

Efektywność realizacji zadań publicznych na przykładzie jednostki budżetowej

Adam Bujak*

Streszczenie: *Cel* – Zaprezentowanie systemu pomiaru efektywności realizacji zadań publicznych w jednostce budżetowej oraz ocena tego systemu.

Metodologia badania – Analiza literatury przedmiotu, a także materiałów źródłowych pochodzących z badanej jednostki.

Wynik – Dokonanie oceny systemu pomiaru efektywności w badanym podmiocie poprzez wskazanie jego mocnych i słabych stron.

Oryginalność/wartość – Osiągnięty wynik należy traktować jako podstawę do udoskonalania systemu pomiaru efektywności w badanym podmiocie, jak również w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Słowa kluczowe: jednostka budżetowa, efektywność, miernik

Wprowadzenie

Na współczesnym rynku funkcjonuje wiele różnorodnych podmiotów, część z nich w sektorze prywatnym, część w sferze publicznej. Mimo zróżnicowania celów, rodzajów działalności czy wykorzystywanych zasobów każda jednostka powinna być efektywna.

Osiągnięcie pożądanego poziomu efektywności wymaga właściwego zarządzania. Należy racjonalnie alokować dostępne zasoby, a więc realizować założone cele przy możliwie niskich nakładach lub maksymalizować efekty, mając do dyspozycji określone środki. Trudno byłoby jednak podejmować działania proefektywnościowe bez wskazania sposobów pomiaru efektywności. W przypadku przedsiębiorstw prywatnych są one szeroko opisywane w literaturze z zakresu analizy finansowej, natomiast w sferze publicznej mierzenie efektywności rozpoczęto stosunkowo niedawno. Specyfika działalności jednostek budżetowych nie pozwala jednak na wykorzystanie metod stosowanych w podmiotach gospodarczych, choć pojawiają się takie postulaty (por. np. Szolno, 2015). Dlatego za cel niniejszego artykułu przyjęto zaprezentowanie systemu pomiaru efektywności realizacji zadań publicznych w jednostce budżetowej, a także dokonanie oceny tego systemu. Tak sformułowany cel osiągnięto dzięki analizie literatury przedmiotu oraz materiałów udostępnionych przez badaną jednostkę.

* dr Adam Bujak, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Instytut Ekonomii i Finansów, Zakład Rachunkowości, 20-031 Lublin, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, e-mail: abujak@hektor.umcs.lublin.pl.

1. Znaczenie efektywności i jej pomiaru w jednostkach sektora finansów publicznych

Efektywność jest pożądaną cechą wykonywanych działań. W literaturze rozważania nad jej istotą prowadzone są od wielu lat. W nurt tych badań wpisuje się między innymi E. Skrzypek (2000), która rozpatruje efektywność w dwóch wymiarach: jako wykonanie dobrej pracy (właściwych rzeczy) we właściwy sposób. Realizacja zadań to osiągnięcie zamierzonych celów, czyli skuteczność. Działanie ma bowiem przynosić oczekiwany skutek. Drugim wymiarem efektywności jest sprawność, która oznacza działanie szybkie, zręczne, umiejętne. Sprawność powinno się rozpatrywać w kontekście ekonomiczności, czyli zasady racjonalnego gospodarowania. Efektywność nierozzerwalnie wiąże więc ze sobą skuteczność i sprawność.

Konieczność efektywnego działania dotyczy wszystkich podmiotów, również zaliczanych do sektora publicznego. Państwo czy jednostki samorządowe mają do zrealizowania szereg zadań, dysponując ograniczonymi zasobami. Sfera publiczna dostarcza jednak specyficzne dobra i usługi, które nie są elementem konkurencyjnego rynku (Kachniarz, 2012). Podmioty publiczne zasadniczo nie funkcjonują w warunkach niepewności, ich byt nie jest więc zagrożony. Nie oznacza to oczywiście, że mogą być oceniane jedynie przez pryzmat zrealizowanych zadań. Także one w swojej działalności powinny się kierować racjonalnością, która w tym przypadku nie jest wymuszona przez mechanizmy rynkowe, ale przepisy prawa. Jednostki sektora finansów publicznych mają bowiem obowiązek przeprowadzania kontroli zarządczej, której celem jest między innymi zapewnienie skuteczności i efektywności działania (Ustawa, 2009).

