Tomasz Strąk
Uniwersytet Szczeciński

SYSTEM ZARZĄDZANIA SPRAWNOŚCIĄ JEDNOSTEK SEKTORA PUBLICZNEGO

Wstęp

Skuteczne i efektywne wykonywanie zadań publicznych jest jednym z podstawowych postulatów kierowanych pod adresem państwa. Współcześnie obywatel chce, z jeden strony, płacić jak najniższe podatki, z drugiej zaś – otrzymywać usługi publiczne o coraz wyżej jakości, dostosowane dla niego. Tradycyjne podejścia do zarządzania finansami w sektorze publicznym, polegające na mechanicznym zmniejszaniu wydatków lub ich podnoszeniu w celu sfinansowania dodatkowych zadań publicznych, są obecnie mało akceptowane i w praktyce nie przynoszą na trwałe pozytywnych rezultatów. W celu istotnej poprawy funkcjonowania sektora publicznego, czyli wykreowania jego „nowej jakości", o której pisze A. Szewczuk i M. Zioło (2005, s. 125–137; 2008, s. 77–80) niezbędna jest radykalna zmiana dominującego dotychczas biurokratycznego modelu działania administracji na rzecz rozwiązań uwzględniających postulaty współczesnej teorii zarządzania. Profesor W. Kieżun (2005, s. 75) już w 1971 r., wskazując wady biurokratycznego modelu funkcjonowania administracji, postulował odejście od niego na rzecz modelu opartego na kategorii sprawności działania. Trzydzieści lat później sformułował prawo „czterech jeźdźców apokalipsy biurokracji: gigantomania, luksusomania, korupcja i arogancja władzy" (Kieżun 2000). Nieodłącznym elementem tradycyjnego systemu zarządzania sektorem publicznym jest pojawienie się tych czterech patologii. Jedną z odpowiedzi na wady funkcjonowania modelu biurokratycznego jest zapoczątkowana w latach 80. XX wieku „rewolucja menedżerska", czyli pojawienie się nowego modelu zarządzania tym sektorem, to jest nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management* – NPM). Jednym z podstawowych nurtów NPM jest *performance management* (zarządzanie sprawnością), która oparta jest na koncepcji zarządzania przez rezultaty.

Celem artykułu jest zaprezentowanie koncepcji systemu zarządzania sprawnością jednostki sektora publicznego opartej na systemie zarządzania o cyklu zamkniętym R.S. Kaplana i D.P. Nortona (2008) oraz systemie budżetowania

zadaniowego, opracowanego przez zespół pod kierunkiem prof. T. Lubińskiej (Lubińska i in. 2006; Lubińska, Lozano Platonoff i Strąk 2006).

1. Nowoczesne modele zarządzania w sektorze publicznym

J. Czaputowicz (2008, s. 147–152) oraz J. Hausner (2008, s. 15–33) wyróżniają trzy podstawowe modele zarządzania w sektorze publicznym: jeden tradycyjny, czyli model biurokratyczny, oraz dwa nowoczesne – nowe zarządzanie publiczne (menedżerskie zarządzanie publiczne) oraz dobre rządzenie (partycypacyjne zarządzanie publiczne).

