz racjonalnego wydatkowania.

Celem artykułu jest zaprezentowanie od strony teoretycznej znaczenia pomiaru dokonań w JST, scharakteryzowanie rozwiązań praktycznych stosowanych w tym zakresie w wybranym urzędzie miasta oraz próba ich oceny. Osiągnięcie celu wymagało przeglądu literatury przedmiotu, przeanalizowano także dokumentację wewnętrzną dotyczącą systemu pomiaru dokonań w badanym podmiocie, przeprowadzono indywidualne i grupowe wywiady pogłębione, zastosowano również metodę obserwacji.

2. Znaczenie pomiaru dokonań

Nowe podejście do zarządzania sektorem publicznym, a przede wszystkim środkami publicznymi, polega na wprowadzeniu nowych metod i instrumentów zarządzania. Można wśród nich wskazać planowanie wieloletnie, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą, budżet zadaniowy. Dają one możliwość mierzenia efektywności realizowanych zadań oraz oceny poziomu satysfakcji społeczeństwa z dostarczonych dóbr i usług przez JST [Filipiak 2011, s. 224-225]. Brak koncentracji na związku pomiędzy wydatkami publicznymi a ich efektami jest jedną z przyczyn problemów finansowych JST oraz stanowi czynnik sprzyjający marnotrawieniu środków publicznych. Stąd warto zainteresować się mierzeniem efektów wydatkowania środków pieniężnych w ramach realizowania zadań publicznych oraz przyjęciem w tym celu odpowiednich mierników. Bazując na doświadczeniach sektora prywatnego, który wdrażając nowe koncepcje zarządzania zwiększał efektywność działania, należy rozważyć możliwości szerszego zastosowania ich w sektorze publicznym.

Rangę zasad efektywności i skuteczności podkreślają obowiązujące przepisy prawne, narzucając ich stosowanie w jednostkach sektora finansów publicznych.

Dotyczy to w szczególności wydatkowania środków „z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów” [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 44, ust. 3]. Wzrost znaczenia efektywności i skuteczności wynika także z wdrożenia do struktur sektora finansów publicznych kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego oraz budżetowania zadaniowego. Należy podkreślić, że o ile kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny obejmują obligatoryjnie wszystkie jednostki tego sektora, o tyle budżetowanie w układzie zadań dotyczy jedynie jednostek rządowych.

Obowiązek pomiaru efektywności i skuteczności w zakresie kontroli zarządczej przejawia się w jej głównym celu, którym jest zapewnienie właściwego funkcjonowania podmiotów nią objętych oraz sprawnego przepływu informacji. Nawiązuje do tego również audyt wewnętrzny wspierający kierownictwo w realizacji celów i zadań przez systematyczną ich ocenę, zwłaszcza pod kątem skuteczności i efektywności [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 272]. Natomiast celem budżetowania zadaniowego jest zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji planów na podstawie przyjętych mierników [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 175, ust. 1, pkt 4]. Budżetowanie zadaniowe kładzie nacisk nie tylko na alokację środków publicznych, ale przede wszystkim na ocenę efektywności wykonywanych zadań publicznych, na które poniesione zostały wydatki [Szolno 2014, s. 504].

Rozważania nad efektywnością i skutecznością warto rozpocząć od zdefiniowania tych pojęć, wskazując przy tym na brak jednorodności w sposobie ich określania oraz szeroki wachlarz koncepcji ich pojmowania. Operuje się także wieloma terminami o podobnym znaczeniu: sprawność, skuteczność, produktywność, rentowność czy ekonomiczność.

W sektorze publicznym efektywność określana jest jako korelacja pomiędzy dobrami (usługami) dostarczonymi przez realizację konkretnego zadania a zasobami, jakie są wykorzystane do ich wytworzenia (nakładami) [Lubińska 2010, s. 127; Modzelewski 2009, s. 33-55]. Termin ten może być również rozumiany jako stan akceptowanej relacji pomiędzy wydatkami a efektami ich wykorzystania [Misiąg 2005] po dokonaniu oceny, który z wariantów wydatkowania środków publicznych gwarantuje najlepszy sposób realizacji zadania [Stankiewicz 2006, s. 730]. Efektywność można traktować też jako minimalizację kosztów podczas realizowania wyznaczonego zadania publicznego lub dążenie do maksymalizacji stopnia wykonania zadania przy określonym poziomie wydatkowanych środków.

