

Nowoczesne Systemy Zarządzania
Zeszyt 12 (2017), nr 3 (lipiec-wrzesień)
ISSN 1896-9380, s. 191-209

Modern Management Systems
Volume 12 (2017), No. 3 (July-September)
ISSN 1896-9380, pp. 191-209



Instytut Organizacji i Zarządzania
Wydział Cybernetyki
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

Institute of Organization and Management
Faculty of Cybernetics
Military University of Technology

Determinanty oceny jakości działań w organizacjach publicznych

Determinants of quality assessment activities' in public organizations

Katarzyna Szczepańska

Politechnika Warszawska, Wydział Zarządzania

Abstrakt. Artykuł przedstawia rozważania dotyczące formalnych i teoretycznych podstaw oceny jakości działań w organizacjach publicznych. Wyjaśniono pojęcia: podmiot publiczny i organizacja publiczna. Przedstawiono syntezę charakterystyki strategii „Sprawne Państwo 2020”. Przeprowadzono analizę porównawczą celów strategii i ich wskaźników oraz omówiono jej wyniki. Zinterpretowano normatywną definicję jakości w kontekście organizacji publicznych. Przedstawiono również pojęcie wartościowania jakości z uwzględnieniem międzynarodowych wskaźników jakości w administracji publicznej. Zaproponowano podejście umożliwiające przeprowadzanie oceny jakości działań w organizacjach publicznych. W podsumowaniu zawarto syntezę uwarunkowań oceny jakości działań w organizacjach publicznych.

Słowa kluczowe: organizacje publiczne, działania publiczne, ocena jakości działań, wskaźniki jakości

Abstract: The article presents considerations regarding the formal and theoretical basis for assessing the quality of activities in public organizations. The notions of public entity and public organization are explained. The synthesis of the characteristics of the strategy „Efficient State 2020” is presented. A comparative analysis of the objectives of the strategy and their indicators was carried out and their results were discussed. The normative definition of quality has been interpreted in the context of public organizations. The concept of quality evaluation has also been presented, taking into account international quality indicators in public administration. An approach was proposed to enable the assessment of the quality of activities in public organizations. The summary contains a synthesis of conditions for the assessment of the quality of activities of public organizations.

Keywords: public organizations, public entity, public activities, quality indicators

Wstęp

Potrzeba oceny jakości w administracji publicznej wynika z koncepcji: nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*), nowego ładu publicznego (ang. *New Public Governance*) oraz nowej usługi publicznej (ang. *New Public Service*). Strategia „Sprawne Państwo 2020” również wskazuje na potrzebę oceny jakości, ponieważ dotyczy wielu jej aspektów, np.: prawnych (jakość stanowionego prawa), ekonomicznych (np. efektywność państwa), organizacyjnych (np. sprawność instytucjonalna). Abstrahując od analizy związków strategii z koncepcjami zarządzania, należy stwierdzić, że stanowią one kontekst definiowania terminu „jakość” w administracji publicznej. Przyjęta definicja powinna być na tyle pojemna, aby możliwe było jej odniesienie do specyfiki elementów struktury administracji publicznej. Warunkuje to możliwość wartościowania zarówno poziomu jakości w organizacjach (podmiotach) publicznych, jak i realizowanych przez nich działań. Wartościowanie wymaga opracowania odpowiednich miar i wskaźników oceny, w tym ich wartości oczekiwanych. Wyniki analizy wskaźników stanowią podstawę doskonalenia szeroko rozumianej jakości.

Celem artykułu jest przedstawienie argumentacji wyjaśniającej uwarunkowania definiowania i oceny jakości działań w administracji publicznej. W realizacji celu zastosowano metody badawcze: analizy piśmiennictwa oraz analizy i konstrukcji logicznej.

1. Pojęcie organizacji publicznej

Sektor publiczny to część gospodarki narodowej, którą tworzą podmioty – osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz fundusze celowe podległe organom władzy publicznej, zarówno państwowym, jak i samorządowym. Przedstawiona definicja uzasadnia stosowanie terminu „podmioty publiczne”, które są różnie definiowane w zależności od podstawy prawnej, co skutkuje powstaniem kilku klasyfikacji organizacji publicznych. Wybrane definicje podmiotu publicznego przedstawiono w tabeli 1.

Ogólnie można przyjąć, że podmioty publiczne to „wszelkie podmioty, którym państwo i jego organy powierzyły lub zleciły realizację zadania publicznego” (Hefner, 2015, s. 4) w określonej formie prawnej. Uzasadnia to zróżnicowanie zakresu działania organizacji publicznych (np. świadczenie usług publicznych, ochrona porządku publicznego, zarządzanie rozwojem regionalnym czy zasobami umożliwiającymi wykonywanie zadań publicznych).