Nowe zarządzanie publiczne zakłada zastąpienie weberowskiego paradygmatu biurokratycznej administracji (Weber 2002, s. 161–181) modelem menedżerskim opartym na nowym paradygmacie zarządzania, który przewiduje, że kategoria zarządzania dotyczy nie tylko przedsiębiorstw, ale jest wspólna wszystkim organizacjom (Drucker 2005, s. 14–17). P.F. Drucker (2008, s. 69) wskazuje wręcz, że działaniom nie nastawionym na zysk, jeszcze bardziej niż biznesowi potrzeba zarządzania, i to właśnie dlatego, że u podstaw ich działania brak jest dyscypliny rynkowej. Źle zarządzane przedsiębiorstwa na skutek działania mechanizmu rynkowego przestają istnieć. W przypadku jednostek sektora publicznego nie występuje natomiast automatyczny zewnętrzny mechanizm wymuszający ich sprawne działanie. Drugim istotnym czynnikiem, który wpływa na dynamiczny rozwój NPM, jest ewolucja podejścia do metod pomiaru dokonań przedsiębiorstw. Współcześnie do oceny działalności jednostek komercyjnych wykorzystuje się coraz częściej, obok wskaźników finansowych, również mierniki niefinansowe. W. Kieżun (2005, s. 72) podkreśla, iż problem rozróżnienia pomiędzy zarządzaniem firmą i administracją ze względu na pieniężną mierzalność nakładów i efektów praktycznie nie odgrywa roli. Współczesna struktura oceny przedsiębiorstwa to cały zestaw kryteriów, również o charakterze substancjalnym, jak: jakość, niezawodność, innowacyjność, ocena społeczna, ochrona środowiska itp. Narzędzia, które dotychczas były stosowane jedynie w jednostkach sektora prywatnego, mogą być zatem z powodzeniem zastosowane także w sektorze publicznym.

P. Kotler i N. Lee (2008, s. 6–7) wymieniają następujące „praktyki" sektora prywatnego, które z powodzeniem mogą być implementowane do sektora publicznego: koncepcja zarządzania jakością (ang. *Total Quality Management*[1]), strategia

[1] W jednostkach publicznych krajów Unii Europejskiej najczęściej wdrażane są następujące systemy TQM: EFQM i CAF. Warto podkreślić, że ten ostatni wykazuje największą dynamikę rozwoju. Wspólna metoda oceny CAF to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością jednostek sektora publicznego, zainspirowane modelem doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) oraz modelem opracowanym na Uniwersytecie Speyer. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądanych rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy.

kształtowana przez klientów, zespoły samokierujące, płaskie struktury organizacyjne, wizjonerskie przywództwo, reengineering, mierniki efektywności, systemy zachęt i wynagradzanie za wyniki prac, analiza kosztów i korzyści oraz kosztów i efektywności, outsourcing, elektroniczne zarządzanie i elektroniczna informacja, uczące się organizacje oraz odchudzona produkcja. Oni sami wskazują dodatkowo na celowość zastosowania w jednostkach publicznych narzędzi marketingowych.

Bazując na doświadczeniach krajów OECD, w tym Polski, można powyższy katalog uzupełnić o dodatkowe elementy charakterystyczne dla przedsiębiorstw, które mogą z powodzeniem być zaadaptowane w administracji publicznej: zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza, zarządzanie przez cele, planowanie strategiczne, budżetowanie zadaniowe oraz rachunek kosztów działań.

Spośród licznych koncepcji NPM, przedstawionych między innymi w pracach: L.C. Bresser-Pereiry (1997), E. Ferlie, L. Ashburnera, L. Fitzgeralda i A. Pettigrewa (1997), *New Public Management. Current trends and future prospects* (2003), *Administracja publiczna* (2005, s. 57–62), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej* (2008, s. 21–51, s. 135–152), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (2007, s. 26–66), J. Hausnera (2008, s. 16–33), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność* (2009), największą akceptację uzyskała koncepcja *reinventing government,* określana także mianem zarządzania przedsiębiorczego, autorstwa D. Osborna i T. Gaeblera (2005). *Reinventing government* obejmuje następujące postulaty kierowane pod adresem państwa:

1. Władze aktywizujące – sterowanie zamiast wiosłowania.
2. Władze w rękach społeczności – uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwania.
3. Władze konkurencyjne – wprowadzenie zasady konkurencji do systemu świadczenia usług.
4. Władze kierujące się poczuciem misji – przekształcanie organizacji kierujących się przepisami.
5. Władze zorientowane na wyniki – finansowanie rezultatów zamiast starań.
6. Władze kierujące się interesem klienta – zaspokajanie potrzeb klienta zamiast potrzeb biurokracji.
7. Władze przedsiębiorcze – działanie według zasady „raczej zarabiać, niż wydawać".
8. Władze przewidujące – zapobieganie zamiast leczenia.
9. Władze zdecentralizowane – od struktury hierarchicznej do współudziału i pracy zespołowej.
10. Władze nastawione prorynkowo – wymuszanie zmian poprzez rynek.