Skuteczność natomiast rozumiana jest jako stopień realizacji zaplanowanych efektów [Lubińska 2010, s. 127], a więc relacja pomiędzy uzyskanym i planowanym rezultatem [Zalewski 2007, s. 28-29]. W sektorze finansów publicznych skuteczność powinna się odnosić bezpośrednio do celów, które im bardziej są zrealizowane zgodnie z założeniem budżetowym, tym bardziej można mówić o spełnieniu warunku skuteczności. Niemniej jednak dokonując oceny funkcjonowania jednostek w obszarze finansów publicznych, określenie poziomu skuteczności nie jest tylko prostym zabiegiem matematycznym wskazującym relacje określonych parametrów

związanych z osiągnięciem założeń ujętych w budżecie. Skuteczność powinna być bardziej związana z miarą zaspokajania potrzeb społecznych w wyniku wykonania zadań budżetowych [Modzelewski 2014, s. 44]. Należy zaznaczyć, że sama skuteczność marginalizuje stronę nakładową. W pewnych sytuacjach skuteczność działania może się nawet stać dążeniem do realizacji zaplanowanego celu „za wszelką cenę” [Świeboda, Borowik 2014, s. 92]. Z powyższych rozważań wynika, że należy monitorować efektywność i skuteczność, co jest kluczową czynnością pomiaru dokonań.

Pomiar dokonań traktuje się jako wieloprzekrojowy system informacyjny generujący i raportujący użyteczne informacje dla kadry zarządzającej, który umożliwia permanentną kontrolę najważniejszych obszarów, w jakich dana jednostka funkcjonuje [Kowalewski 2012, s. 28]. Elementami podlegającymi mierzeniu są osiągnięcia, czyli rezultaty działalności. W skład systemu pomiaru dokonań wchodzi cel, mierniki (dla których powinny być określone poziomy docelowe), modele przyczynowo-skutkowe wyrażające związki między miernikami i obszarami aktywności, infrastruktura informacyjna, system motywacyjny oraz podział odpowiedzialności [Skoczylas, Waśniewski 2016, s. 45]. Pomiar dokonań danej jednostki powinien przebiegać według określonej procedury, obejmującej pięć następujących etapów: zdefiniowanie mierzalnych celów, wskazanie odpowiednich mierników wraz z ich wartościami bazowymi i docelowymi, zebranie danych do ich wyznaczenia, a także analizę wyników i raportowanie [Strąk 2012, s. 171-172].

W sektorze publicznym przez dokonanie należy rozumieć sposób realizacji zadań i osiągania celów uwzględniających zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Dlatego jednostki sektora finansów publicznych w ramach systemu pomiaru dokonań powinny uwzględniać trzy główne elementy:

- cel, będący pożądanym przyszłym stanem rzeczy, który pragnie osiągnąć osoba lub organizacja, a więc oczekiwany stan docelowy podejmowanych działań [Orłowski 2010, s. 81],
- zadanie, czyli podjęte działania, które są realizowane z wykorzystaniem środków publicznych w taki sposób, aby osiągnąć zaplanowany cel,
- miernik, służący do mierzenia i badania stopnia realizacji zadań, a w konsekwencji wyznaczonych celów, wraz ze zdefiniowaną wartością pożądaną [Białończyk, Kasiak 2010, s. 228].

Niezmiernie ważnym elementem pomiaru dokonań są mierniki, które oprócz badania stopnia realizacji celów powinny jednocześnie uwzględniać poniesione nakłady. Pozwalają one na dokonanie oceny postępu osiągniętego w wyniku realizacji poszczególnych zadań [Kuś 2011, s. 324]. Sytuacja, gdy uzyskana wartość znacząco odbiega od pożądanej, wywołuje konieczność określenia przyczyn powstałych odchylenia oraz podjęcia działań korygujących. Zdefiniowanie mierników ułatwia proces decyzyjny i jest *de facto* realizacją zasady przejrzystości i racjonalności wydatkowania zasobów publicznych. Mierniki powinny być tak skonstruowane, by za ich pomocą możliwa była ocena realizacji zadań. Ocena winna uwzględniać sprawdzenie istotności zadania, jego użyteczność społeczną, ciągłość oraz efektywność

i skuteczność. W konstrukcji mierników należy również uwzględnić aspekt strategiczny. Ich dobór powinien wynikać ze strategii, ma sprzyjać osiągnięciu wyznaczonych celów, koncentracji wysiłków na kluczowych problemach i dostarczaniu informacji o istotnych obszarach działalności [Nieplowicz 2013, s. 62]. Właściwie dobrane mierniki pozwalają na konstruktywną ocenę funkcjonowania jednostki, a w konsekwencji na zwiększenie efektywności ponoszonych wydatków. Narzędziami, które to umożliwiają, są systemy budżetowania zadaniowego i kontroli zarządczej.

Kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób efektywny, racjonalny, terminowy oraz zgodny z obowiązującym prawem i wyznaczonymi standardami [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 68, ust. 2]. Z kolei budżetowanie zadaniowe polega na zarządzaniu wydatkami publicznymi za pomocą wyznaczonych celów (skonkretyzowanych i zhierarchizowanych), których stopień osiągnięcia podlega pomiarowi [Lubińska i in. 2007, s. 26].

3. Specyfika systemu pomiaru dokonań w Urzędzie Miasta

Badany podmiot zaliczany jest do grupy podmiotów objętych obowiązkowo wprowadzeniem kontroli zarządczej, natomiast fakultatywnie – budżetowaniem zadaniowym, które wdrażane jest od roku 2011. Jednak do dnia dzisiejszego nie zostało ono całkowicie zaimplementowane, występują jedynie jego elementy, które uzupełniają budżetowanie tradycyjne o dodatkowe, pożądane z punktu widzenia kadry zarządzającej, informacje.

W trakcie przeprowadzanych wywiadów z pracownikami badanej jednostki na temat przyczyn wdrożenia budżetowania zadaniowego wskazali oni, że inicjatorem zmian w tym zakresie była grupa radnych, która chciała skorzystać z doświadczeń innych miast oraz bogatego dorobku teoretycznego. Miasto wtedy dołączyłoby do elitarnej grupy innych miast, które stosują budżet zadaniowy. Również chęć poprawy efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych była determinantą jego wdrożenia. Przy tym należy zaznaczyć, że pojęcie efektywnego wykorzystania środków rozumiane jest przez badaną jednostkę jako wystarczający poziom środków publicznych, przy którym ich wydatkowanie przyczyni się do zadowolenia społeczeństwa w ramach realizacji konkretnych zadań publicznych.

Obecna struktura budżetu zadaniowego w badanym podmiocie jest wynikiem wieloletnich prac w tym zakresie, szkoleń oraz warsztatów przeprowadzonych zarówno przez kierownictwo, jak i zewnętrznych ekspertów. Wypracowano jednolitą strukturę budżetu zadaniowego dla całego Urzędu Miasta, która składa się z zadań, celów oraz mierników, jednak nie uwzględniono w niej wszystkich jednostek podległych. Podmiotem nadzorującym prace w tym zakresie był Wydział Budżetu, który opracował materiały dotyczące funkcjonowania całego systemu (w tym kluczowe zadania, cele i mierniki), stanowiące podstawę, do której poszczególne jednostki

organizacyjne mogą dobrać dodatkowe elementy. Obecnie corocznie dokonuje się oceny zasadności wykorzystania poszczególnych mierników badających sposób realizacji stawianych przed jednostką zadań.

Zasady kontroli zarządczej w badanym podmiocie zostały wprowadzone zarządzeniem prezydenta miasta. Wytyczne te zobowiązują do jej stosowania przy pozostawieniu względnej swobody w tym zakresie, dlatego różna może być jej przydatność. Przytoczone zarządzenie definiuje kontrolę zarządczą, jej główne obszary i cele oraz wskazuje osoby odpowiedzialne. Z uwagi na pewną dobrowolność formy kontroli niektóre jednostki podległe (m.in. Wydział Oświaty i Wychowania wraz ze szkołami) opracowały we własnym zakresie i wyłącznie na własne potrzeby cele, zadania i mierniki. Taka procedura została wypracowana na spotkaniach warsztatowo-szkoleniowych. Określono cele priorytetowe, które należy traktować jako obligatoryjne w systemie kontroli zarządczej, przy czym każda jednostka może określić również własne cele dodatkowe wynikające ze specyficznych warunków i charakteru działalności.

Cele, zadania oraz mierniki są wspólnym mianownikiem kontroli zarządczej oraz systemu budżetowania zadaniowego. W ramach tego systemu budżetowania wyznaczone mierniki realizacji deklarowanych celów powiązane są z poziomem środków budżetowych, natomiast w kontroli zarządczej planowane do realizacji cele stanowią podstawę prawidłowej oceny działalności.