W naukach o zarządzaniu termin „organizacja” charakteryzowany jest w znaczeniach: przedmiotowym (obiekt, który różni się od innych pod względem cech charakterystycznych), atrybutowym (cecha przedmiotów złożonych – zorganizowanie) i czynnościowym (tworzenie organizacji). Znaczenie przedmiotowe jest

podstawą klasyfikacji organizacji według kryteriów grupowania, z czego wynika podział na rodzaje organizacji. Należy przyjąć, że organizacja publiczna to rodzaj organizacji (według kryterium funkcji genotypowej), która jest „utworzona z inicjatywy administracji państwowej lub jednostki samorządu terytorialnego, zależna od organów założycielskich prowadzących działalność o charakterze publicznym” (Kowalczewski, Matwiejczuk, 2008, s. 77-78). Można również powiedzieć, że organizacja publiczna to system społeczno-techniczny utworzony sztucznie w celu realizacji określonej misji, wartości i celów, posiadający wewnętrzną strukturę łączącą w funkcjonalną całość elementy wchodzące w jej skład (Kozmiński, Piotrowski, 2006, s. 30), z następującymi zastrzeżeniami: misją organizacji publicznych jest „zaspokajanie zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług publicznych w szerokim znaczeniu” (Kozuch, 2011, s. 48), wartości organizacji publicznych wynikają z koncepcji zarządzania w administracji publicznej (Szczepańska, 2016), a cele z ze strategii centralnych organów władzy publicznej.

Tabela 1. Wybrane definicje podmiotu publicznego

Treść	Podstawa prawna	Definicja
Podmiot publiczny	Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym	a) Jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. b) Inna niż określona w lit. a osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: <ul style="list-style-type: none"> • finansują ją w ponad 50%, lub • posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub • sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub • mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. c) Związki podmiotów, o których mowa powyżej.
Podmiot prawa publicznego	Dyrektywy: 2004/18/WE, 2004/17/WE	Każdy podmiot: <ul style="list-style-type: none"> • ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, • posiadający osobowość prawną, • spełniający co najmniej jeden z trzech warunków: a) finansowany jest w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego, b) jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów, c) ponad połowa składu jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy (17.11.2016); Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100, s. 1; Heffner, 2015, s. 4

Podsumowując, należy stwierdzić, że kontekst rozważań (prawny, zarządzania) stanowi uzasadnienie stosowania terminów „podmiot publiczny” lub „organizacja publiczna”.

2. Formalne podstawy oceny jakości działań w organizacjach publicznych

Strategię „Sprawne Państwo 2020” można uznać za odniesienie zarówno dla definiowania, jak i oceny jakości działań w organizacjach publicznych, ponieważ jej zakres przedmiotowy obejmuje m.in.: efektywność instytucji publicznych; podnoszenie jakości kadr administracji rządowej i samorządowej; jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych; efektywność systemu ochrony zdrowia (Monitor Polski, 2013, s. 7). Podmiotem strategii jest obywatel (obywatel Polski, osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa, podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz organizacje społeczne) rozumiany jako (Monitor Polski, 2013, s. 7):

- klient instytucji publicznych¹; odbiorca tworzonych regulacji prawnych oraz informacji i komunikatów instytucji publicznych;
- nadawca wniosków, petycji czy wystąpień kierowanych do instytucji publicznych;
- partner, wyborca, współdecydent w procesach rządzenia i zarządzania;
- konsument i pacjent, któremu zapewnia się pomoc prawną, dostęp do usług zdrowotnych i bezpieczeństwo;
- pracownik, przedsiębiorca.

Głównym celem strategii jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. Celami szczegółowymi są: (Monitor Polski, 2013, s. 9-10):

- otwarty rząd – wprowadzenie zasad otwartego rządu, a zamierzeniem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej (...);
- zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa (...) [oraz dążenie] do usprawnienia procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej (...), podnoszenia skuteczności zarządzania urzędami administracji publicznej;
- skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych – zapewnienie sprawnego zarządzania i koordynacji obszarów istotnych dla rozwoju kraju i podniesienia prestiżu państwa na arenie międzynarodowej;

¹ M.in. urzędy administracji rządowej i samorządowej, sądy, placówki opieki zdrowotnej, prokuratura, urzędy organów rządowej administracji zespolonej i niezespolonej.