„Dobre rządzenie" (ang. *good governance*) to z kolei, zgodnie z podejściem zaproponowanym w dokumencie European Governance – A White Paper (2007,

s. 10), model zarządzania sektorem publicznym, który charakteryzuje się takimi cechami, jak: otwartość, partycypacja, rozliczalność, skuteczność oraz koherencja. Koncepcja ta, podobnie jak model biurokratyczny, zakłada, że sektor publiczny i komercyjny różnią się od siebie zasadniczo, dlatego też sposób ich organizacji i funkcjonowania powinien być inny. Jak podkreśla J. Czaputowicz (2008, s. 150), „dobre rządzenie" obejmuje demokratyczny i skuteczny system rządzenia, efektywnie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowania się do nowych potrzeb społecznych. „Dobre rządzenie" w odróżnieniu od NPM bazuje nie na kontrakcie, a na partnerstwie. Obywatel traktowany jest tu nie jak petent (model biurokratyczny), klient (model menedżerski), ale jako interesariusz.

W tabeli 1 zaprezentowano najważniejsze różnice pomiędzy trzema modelami zarządzania w sektorze publicznym.

Tabela 1. Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe zarządzanie publiczne	Dobre rządzenie
Sposób zarządzania	hierarchia	rynek	sieć
Podstawa normatywna	prawo administracyjne	kontrakty	konwencje
Styl kierowania	biurokratyczny – administrowanie	menedżerski – zarządzanie	partnerski – konsultowanie
Charakter relacji	dominacja i podporządkowanie	konkurencja i współpraca	równość i współzależność
Cel działań	utrwalenie porządku	wywołanie zmian	budowanie porozumienia społecznego
Ukierunkowanie działań	Procedury	efekty	potrzeby
Organizacja państwa	układ monocentryczny	układ autonomiczny	społeczeństwo obywatelskie

Źródło: (Hausner red. 2008, s. 151).

Analizując koncepcję *reinventing government* oraz *good governance,* można stwierdzić, że najnowsze podejście do NPM także na centralnym miejscu stawia zasadę partnerstwa, którą D. Osborn i T. Gaebler (2005, s. 83–116) ujmują w sformułowanie: „Władza w rękach społeczności. Uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwania". Przyjęcie, że jednostka sektora publicznego powinna zaspokajać potrzeby obywateli rozumianych jako interesariuszy, również jest zgodna z nowoczesnym podejściem do zarządzania w sektorze prywatnym oraz ze współczesnymi koncepcjami NPM, opartymi przykładowo na takich narzędziach, jak *performance management* (van Doreen, Bouckaert, Halligan 2010) i (Kaplan 2006) czy też *Public Service Value* (Cole, Parston 2006). Różnice praktyczne między NPM a *good governance* sprowadzają się do tego, iż koncepcja „dobrego rządze-

nia" w przeciwieństwie do NPM w sposób niekonsekwentny i niewystarczający uwzględnia problematykę mierzenia sprawności (ang. *performance measurement*) oraz budżetowania zadaniowego (ang. *performance budgeting*). Analiza tej problematyki w licznych opracowaniach dotyczących „dobrego rządzenia" jest na ogół potraktowana marginalnie. Dobrym przykładem w tym względzie jest opracowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* (2008).