Zarówno w konstruowaniu budżetu zadaniowego, jak i kontroli zarządczej największym problemem było opracowanie mierników. Konieczność skwantyfikowania celów oraz zadań okazała się jednym z najtrudniejszych do spełnienia kryteriów. Wynikało to ze specyfiki sektora publicznego oraz z nie zawsze odpowiedniego przygotowania kadry. Na podstawie analizy systemu mierników badanej jednostki oraz przeprowadzonych wywiadów można wskazać, że trudno jest dobrać miernik, który zapewniłby wiarygodny pomiar poziomu realizacji określonych zadań i celów. Trudności dotyczą także sposobu obliczenia miernika, na podstawie którego można prawidłowo ocenić wykonanie zadania. Powstaje także problem natury psychologicznej, ponieważ istnieje obawa pracowników przed ich oceną wyłącznie na podstawie wartości mierników (jeśli jest ona zbliżona do oczekiwanej, to ocena jest pozytywna, jeśli zaś odbiega od planowanej, to negatywnie świadczy o realizujących zadania). Dlatego występuje niepokój wśród pracowników, którzy będą rozliczani za osiągnięte efekty.

Jednak nawet właściwe skonstruowanie mierników nie jest jedyną determinantą sukcesu. Stworzenie prawidłowej bazy mierników stanowi dopiero wstęp do poprawy efektywności i skuteczności. Konieczny jest także nadzór, analiza, ocena i wykorzystanie wyników. Zaniechanie realizacji tych działań może prowadzić do nieosiągnięcia oczekiwanych efektów. Z obserwacji autorki wynika, iż w badanej jednostce nie monitoruje się na bieżąco informacji dotyczących mierników, nawet tych, które mogą mieć wpływ na decyzje podejmowane przez kadrę kierowniczą i odpowiedzialność określonych osób (pracowników). W trakcie wywiadu dyrektor zajmujący się problematyką mierników stwierdził, że wartości mierników nie ob-

licza się na bieżąco, lecz jedynie na koniec roku. Uzyskane dzięki temu informacje i tak nie są wykorzystywane ze względu na brak wypracowanych metod analizy, a także niewłaściwą organizację systemu monitorowania. Z tego powodu w praktyce reakcja na stwierdzone nieprawidłowości może okazać się spóźniona. W rzeczywistości jednostki uważają często kontrolę zarządczą i budżet zadaniowy za „zło konieczne”, które musi funkcjonować. Dlatego rozwiązania te w wielu przypadkach występują jedynie „na papierze”, nie służą doskonaleniu prowadzonej działalności. W tabelach 1 i 2 zaprezentowano wybrane zadania, cele i mierniki w obszarze: edukacja badanego Urzędu Miasta w zakresie budżetu zadaniowego oraz kontroli zarządczej.

Tabela 1. Wybrane elementy pomiaru dokonań w budżecie zadaniowym badanego Urzędu Miasta

Zadanie	Cel	Miernik
Dydaktyka i wychowanie	Zapewnienie możliwości kształcenia uczniów w odpowiednich typach placówek	Liczba uczniów objętych nauczaniem
		Liczba uczniów objętych nauczaniem indywidualnym
		Liczba etatów pracowników pedagogicznych
Prowadzenie szkół podstawowych	Realizacja programu nauczania oraz zapewnienie właściwego rozwoju, opieki i wychowania	Liczba placówek Kwota wydatków na ucznia (zł/os.) Liczba uczniów
Postępowania związane z awansem zawodowym nauczycieli	Utrzymanie komisji egzaminacyjnych	Liczba komisji prowadzących postępowania Liczba nauczycieli przystępujących do egzaminu Średni koszt posiedzenia komisji egzaminacyjnej
Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	Podwyższanie kwalifikacji nauczycieli	Liczba nauczycieli objętych programem w stosunku do ogólnej liczby kadry nauczycielskiej (%) Liczba nauczycieli, którzy skorzystali z kursów i szkoleń
Zarządzanie systemem edukacji	Zapewnienie miejsc w przedszkolach wszystkim dzieciom objętym obowiązkiem przedszkolnym	Liczba miejsc w przedszkolach w danym roku w relacji do liczby dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym (%)
	Zapewnienie bezpieczeństwa dzieci w placówkach przedszkolnych	Liczba wypadków z udziałem dzieci w przedszkolach do liczby wypadków w roku poprzednim (%)
	Uzyskanie przez wszystkie dzieci 6-letnie gotowości szkolnej	Liczba dzieci 6-letnich, które uzyskały gotowość szkolną w relacji do liczby dzieci 6-letnich uczęszczających do przedszkoli w danym roku (%)
Zapewnienie odpowiednich warunków działania jednostki	Utrzymanie budynków, wyposażenia i otoczenia w pełnej sprawności	Miesięczna liczba godzin pracy na osobę

Źródło: opracowanie własne na podstawie wewnętrznych dokumentów badanej jednostki.