- dobre prawo – upraszczanie procedur administracyjnych (...), usprawnienia procesu tworzenia regulacji prawnych;
- efektywne świadczenie usług publicznych – poprawa relacji między wynikami i nakładami w zakresie świadczenia usług publicznych, podniesienie efektywności i dostępności świadczenia usług publicznych (...) oraz wprowadzenie standaryzacji i nowoczesnego zarządzania [nimi];
- skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura – reforma wymiaru sprawiedliwości oraz usprawnienie funkcjonowania prokuratury;
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku – podejmowanie działań przez służby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny zarówno w ramach bieżącego funkcjonowania, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych.

Na podstawie celów można określić wspólne kryteria jakości działań, którymi są efektywność i skuteczność, opisujące kryterium sprawności działań. Dla każdego z celów omawianej strategii (z wyjątkiem skutecznego zarządzania i koordynacji działań rozwojowych) zostały określone wskaźniki służące pomiarowi stopnia ich osiągnięcia; przedstawiono je w tabeli 2.

Po porównaniu opisu celów strategicznych ze wskaźnikami ich pomiaru zawartymi w tabeli 2 nasuwają się następujące spostrzeżenia: wskaźniki odnoszą się jedynie do części charakterystyki celów, a wszystkie ilościowe wskaźniki oceny dotyczą w większym stopniu skuteczności niż efektywności. Na tej podstawie można sformułować wniosek, że przyjęcie opisu i wskaźników celów strategii „Sprawne Państwo 2020” za podstawę oceny poziomu jakości działań w organizacjach publicznych jest niewystarczające.

Tabela 2. Wskaźniki realizacji strategii „Sprawne Państwo 2020”

Cele	Wskaźniki podstawowe	Wskaźniki uzupełniające
Główny – zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami	Wskaźnik efektywności rządzenia	brak
Szczegółowy – otwarty rząd	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną	brak
Szczegółowy – zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy
	Poziom zaufania do instytucji publicznych	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną wśród osób posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu w gospodarstwach domowych / w tym do przekazywania wypełnionych formularzy
		Odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją
Szczegółowy – skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych	brak	brak
Szczegółowy – dobre prawo	Wskaźnik jakości stanowionego prawa	Liczba (udział procentowy) inicjatyw (legislacyjnych), które zostały przeprowadzone przy użyciu standardów narzędzi komunikacji (np. system konsultacji on-line, System e-RPL)
	Wskaźnik - rządy prawa	Liczba przeprowadzanych OSR ex-post w skali roku
Szczegółowy – efektywne świadczenie usług publicznych	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną wśród osób posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu w gospodarstwach domowych / w tym do przekazywania wypełnionych formularzy

Szczegółowy – efektywne świadczenie usług publicznych	Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną	<p>Odsetek stron internetowych urzędów spełniających kryteria dostępności WCAG 2.0</p> <p>Dostępność do egzekucji sądowej (komorników sądowych) na 100 tys. mieszkańców</p> <p>Liczba adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód na 100 tys. mieszkańców</p> <p>Liczba notariuszy na 100 tys. mieszkańców</p> <p>Liczba przeszczepień narządów na 1 mln mieszkańców</p> <p>Liczba jednostek koncentratu krwinek czerwonych wydanych do leczenia na 1000 mieszkańców</p> <p>Współczynnik współ-płacenia przez pacjentów za leki refundowane</p>
Szczegółowy – kompleksowa reforma wymiaru sprawiedliwości oraz usprawnienie funkcjonowania prokuratury	Średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową	Czas trwania postępowania egzekucyjnego w sprawach o egzekucję świadczeń innych niż świadczenia powtarzające się i należności sądowe
Szczegółowy – skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura	<p>Wskaźnik postrzeganej korupcji</p> <p>Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw</p> <p>Odsetek obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpiecznie</p> <p>Odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania</p> <p>Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą</p>	<p>Liczba wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w stosunku do całkowitej liczby wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia</p> <p>Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia</p> <p>Średni czas odprawy granicznej jednego pasażera na przejściu drogowym (wjazd)</p> <p>Czas kontroli granicznej samochodów osobowych od momentu wjazdu na polskie przejście graniczne do zakończenia czynności kontrolnych</p> <p>Czas obsługi w ruchu osobowym na zielonym pasie „nic do zgłoszenia” od momentu wjazdu na ten pas po stronie państwa sąsiedniego do zakończenia czynności kontrolnych po stronie polskiej</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Monitor Polski z dnia 7 marca 2013 r., poz. 136, s. 103-105