Ustawodawca, przywołując odrębnie pojęcia *skuteczności* i *efektywności*, wskazuje na ich rozłączność. Jednak w literaturze efektywność bywa traktowana jako kategoria nadrzędna wobec skuteczności (por. np. Sienkiewicz, 2014). W związku z tym użytemu w ustawie terminowi *efektywność* należałoby nadać węższe znaczenie i traktować go jako sprawność lub ekonomiczność, a więc na przykład relację nakładów do wyników (Modzelewski, 2014). Również w niniejszym opracowaniu termin *efektywność* będzie traktowany szeroko, jako połączenie skuteczności i ekonomiczności, a więc efektywności w węższym znaczeniu.

Pomiar efektywności w jednostce budżetowej musi być poprzedzony określeniem jej celów. Cel to przyszły pożądaný stan rzeczy, który ma być osiągnięty (Orłowski, 2010). Tylko w przypadku ustalenia celów możliwy staje się pomiar skuteczności. Realizacja celów odbywa się poprzez wykonywanie zadań, które powodują zużycie zasobów i osiągnięcie efektów. Identyfikacja tych dwóch kategorii pozwala na określenie sprawności działania. Aby zmierzyć efektywność wykonywanych działań, wprowadzono budżetowanie zadaniowe, które jest obligatoryjne dla jednostek rządowych (Ustawa, 2009).

Poziom efektywności w budżecie zadaniowym wyznacza się, stosując różnego rodzaju mierniki. Odpowiednio dobrane mierniki powinny się charakteryzować określonymi cechami. Przede wszystkim na ich wartość wpływ muszą mieć nie czynniki zewnętrzne, ale dysponenci środków realizujący zadania publiczne. Wskazane jest również, aby obliczanie

wartości miernika opierało się na istniejących danych. Nie występuje wtedy konieczność rejestrowania dodatkowych informacji, a więc nie zwiększa się pracochłonność czynności ewidencyjnych. Istotne jest także, by określone dane dostępne były we właściwym czasie, czyli w terminie sporządzenia sprawozdań budżetowych. Nie należy natomiast stosować mierników opisowych, logicznych oraz takich, które ukazywałyby poziom lub dynamikę finansowania (Rozporządzenie, 2015). Szerszy katalog wymagań odnośnie do mierników zawiera literatura przedmiotu, która między innymi postuluje przypisywać im kryteria określane nazwą SMART. Powinny być więc proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie (Malinowska-Misiąg, Misiąg, Misiąg, Tomalak, 2015). Kolejne wymogi stawiane systemowi pomiaru wykonania celów i zadań za pomocą mierników można sformułować następująco (Pogoda, Chrzanowski, Marczewski, 2010):

- a) klarowność celów (jasność, zrozumiałość, użyteczność w procesie decyzyjnym);
- b) zogniskowanie (koncentracja na celach priorytetowych oraz obszarach wymagających usprawnień);
- c) spójność z celami (mierniki należy uporządkować według logicznej hierarchii i ze sobą powiązać);
- d) zbilansowanie (mierniki powinny dawać pełny obraz wykonania zadań, a jednocześnie być proste do obliczania);
- e) doskonalenie (mierniki należy stale dostosowywać do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych);
- f) solidność (informacje dostarczane przez mierniki powinny pozwalać na obiektywną ocenę sposobu realizacji zadań).

Zaleca się, aby pomiar efektywności odbywał się miernikami trojakiemu rodzaju: produktu, które kwantyfikują liczbę zrealizowanych zadań; rezultatu, będących miarami efektów uzyskiwanych przez beneficjentów, a więc na przykład osób korzystających z wytworzonych produktów, oraz oddziaływania, które mierzą efekty podjętych działań, ale w perspektywie średnio- lub długoterminowej (Strąk, 2012).

2. Charakterystyka badanej jednostki

Podmiotem poddanym badaniu jest Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej (WIIH) w Lublinie będący jednostką budżetową wchodzącą w skład zespolonej administracji rządowej w województwie lubelskim. Inspektorat wraz z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów realizuje zadania Inspekcji Handlowej, czyli organu kontrolnego, którego celem jest ochrona interesów i praw konsumentów, a także interesów gospodarczych państwa. Zadania Inspektoratu wynikają głównie z ustawy o inspekcji handlowej (Ustawa, 2000), a zalicza się do nich między innymi:

- a) kontrolę wybranych wyrobów wprowadzonych do obrotu w zakresie ich zgodności z wymaganiami technicznymi, prawnymi, dotyczącymi bezpieczeństwa i innymi;
- b) kontrolę niektórych wyrobów przed ich wprowadzeniem do obrotu;

- c) podejmowanie mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów;
- d) organizowanie i prowadzenie polubownych sądów konsumenckich;
- e) prowadzenie poradnictwa konsumenckiego.