Tabela 2. Wybrane elementy pomiaru dokonań w kontroli zarządczej badanego Urzędu Miasta

Cel	Zadania	Mierniki
Sprawiedliwe traktowanie jednostek podległych	Podział środków pomiędzy poszczególne placówki zgodnie z potrzebami	Liczba wniosków o dofinansowanie
Wysoki poziom kształcenia	Realizacja w całości podstawy programowej	Liczba zrealizowanych godzin wynikających z planów nauczania do całkowitej liczby godzin (%)
	Wysoka frekwencja uczniów na zajęciach	Liczba godzin, na których uczniowie byli obecni, do liczby godzin przewidzianych cyklem nauczania (%)
	Wysoka zdawalność egzaminów końcowych	Liczba uczniów, którzy zdali egzamin końcowy do liczby uczniów przystępujących do egzaminu (%)
	Duża liczba absolwentów	Liczba uczniów w klasach kończących do liczby uczniów rozpoczynających naukę w klasach I. (%)
Bezpieczeństwo w pracy	Przestrzeganie przepisów BHP	Liczba uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli
	Zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom	Liczba wypadków przy pracy
Wysoki poziom merytoryczny nauczycieli	Dostosowanie zakresu realizowanych zajęć do wykształcenia nauczycieli	Liczba nauczycieli realizujących zajęcia zgodne z kwalifikacjami do liczby zatrudnionych nauczycieli (%)
	Podnoszenie kwalifikacji nauczycieli	Liczba nauczycieli uczestniczących w szkoleniach
Odpowiednie warunki do nauki	Wyposażenie szkół w odpowiednie pomoce naukowe	Wartość pomocy naukowych przypadających na jednego ucznia (zł/os.)
	Zapewnienie bezpieczeństwa uczniom	Liczba wypadków uczniów
Zarządzanie finansami	Terminowe i prawidłowe przygotowanie dokumentów finansowych	Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w przygotowanych dokumentach
	Legalność wydatkowania środków publicznych	Liczba nieprawidłowości dotyczących wydatków publicznych
	Realizacja zaplanowanych dochodów	Udział dochodów uzyskanych w planowanej kwocie dochodów (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wewnętrznych dokumentów badanej jednostki.

Dokonując oceny mierników, należy stwierdzić, że niektóre z nich obciążone są błędami. Nie każdy miernik w sposób precyzyjny i dokładny opisuje wykonanie określonego zadania czy celu. Przykładowo zrealizowanie 100% godzin wynikających z planu nauczania lub duża frekwencja uczniów na zajęciach nie muszą

oznaczać wysokiej jakości kształcenia. Mierniki te nie uwzględniają bowiem poziomu realizowanych zajęć czy zakresu przekazanej wiedzy. Problematiczne stają się także mierniki, których obliczenie wymaga pozyskania aktualnych danych, w tym np. pochodzących z bezpośredniego pomiaru. W wielu przypadkach pomiar taki może być jedynie szacunkowy. Dotyczy to np. mierników wskazujących miesięczną liczbę godzin pracy na osobę przy utrzymaniu budynków, wyposażenia i otoczenia w pełnej sprawności czy też wartości pomocy naukowych przypadających na jednego ucznia. Ich obliczenie wymaga dodatkowej praco- i czasochłonnej ewidencji. Na tego rodzaju problemy dotyczące pozyskiwania danych i obliczania mierników zwrócili uwagę podczas wywiadów pracownicy zatrudnieni na stanowiskach wykonawczych, którzy odpowiedzialni są za obliczanie wartości mierników. Innym przykładem jest też liczba nauczycieli korzystających ze szkoleń, która nie zawsze przekłada się na podwyższenie jakości kształcenia. Może okazać się, że przeszkoleni nauczyciele nie będą wystarczająco zaangażowani w proces dydaktyczny. Wątpliwości budzi ponadto celowość obliczania niektórych mierników o niskiej wartości informacyjnej. Przykładowo ustala się liczbę komisji prowadzących postępowania w sprawie awansu nauczycieli, która w żadnym stopniu nie określa skuteczności czy efektywności. Zdecydowanie lepszym miernikiem wydaje się liczba nauczycieli przystępujących do egzaminu, który również jest obliczany. Innym problemem natury merytorycznej jest sposób konstrukcji mierników, np. liczba uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli będzie prawidłowym miernikiem tylko wtedy, gdy kontroli przeprowadzi się odpowiednio dużo.