3. Teoretyczne podstawy oceny jakości działań w organizacjach publicznych

Termin „jakość” jest definiowany według różnych kryteriów (np.: filozoficznego, ekonomicznego, psychologicznego, marketingowego czy technicznego). W ujęciu normatywnym jakość to „stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości obiektu spełnia wymagania” (Polski Komitet Normalizacyjny, 2015, s. 22). W kontekście organizacji publicznych – z uwzględnieniem ich specyfiki – przedstawiona definicja wydaje się właściwa do zastosowania, ponieważ jakość odnosi się do różnych „obiektów”, takich jak usługa publiczna czy proces lub system jej świadczenia. Uzasadniają one perspektywy definiowania jakości w organizacjach publicznych, np.: sektor publiczny i jego podmioty oraz zapewnianie dóbr i świadczenie usług publicznych. Każdy z wymienionych „obiektów” cechują różne właściwości: behawioralne (np. uczciwość), czasowe (np. dostępność), organizacyjne (np. sprawność), które powinny w jak największym stopniu spełniać wymagania (potrzeby lub oczekiwania ustalone, przyjęte zwyczajowo lub obowiązkowe) zarówno organizacji publicznej, jak i jej interesariuszy. Termin „interesariusze” (grupy interesu, strony zainteresowane) definiowany jest w dwóch ujęciach: szerokim lub wąskim. W wąskim ujęciu interesariusze postrzegani są jako grupy lub jednostki, od których zależy przetrwanie organizacji. Pozwala ono na stwierdzenie występowania zależności jednokierunkowej między interesariuszami a organizacją. Natomiast ujęcie szerokie dotyczy dwustronnych relacji interesariuszy i organizacji i jest związane z wieloma kryteriami ich definiowania (np. wpływ, relacje, wartość, użyteczność) (Garoui, Jarboui, 2012, s. 51). Kwestią do rozstrzygnięcia jest określenie interesariuszy organizacji publicznych. Wymienione w strategii „Sprawne Państwo 2020” rodzaje obywateli pozwalają na ich pogrupowanie według różnych kryteriów, takich jak: przedmiotowe (rodzaj świadczonych usług publicznych), zależności (rodzaj relacji między obywatelem a podmiotem publicznym), kontaktowe (forma komunikowania się z podmiotem publicznym), czasu (częstotliwość komunikowania się z podmiotem publicznym), należy jednak zaznaczyć, że do określenia struktury interesariuszy organizacji publicznych niezbędne jest uwzględnienie relacji zachodzących między administracją rządową i samorządową. Pozwoli to organizacjom publicznym na budowanie relacji oraz dostosowanie usług do potrzeb i oczekiwań grup interesariuszy.

Wartościowanie jakości poprzez określenie jej poziomu wymaga prowadzenia pomiarów. Należy przyjąć, że zakres wyników organizacji publicznych odnosi się do sprawności ich działania, która może być charakteryzowana pod względem wielu kryteriów oraz ich miar, np.: skuteczności (stopnia osiągnięcia celu), efektywności (relacji między nakładami a wynikami), innowacyjności (liczba wdrożonych innowacji: procesowych, produktowych, organizacyjnych), bezpieczeństwa (liczba zdarzeń niepożądanych, stopień zabezpieczenia). Niemniej jednak określenie rodzaju

i poziomu wyników (tzw. wartość oczekiwana) determinowane jest przez następujące kryteria (Andersen et al., 2016, s. 855-858): interesariusze – różne postrzeganie rodzaju i poziomu wyników organizacji; formalność – określenie celów organizacji publicznych; subiektywizm – stopień, w jakim pomiar wyników dotyczy wewnętrznej oceny działań w stosunku do ich zewnętrznego postrzegania; rodzaj procesu – różne sposoby świadczenia usług publicznych na różnych szczeblach administracji publicznej; rodzaj produktu – efekty (pozaekonomiczne), wyniki (ekonomiczne) usług publicznych; jednostka analizy – osoby lub grupy dokonujące oceny wyników.

W literaturze dotyczącej administracji publicznej wartościowanie jakości opisywane jest za pomocą wskaźników, które odnoszą się do jakości rządzenia oraz sprawności sektora publicznego. Przykłady takich wskaźników przedstawiono w tabeli 3.

Jak wynika z tabeli 3, obszary pomiaru pozwalają na określenie wskaźników zarówno ilościowych, jak i jakościowych; nie są one jednorodne, a ich podobieństwa dotyczą: rządów prawa i jakości usług publicznych (wskaźnik rządzenia Banku Światowego i wskaźnik jakości rządzenia N.F. Camposa), korupcji (wskaźnik rządzenia Banku Światowego i wskaźnik instytucji publicznych Światowego Forum Ekonomicznego). Wskaźniki jakości w administracji publicznej wydają się być najistotniejsze w przypadku porównywania wyników w skali międzynarodowej. Z przeprowadzonej analizy wskaźników zawartych w tabelach 2 i 3 wynika spostrzeżenie: wskaźniki nie są sprzeczne, ale ich spójność jest bardzo niska. Pomijając rozważania dotyczące formuł obliczeniowych, można stwierdzić, że bardzo potrzebne jest opracowanie struktury wskaźników umożliwiających porównywanie, według różnych standardów, oceny jakości w organizacjach publicznych.