Zakres realizowanych zadań wynika bezpośrednio z dokumentu pod tytułem *Polityka konsumencka na lata 2014–2018* (2014), w którym podkreśla się konieczność budowy bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku.

WIIH w Lublinie 31 grudnia 2015 roku zatrudniał 75 pracowników. W 2015 roku przeprowadził blisko 1200 kontroli (w ramach których skontrolowano ponad 11 tys. partii produktów), rozpoznał ponad 600 spraw, z których niemal wszystkie (95%) zostały załatwione lub przekazane do załatwienia właściwym podmiotom, przeprowadził również 512 mediacji. W tym samym roku wpłynęło też kilkadziesiąt wniosków o rozpoznanie spraw przez Stały Polubowny Sąd Konsumencki, jednak posiedzenia sądowe nie odbywały się głównie z uwagi na brak zgody przedsiębiorców na tę formę próby zakończenia sporu. Istotnym elementem działalności Inspektoratu było udzielanie porad i instruktaży (w liczbie ponad 9600) zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom. Wydatki związane z funkcjonowaniem Inspektoratu w 2015 roku osiągnęły wartość 4 268 463,70 zł, zaś dochody stanowiły niewiele ponad 2% tej kwoty (90 479,90 zł).

3. System mierników służących ocenie efektywności analizowanego podmiotu

W 2015 roku WIIH w Lublinie realizował w ramach funkcji 6 „Polityka gospodarcza kraju” jedno zadanie budżetowe z klasyfikacji zadaniowej o kodzie 6.12. „Ochrona konkurencji i konsumentów”, dla którego celem było „Zapewnienie przestrzegania praw konsumentów”. Określono również miernik realizacji tego celu, którym jest procentowy udział liczby kontroli, w których stwierdzono naruszenie przepisów, w łącznej liczbie przeprowadzonych kontroli (Rozporządzenie, 2014).

W badanej jednostce stosowany jest również szereg innych mierników w ramach wdrożonego systemu kontroli zarządczej. Ich charakterystykę zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Mierniki wykorzystywane do oceny efektywności w WIIH w Lublinie

Rodzaj mierników	Nazwa miernika	Sposób obliczania wartości miernika
1	2	3
Dotyczące kosztów (wydatków)	Wskaźnik udziału kosztów bezpośrednich	Udział kosztów bezpośrednich w kosztach ogółem [%]
	Wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w budżecie	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem [%]
	Wskaźnik kosztu efektywnej godziny pracy I	Stosunek wynagrodzeń ogółem do liczby efektywnie przepracowanych godzin [zł/godz.]

1	2	3
	Wskaźnik kosztu efektywnej godziny pracy II	Stosunek kosztów rzeczowych ogółem do liczby efektywnie przepracowanych godzin [zł/godz.]
	Wskaźnik kosztów sprzątnia	Stosunek kosztów sprzątnia do powierzchni użytkowej [zł/m ²]
	Wskaźnik kosztów transportu własnego	Stosunek kosztów transportu własnego (m.in. wynagrodzeń kierowców, diet, paliwa, ubezpieczenia, serwisowania) do liczby przejechanych kilometrów [zł/km]
	Wskaźnik kosztów administrowania	Stosunek miesięcznych kosztów administrowania (m.in. opłat za administrowanie, ochronę, konserwację budynków) do powierzchni całkowitej [zł/m ²]
	Wskaźnik kosztów obsługi prawnej	Stosunek miesięcznego kosztu obsługi prawnej do liczby etatów ogółem [zł/etat]
	Wskaźnik kosztów obsługi informatycznej	Stosunek miesięcznych kosztów obsługi informatycznej do liczby zatrudnionych ogółem [zł/os.]
Dotyczące zasobów kadrowych	Wskaźnik liczby mieszkańców województwa na etat administracji	Stosunek liczby mieszkańców województwa lubelskiego do liczby etatów ogółem [os./etat]
	Wskaźnik fluktuacji kadr	Stosunek liczby osób, które odeszły z pracy, do liczby zatrudnionych ogółem [%]
	Wskaźnik struktury zarządzania	Stosunek liczby zatrudnionych ogółem do liczby stanowisk kierowniczych
	Wskaźnik profesjonalizacji	Udział pracowników korpusu służby cywilnej w liczbie zatrudnionych ogółem [%]
	Wskaźnik struktury zatrudnienia	Udział pracowników merytorycznych w liczbie zatrudnionych ogółem [%]
Dotyczące zasobów majątkowych	Wskaźnik warunków pracy	Stosunek powierzchni użytkowej do liczby zatrudnionych ogółem [m ² /os.]
	Wskaźnik średniego wieku sprzętu wyposażenia technicznego	Stosunek sumarycznego wieku wszystkich urządzeń stanowiących wyposażenie techniczne do liczby tych urządzeń [lata/szt.]
	Wskaźnik odtworzenia majątku	Stosunek wydatków na odtworzenie majątku do wartości majątku (liczony odrębnie dla poszczególnych grup majątkowych) [%]
Dotyczące sposobu działania	Wskaźnik cyfryzacji I	Udział liczby odebranych i wysłanych dokumentów w formie elektronicznej w ogólnej liczbie odebranych i wysłanych dokumentów [%]
	Wskaźnik cyfryzacji II	Udział spraw dokumentowanych wyłącznie w formie elektronicznej w ogólnej liczbie prowadzonych spraw [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji badanej jednostki.