Istotnym problemem zaobserwowanym w badanej jednostce jest również brak zbieżności między systemem budżetowania zadaniowego i kontrolą zarządczą. W budżecie zadaniowym do zadań przypisywane są cele, natomiast w kontroli zarządczej do celów przypisane są zadania. W obszarze edukacji, który przeanalizowano w niniejszym opracowaniu, występują różniące się od siebie cele, zadania i mierniki. Wynika to z ograniczonej wymiany informacji i braku koordynacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi zajmującymi się podobnymi aspektami działalności. Błędem jest więc, że jednostka nie stosuje w jednym obszarze identycznych mierników. Oznacza to dwukrotne wykonywanie tej samej pracy (zbieranie danych oraz ich przetwarzanie), zdecydowanie łatwiej byłoby opracować jednolite mierniki dla poszczególnych zadań i celów, które przecież mogą być oceniane w obu systemach.

4. Zakończenie

Każdy podmiot powinien kierować się w swoim działaniu zasadami efektywności i skuteczności. Dotyczy to zwłaszcza jednostek sektora finansów publicznych, które realizując zadania, gospodarują środkami publicznymi, a dążenie do poprawy efektywności i skuteczności powinny traktować jako konieczność. Dlatego niezbędne jest opracowanie prawidłowo funkcjonującego systemu pomiaru dokonań, w któ-

rym niezmiernie ważny staje się wybór odpowiednich mierników. To właśnie one umożliwiają poprawę efektywności działania oraz wyeliminowanie ryzyka dotyczącego nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki.

Podsumowując, efektywność i skuteczność JST uzależniona jest od prawidłowo stosowanej kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego. Wymienione instrumenty wspierają kadrę kierowniczą w zarządzaniu jednostką. Jednocześnie należy zauważyć, że obligatoryjna kontrola zarządcza może stanowić stymulator w zakresie przyszłego wdrożenia budżetu zadaniowego, obecnie jedynie fakultatywnego w JST, aby permanentnie usprawniać system zarządzania.

Literatura

- Białończyk W., Kasiak Ł., 2010, *Budżet państwa*, [w:] Lachiewicz W. (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Filipiak B., 2011, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe, nr 10.
- Kowalewski M., 2012, *Systemy pomiaru dokonań przedsiębiorstwa*, [w:] Nowak E. (red.), *Pomiar i raportowanie dokonań przedsiębiorstwa*, CeDeWu, Warszawa.
- Kuś A., 2011, *Mierniki jako narzędzie badania efektywności celów i zadań sformułowanych w budżecie zadaniowym*, [w:] Siedlecka A. (red.), *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, PSW, Biała Podlaska.
- Lubińska T., 2010, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T., Strąk T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M., Godek M., 2007, *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] Lubińska T. (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Misiąg W., 2005, *Jawność i przejrzystość a efektywność pomocy publicznej*. Referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, www.nik.gov.pl.
- Modzelewski P., 2014, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego w zakresie pomiaru skuteczności i efektywności*, [w:] Sienkiewicz P., Świeboda H. (red.), *Bezpieczeństwo – efektywność – budżet zadaniowy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Modzelewski P., 2009, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa.
- Nieplowicz M., 2013, *Instrumenty controllingu strategicznego*, [w:] Nowak E. (red.), *Controlling dla menedżerów*, CeDeWu, Warszawa.
- Orłowski W.M., 2010, *Cele sformułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty*, [w:] Postuła M., Perczyński P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Warszawa.
- Skoczylas W., Waśniewski P., 2016, *Teoretyczne podstawy pomiaru dokonań*, [w:] Niemiec A. (red.), *System pomiaru dokonań w przedsiębiorstwach*, CeDeWu, Warszawa.
- Strąk T., 2012, *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa.
- Stankiewicz J., 2006, *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.
- Szołno O., 2014, *Uwarunkowania efektywnego funkcjonowania budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego we Wrocławiu, nr 344.

- Świeboda H., Borowik M., 2014, *Mierniki monitorowania celów i zadań w jednostkach sektora publicznego*, [w:] Sienkiewicz P., Świeboda H. (red.), *Bezpieczeństwo, efektywność, budżet zadaniowy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.
- Zalewski A., 2007, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.