Przy założeniu, że osiągnięcie celów strategii dotyczy różnych organizacji publicznych, opis jej celów szczegółowych pozwala na określenie działań i ich charakterystyk, co przedstawiono w tabeli 4. Warunkują one opracowanie wskaźników, których analiza umożliwi ocenę stopnia ich spójności z różnymi standardami oceny w administracji publicznej. Identyfikacja luk niedostosowania w obszarach pomiaru może stanowić podstawę zarówno zmiany lub modyfikacji działań służących osiągnięciu celów strategii, jak również opracowania formuł obliczania wartości wskaźników.

Tabela 3. Wybrane wskaźniki jakości w administracji publicznej

Wskaźnik	Obszary pomiaru
	Odpowiedzialność, rozliczanie i kontrola demokratyczna (ang. <i>voice and accountability</i>) – pomiar praw politycznych, wolności obywatelskich i praw człowieka
	Niestabilność polityczna i akty przemocy (ang. <i>political instability and violence</i>) – pomiar prawdopodobieństwa gwałtownych zagrożeń lub zmian w rządzie, destabilizacji przez możliwe niekonstytucyjne akty przemocy (łącznie z terroryzmem)
Bank Światowy – wskaźnik rządzenia	Skuteczność rządzenia (ang. <i>government effectiveness</i>) – pomiar profesjonalizmu administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych
	Zakres regulacji (ang. <i>regulatory burden</i>) – pomiar stopnia ingerencji czynnika publiczno-administracyjnego w gospodarkę rynkową
	Rządy prawa (ang. <i>rule of law</i>) – pomiar sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jakości umów oraz ochrony na praw własności
	Korupcja (ang. <i>graft</i>)
	Władza wykonawcza – powinna być rozliczana z podejmowanych działań
Nauro F. Campos – wskaźnik jakości rządzenia	Jakość administracji publicznej – świadczenie wysokiej klasy usług publicznych, etos zawodowy pozwalający jej działać efektywnie i dostosowywać się do zmieniających się potrzeb społecznych
	Rządy prawa – system prawny powinien odpowiadać istniejącej sytuacji i być szeroko akceptowany przez społeczeństwo
	Sposób prowadzenia polityki – powinna być ona realizowana w sposób przejrzysty i otwarty, tak aby wszystkie zainteresowane grupy społeczne miały istotny wpływ na podejmowanie decyzji publicznych
	Siła społeczeństwa obywatelskiego – aktywne uczestnictwo w życiu publicznym
Europejski Bank Centralny – wskaźnik sprawności sektora publicznego	Ogólny wskaźnik sprawności sektora publicznego tworzą wskaźniki socjoekonomiczne wyrażające efektywność i ogólną kondycję sektora publicznego (administracja, edukacja, ochrona zdrowia, jakość infrastruktury publicznej)
Światowe Forum Ekonomiczne – wskaźnik instytucji publicznych	Wskaźniki odwołujące się do standardów rządzenia Musgrave'a: dystrybucja, stabilizacja ekonomiczna, skutki ekonomiczne Opinie dotyczące regulacji prawnych i korupcji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., 2008, s. 21-25

Tabela 4. Działania w realizacji celów szczegółowych strategii „Sprawne Państwo 2020”

Nazwa celu	Nazwa działania	Opis działania
Wprowadzenie zasad otwartego rządu	Otwarcie zasobów sektora publicznego	Wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej Zapewnienie osobom niepełnosprawnym otwartego dostępu do serwisów informacyjnych administracji publicznej oraz tworzonego na jej potrzeby oprogramowania Wprowadzenie otwartych mechanizmów konsultacji jako standardowego elementu procesu decyzyjnego
	Usprawnienie procesu konsultacji społecznych oraz inne formy zaangażowania obywateli w rządzenie	Wdrożenie innych form zaangażowania obywateli w proces rządzenia Zmiana kultury organizacyjnej administracji publicznej oraz procesów komunikacji wewnętrznej na rzecz większej otwartości Usprawnienie komunikacji, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego
Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa	Doskonalenie funkcjonowania samorządu terytorialnego	Przeprowadzenie przeglądu ustrojowego funkcjonowania samorządu terytorialnego
		Ocena funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym
		Przeprowadzenie przeglądu i weryfikacji przepisów, które wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego tworzenie własnej struktury organizacyjnej
	Ocena skuteczności działań urzędów obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego	
	Przeprowadzenie przeglądu, oceny i uporządkowania kompetencji poszczególnych ministrów	
	Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej	
	Ograniczenie liczby urzędów centralnych oraz delegatur jednostek szczebla centralnego	
Ocena działalności jednostek naukowych podległych poszczególnym ministrom i kierownikom urzędów centralnych		
Dokonanie przeglądu celowości funkcjonowania podmiotów opiniodawczo-doradczych		
Doskonalenie funkcjonowania pozostałych jednostek sektora finansów publicznych szczebla centralnego		