4. Ocena systemu mierników służących do pomiaru efektywności w badanym podmiocie

Podstawową zaletą rozwiązania wykorzystywanego w WIIH w Lublinie jest to, że dzięki jego zastosowaniu pomiarem efektywności objęto istotny z punktu widzenia polityki gospodarczej obszar funkcjonowania państwa. Co prawda efekty tej polityki mają charakter społeczny, a ich zmierzenie jest problematyczne, to jednak podjęto taką próbę, wdrożono określone rozwiązanie, dzięki któremu dostępne są informacje na temat prowadzonej działalności. Wykorzystać je może kierownictwo badanej jednostki do podejmowania decyzji zarządczych. Przygotowane informacje pozwalają na zidentyfikowanie tych obszarów, które funkcjonują właściwie, oraz tych wymagających doskonalenia. Ocenie mogą być więc poddane między innymi koszty, wydatki, zasoby kadrowe i majątkowe. Zaznaczyć należy również, że wśród proponowanych mierników nie znalazły się takie, które byłyby niezgodne z wymogami określonymi rozporządzeniem (Rozporządzenie, 2015).

Wśród zalet systemu mierników wymienić należy także możliwość dynamicznego (w czasie) i przekrojowego (z innymi podmiotami) porównywania ich wartości. Dzięki temu można określić tendencje w kształtowaniu się wybranych zjawisk i procesów oraz wskazać jednostki najgorsze lub najlepsze według przyjętego kryterium. Oczywiście o porównywalności mierników można mówić jedynie wtedy, gdy metodyka ich obliczania będzie identyczna.

Wykorzystywane mierniki mają też słabe strony. Podstawową ich wadą jest to, że w zasadzie nie mierzą stopnia realizacji celów. Służy temu jedynie przyjęty ogólnie wskaźnik określony rozporządzeniem (Rozporządzenie, 2014). Może być on traktowany jako miernik rezultatu, natomiast brakuje mierników oddziaływania. Za mierniki produktu można uznać przykładowo liczbę kontroli, mediacji czy udzielonych porad, jednak w przyjętym systemie nie są one podstawą do oceny działalności. Wszystkie pozostałe mierniki dotyczą efektywności w wąskim znaczeniu, a więc ekonomiczności.

Nie można również pominąć kwestii kosztów pomiaru efektywności. Obliczenie wartości mierników wymaga uprzedniego pozyskania odpowiednich danych pochodzących głównie z prowadzonej ewidencji księgowej i kadrowej (przy czym nie wszystkie potrzebne informacje są od razu dostępne; czasami konieczna jest analiza poszczególnych zapisów czy dokumentów, aby wyodrębnić te właściwe), dodatkowo posiłkować się trzeba danymi statystycznymi. Wykonywanie tych czynności angażuje czas pracy, zużywa sprzęt komputerowy, materiały biurowe, a więc zasoby te nie mogą być wykorzystane w podstawowej działalności. Należy także zaznaczyć, że stosowanych mierników jest dość dużo, a wartość informacyjna części z nich powiela się.