Nazwa celu	Nazwa działania	Opis działania
Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa	Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej	Doskonalenie standardów zarządzania
		Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych
		Efektywne gospodarowanie zasobami rzeczowymi i finansowymi
		Zarządzanie zasobami ludzkimi
		Zapewnienie transparentności podejmowanych decyzji
		Zapewnienie efektywnego nadzoru, kontroli i audytu wewnętrznego
Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań	Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego	Zapewnienie zgodności planowania strategicznego i planowania budżetowego
		Dostosowanie klasyfikacji budżetowej i przebudowa instrumentów finansowych
		Wprowadzenie mechanizmów zapewniających koncentrację środków budżetowych na wybranych sferach istotnych dla rozwoju kraju
		Monitorowanie realizacji planów
	Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju	Wprowadzenie mechanizmów zapewniających spójność programowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego
		Zapewnienie ładu przestrzennego
		Wspieranie rozwoju wykorzystania informacji przestrzennej z wykorzystaniem technologii cyfrowych
		Stworzenie warunków do powstania wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem
		Efektywne zarządzanie nieruchomościami sektora publicznego
		Podniesienie poziomu skuteczności i efektywności polityki rozwoju
		Włączenie podmiotów dialogu społecznego w system zarządzania rozwojem kraju
		Wprowadzenie i promowanie różnych form współpracy
		Sformułowanie przejrzystych ram prawnych określających zasady i tryb współpracy
		Zwiększenie zaangażowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerstwa publicznego-społecznego

Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań	Koordynacja i współpraca przy realizacji zadań publicznych	Wzmocnienie koordynacji polityki zagranicznej
	Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa	Wzmocnienie skuteczności udziału Polski w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej Poprawa systemu promocji Polski
Dobre prawo	Efektywna organizacja Skarbu Państwa i skuteczne zarządzanie jego majątkiem	Rozwój systemu współpracy z Polonią i Polakami za granicą Usprawnienie mechanizmów koordynujących współpracę zagraniczną samorządu terytorialnego i wspierających aktywność podmiotów trzeciego sektora w tym obszarze Wdrożenie skutecznych rozwiązań porządkujących zasady gospodarowania majątkiem Prowadzenie aktywnej polityki właścicielskiej Skarbu Państwa
	Optymalizacja procedur administracyjnych	Usprawnienia postępowania administracyjnego Przeprowadzenie przeglądu krajowych aktów prawnych
		Przeprowadzenie reformy administracyjnego postępowania egzekucyjnego
		Poprawa świadczenia obywatelom podstawowych usług administracji publicznej Modernizacja i przebudowa rejestrów centralnych
	Procedury nastawione na realizację celów	Wprowadzenie mechanizmów sporządzania oceny skutków regulacji <i>ex post</i>
	Wysoki poziom kodyfikacji prawa cywilnego i prawa karnego	Wykorzystanie potencjału jednostek badawczych Opracowanie kodyfikacji prawa cywilnego
	Efektywny system ochrony zdrowia	Poprawa infrastruktury ochrony zdrowia, bazy dydaktycznej uczelni medycznych oraz instytutów badawczych
		Poprawa dostępności do świadczeń zdrowotnych oraz poprawa zarządzania systemem opieki zdrowotnej i informacją medyczną
		Zapewnienie efektywnej gospodarki produktami leczniczymi Poprawa jakości i bezpieczeństwa świadczeń zdrowotnych