Zastrzeżenia można mieć też do merytorycznej wartości przyjętych mierników. Wiele z nich służyć ma ocenie jakości kadr. Jednak wynik tej oceny może być mylący, ponieważ żaden miernik nie uwzględnia takich cech zatrudnionych, jak wykształcenie czy doświadczenie zawodowe. Poza tym przykładowo wskaźnik fluktuacji kadr, który ma mierzyć stabilność zatrudnienia, nie bierze pod uwagę osób, które podjęły pracę – uwzględnia wyłącznie

pracowników, którzy z niej odeszli. Poważną wadą mierników jest również w wielu przypadkach brak możliwości wskazania ich pożądaných wartości. O ile na przykład korzystniej oceniane będą niższe wartości wielu wskaźników dotyczących kosztów, choćby kosztów efektywnej godziny pracy, sprzątanania czy administrowania, to w przypadku wskaźnika mierzącego liczbę mieszkańców województwa na etat administracji, wskaźnika struktury zarządzania czy warunków pracy trudno określić ich wartości pożądanę. Wiadomo jedynie, że nie powinny być ani za wysokie, ani zbyt niskie. Problematyczna jest też interpretacja mierników dotyczących sposobu działania, których wartości nie są uzależnione wyłącznie od badanego podmiotu. Fakt otrzymania z zewnątrz dokumentu papierowego lub konieczność wysłania dokumentu w takiej formie (a obowiązek ten często wynika z przepisów prawa) może skutkować zbyt niską w porównaniu do oczekiwań wartością wskaźników cyfryzacji.

Uwagi końcowe

Pomiar efektywności w jednostce budżetowej jest zagadnieniem dość skomplikowanym. Specyfika realizowanych celów i wykonywanych zadań uniemożliwia bowiem stosowanie metod, które od wielu lat wykorzystywane są przez przedsiębiorstwa. Z tego względu należy poszukiwać innych rozwiązań, wdrażać je w praktyce i doskonalić, aby osiągać zadowalające rezultaty.

Szczególnie ważna jest stała i kompleksowa ewaluacja systemu pomiaru efektywności. Należy podejmować próby identyfikacji jego słabych stron i je eliminować. Prawidłowo funkcjonujący system oceny, a więc między innymi właściwie dobrane mierniki, jest bowiem podstawą sprawnego zarządzania w każdej organizacji, także w jednostce budżetowej.

Literatura

- Kachniarz, M. (2012). *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*. Wrocław: Wyd. UE we Wrocławiu.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, J., Misiąg, W., Tomalak, M. (2015). *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Przewodnik*. Wrocław: Presscom.
- Modzelewski, P. (2014). Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego w zakresie pomiaru skuteczności i efektywności. W: P. Sienkiewicz, H. Świeboda (red.), *Bezpieczeństwo – efektywność – budżet zadaniowy* (s. 43–61). Warszawa: AON.
- Orłowski, W.M. (2010). Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty. W: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej* (s. 81–113). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Pogoda, A., Chrzanowski, M., Marczewski, K. (2010). Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego. W: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej* (s. 115–171). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Polityka konsumencka na lata 2014–2018* (2014). Warszawa: UOKiK.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 17.06.2014 w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015. Dz.U. poz. 825.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2.07.2015 w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016. Dz.U. poz. 55.
- Sienkiewicz, P. (2014). Ewaluacja efektywności działania w analizie systemowej zarządzania bezpieczeństwem. W: P. Sienkiewicz, H. Świeboda (red.), *Bezpieczeństwo – efektywność – budżet zadaniowy* (s. 10–24). Warszawa: AON.
- Skrzypek, E. (2012). *Jakość i efektywność*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Strąk, T. (2012). *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*. Warszawa: Difin.
- Szołno, O. (2015). Cele i mierniki monitorowania celów w systemie kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 398, *Zarządzanie kosztami i dokonaniami*, 450–459. DOI: 10.15611/pn.2015.398.43.
- Ustawa z 15.12.2000 o inspekcji handlowej. Dz.U. 2014, poz. 148, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.

THE EFFICIENCY OF PUBLIC TASKS REALISATION ON THE EXAMPLE OF BUDGETARY UNIT

Abstract: *Purpose* – Presenting the efficiency measurement system of public tasks in the budgetary unit and assessment of the system.

Design/methodology/approach – Analysis of literature and source materials from the audited unit.

Findings – Assessment of efficiency measurement system in the budgetary unit by identifying its strengths and weaknesses.

Originality/value – The achieved results should be considered as a basis for improving of efficiency measurement system in the audited unit, as well as in other public finance sector units.

Keywords: budgetary unit, efficiency, measure

Cytowanie

Bujak, A. (2016). Efektywność realizacji zadań publicznych na przykładzie jednostki budżetowej. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6/1 (84), 35–42. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-03.