Nazwa celu	Nazwa działania	Opis działania	
Efektywne świadczenie usług publicznych	Ochrona praw i interesów konsumentów	<p>Zapewnienie bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku – monitorowanie rynku dóbr i usług konsumenckich</p> <p>Zapewnienie efektywnej koordynacji i współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów</p> <p>Zapewnienie wzrostu świadomości uczestników obrotu o przysługujących konsumentom prawach oraz stymulacja aktywności konsumenckiej w obszarze ochrony tych praw</p> <p>Zapewnienie rozwoju dialogu konsumenckiego</p> <p>Zapewnienie konsumentom przyjaznego rynku w relacjach międzynarodowych</p>	
	Świadczenie usług konsularnych	<p>Unowocześnienie urzędów obsługujących obywateli za granicą</p> <p>Likwidacja barier biurokratycznych przy świadczeniu usług</p> <p>Wzmocnienie i przybliżenie służby konsularnej polskiemu obywatelowi za granicą</p> <p>Tworzenie kolejnych urzędów konsularnych</p>	
	Dostęp do usług prawniczych i informacji prawnej	<p>Zapewnienie wzrostu dostępności do usług prawniczych i zawodów prawniczych</p> <p>Zapewnienie dostępu do bezpłatnej informacji prawnej</p>	
	Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem technologii cyfrowych	<p>Wprowadzenie standaryzacji usług publicznych</p>	
	Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu	<p>Wprowadzenie nowoczesnego zarządzania usługami publicznymi</p>	
	Sprawnie funkcjonujące rejestry publiczne	Zapewnienie pokrycia terytorium kraju sieciami szerokopasmowymi	
		Zwiększenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa	Budowa sieci szerokopasmowych
		Poprawa jakości danych w rejestrach	
		Zapewnienie dostępu do zintegrowanego systemu rejestrów państwowych	Opracowanie i utrzymanie centralnego modelu danych infrastruktury informacyjnej państwa

Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura	Usprawnienie sądownictwa	Usprawnienie postępowania i likwidacja zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy powszechne
		Wprowadzenie zarządzania menedżerskiego
		Racjonalizacja struktury organizacyjnej i rozmieszczenia kadr
		Zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania sądów
		Zwiększenie liczby spraw załatwianych przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych (e-sądy)
		Wprowadzenie informatycznych narzędzi zarządzania sprawą oraz rozpowszechnienie komunikacji drogą elektroniczną między sądem a obywatelem
		Wprowadzenie ocen pracy sędziów
		Rozpowszechnienie i przyspieszenie dostępu do rejestrów sądowych oraz europejskich rejestrów karnych
		Rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych
		Odformalizowanie i przyspieszenie procedur postępowania egzekucyjnego
Zwiększenie sprawności i skuteczności egzekucji sądowej	Zwiększenie skuteczności nadzoru administracyjnego i judykacyjnego nad komornikami sądowymi i postępowaniem egzekucyjnym	Zwiększenie dostępności do egzekucji sądowej
		Poszerzenie zakresu specjalizacji sędziów w obszarze egzekucji sądowej
		Zwiększenie skuteczności resocjalizacji osób poddanych oddziaływaniom probacyjnym
Nowoczesna i efektywna probacja	Zapewnienie powszechności stosowania kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności	Utrzymanie braku przeludnienia jednostek penitencjarnych
		Poszerzenie zakresu i zwiększenie możliwości stosowania systemu dozoru elektronicznego

Nazwa celu	Nazwa działania	Opis działania
Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura	Zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem	<p>Podniesienie poziomu świadomości społecznej w zakresie praw osób pokrzywdzonych przestępstwem</p> <p>Rozbudowanie systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem</p> <p>Wzmocnienie procesowej pozycji osób pokrzywdzonych przestępstwem</p>
	Rozpowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów	<p>Promowanie i rozbudowywanie mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów</p> <p>Rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów</p>
	Skuteczna prokuratura	<p>Poprawa sprawności i skuteczności prokuratury</p> <p>Poprawa skuteczności zarządzania i optymalizacja kosztów</p> <p>Rozwój zasobów kadrowych w prokuraturze</p> <p>Poprawa wizerunku prokuratury i zaufania do niej</p>
	Podnoszenie sprawności, poprawa wizerunku i wzrost poziomu zaufania do instytucji i służb zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny	<p>Doskonalenie sprawności działania oraz poprawa wyposażenia i infrastruktury służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny</p> <p>Budowanie przyjaznych relacji Policji i innych służb z obywatelami</p>
Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego	Przeciwdziałanie przestępstwom oraz zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego i ich zwalczanie	<p>Ograniczanie przestępczości gospodarczej</p> <p>Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym</p> <p>Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji</p> <p>Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym</p> <p>Przeciwdziałanie handlowi ludźmi</p> <p>Przeciwdziałanie cyberprzestępczości</p> <p>Organizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym</p> <p>Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw</p> <p>Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych</p>

Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego	Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen	Doskonalenie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej UE/Schengen
		Zapewnienie płynności odpraw granicznych osób i środków transportu oraz zapewnienie ochrony granicy państwowej (w tym „granicy zielonej”) przed jej bezprawnym przekroczeniem
	Ratownictwo i ochrona ludności	Wprowadzenie nowych uregulowań dotyczących ratownictwa i ochrony ludności
		Pogłębienie współpracy ze społecznymi organizacjami ratowniczymi
		Opracowanie programów ratownictwa i ochrony ludności
	Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego	Usprawnienie działania struktur zarządzania kryzysowego
	Poprawa funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego	Wdrożenie i doskonalenie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego
	Wdrożenie stałego monitorowania funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego	Skrócenie czasu reakcji zespołów ratownictwa medycznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Monitor Polski z dnia 7 marca 2013 r., poz. 136, s. 36-101

Podsumowanie

Formalne podstawy oceny jakości działań w organizacjach publicznych wyznaczone są przez zależności między strategią, jej celami (ogólnym i szczegółowymi) oraz wskaźnikami (podstawowymi i uzupełniającymi). Założenie, że cel główny jest spójny z celami szczegółowymi oznacza, że wskaźniki oceny powinny być uzupełnione o wskaźniki efektywności. Natomiast jeśli przyjmiemy, że cel główny został rozbity na cele szczegółowe, wskaźnik celu głównego będzie syntetyczny. Z przeprowadzonej analizy wskaźników strategii wynika brak spójności wskaźników analitycznych ze wskaźnikiem syntetycznym. Ocena stopnia realizacji szczegółowych celów strategicznych za pomocą wskaźników zawartych w strategii jest ograniczona – albo z powodu braku określenia wskaźników celu, albo z powodu częściowej zgodności celu ze wskaźnikiem jego oceny. Natomiast spójność wskaźników strategii i jakości w administracji publicznej dotyczących jakości działań jest niska. Teoretycznie zależności między strategią, jej celami oraz wskaźnikami powinny obejmować również relacje między celami i działaniami, ponieważ to opis działań umożliwi określenie wskaźników, dla których konieczne jest określenie wartości oczekiwanych.

Realizacja strategii dotyczy struktury organizacji publicznych. Wynikają z tego zależności między celami szczegółowymi tej strategii a grupami organizacji publicznych uczestniczącymi w ich osiągnięciu oraz celami organizacji publicznych, które to cele powinny być określone formalnie. Kwestią otwartą pozostaje zapewnienie spójności celów i współpracy między organizacjami publicznymi w realizacji działań.

Kontekst definiowania jakości działań w organizacjach publicznych może wynikać z wymienionej strategii. Teoretycznie przyjęcie normatywnej definicji jakości pozwala na jej odniesienie zarówno do sektora publicznego, jak i świadczenia usług publicznych, ale warunkiem jej zastosowania jest określenie wymagań (obowiązkowych i ustalonych) oraz grup interesariuszy publicznych. Kwestią do rozstrzygnięcia jest zgodność usług publicznych z potrzebami i oczekiwaniami interesariuszy. Z normatywnej definicji jakości wynika również konieczność jej pomiaru. W przypadku organizacji publicznych należy dążyć do zróżnicowania wskaźników, które będzie uwzględniało specyfikę tychże organizacji. Standardy wskaźników jakości w administracji publicznej mogą być podstawą weryfikacji struktury i rodzaju wskaźników realizacji celów strategii. Niemniej jednak konieczne jest określenie wartości oczekiwanej wskaźników w celu zapewnienia możliwości oceny poziomu jakości działań oraz przeprowadzania porównań w skali międzynarodowej.

BIBLIOGRAFIA

- [1] ANDERSEN L.B., BOESEN A., PEDERSEN L.H., 2016, *Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space*, „Public Administration Review”, 76(6).
- [2] GAROUI N., JARBOUI A., 2012, *Stakeholder Theory, Corporate Governance, and Cognitive Mapping Techniques*, „Journal of Arts, Science & Commerce”, Vol. III, Issue 2(2), April.
- [3] HEFFNER K., 2015, *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej*, „Opinie i ekspertyzy”, OE-228, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa.
- [4] KOWALCZEWSKI W., MATWIEJCZUK W. (red. nauk.), 2008, *Zarządzanie organizacjami w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa.
- [5] KOŹMIŃSKI A.K., PIOTROWSKI W., 2006, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [6] KOŹUCH B., 2011, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- [7] MONITOR POLSKI z dnia 7 marca 2013 r., poz. 136.
- [8] POLSKI KOMITET NORMALIZACYJNY, 2015, *PN-EN ISO 9000:2015-10 Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.
- [9] SZCZEPAŃSKA K., 2016, *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej*, [w:] A. Gołębiowska, P. Zientarski (red. nauk.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- [10] WOJCIECHOWSKI E., PODGÓRNIAK-KRZYKACZ A., 2008, *Pomiar jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa”, 3(2008).