Uwzględniając postulaty zawarte w przedstawionej literaturze przedmiotu oraz wynikające z doświadczeń autora we wdrażaniu nowoczesnych narzędzi zarządzaniami finansami w sektorze publicznym, NPM powinno uwzględniać następujące założenia:

1. Administracja publiczna zorientowana w pierwszej kolejności na osiąganie wyników, a dopiero później na procesy i działania.
2. Osiąganie wyników przez administrację publiczną wymaga ich pomiaru.
3. Jednostki publiczne – tam gdzie jest to możliwe – wykorzystują mechanizmy konkurencji poprzez kontraktowanie usług.
4. Usługi publiczne są wykonywane zarówno przez jednostki publiczne, prywatne, jak i jednostki III sektora (organizacje pożytku publicznego). Wybór świadczeniodawcy usługi oparty jest na kryterium skuteczności i efektywności.
5. Jednostka publiczna stale dąży do poprawy jakości świadczonych usług i ich ciągłej modyfikacji, w celu dostosowania dla klientów.
6. Jednostki publiczne zwracają uwagę na sposób, w jaki wykorzystują posiadane zasoby; szczególnie duży nacisk kładąc na dążenie do zmniejszenia kosztów świadczenia usług publicznych lub poprawę ich jakości przy dotychczasowym poziomie kosztów.
7. Jednostki publiczne zorientowane są na interesariuszy, którzy mają znaczący wpływ na wybór celów jednostki oraz na jej bieżącą działalność.
8. Jednostki publiczne dostarczają jedynie takich usług (tzw. produkt mix), które są niezbędne do osiągnięcia celów stawianych im przez interesariuszy.
9. Kulturę organizacyjną jednostki publicznej charakteryzuje elastyczność, innowacyjność, nastawienie na rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość.
10. Jednostki publiczne wykorzystują nowoczesne narzędzia zarządzania, które dotychczas stosowane były jedynie w sektorze prywatnym.

Na zakończenie tej część warto wskazać także na kompleksową koncepcję zmiany funkcjonowania sektora publicznego o nazwie *performing state* (państwo sprawne), którą przedstawił A. Schick (2008, s. 23–51). Koncepcja państwa sprawnego oparta jest na trzech filarach: sprawności działania, ciągłej modyfikacji działań w celu dostosowania się do zmian otoczenia, zastąpienie standardu różnorodnością usług publicznych. Państwo sprawne, to takie, które stale dostosowuje się do zmiennych warunków i możliwości, oraz w którym nie dostarcza się jednego

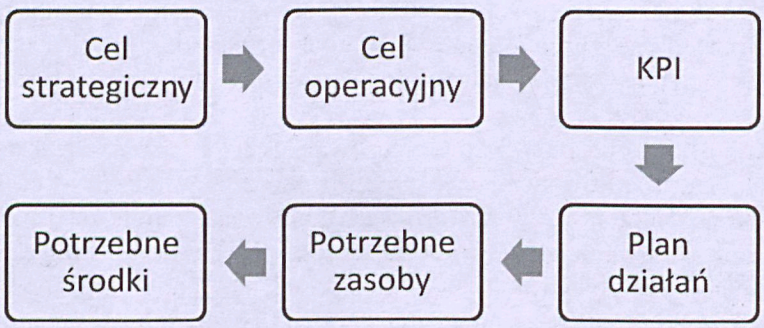
wariantu, lecz wiele wariantów danej usługi publicznej. W państwie sprawnym wręcz obsesyjnie dąży się do poprawy wyników działalności. Państwo sprawne wykorzystuje takie narzędzia, jak: zarządzanie sprawnością, pomiar sprawności, budżet zadaniowy oraz marketing usług publicznych.

2. Istota zarządzania sprawnością

Performance management (zarządzanie sprawnością) jest metodą zarządzania opartą na koncepcji zarządzania przez cele P.F. Druckera (2008, s. 69) oraz prakseologicznej teorii sprawności działania (T. Kotarbiński 1982). Zgodnie z ujęciem G. Bouckaerta i J. Halligan (2008, s. 100), system zarządzania sprawnością oparty jest na ciągłym pomiarze i analizie wyników działalności jednostki w kontekście oceny, czy kreuje ona wartość dla obywatela (ang. *value for citizens),* co z kolei wymaga skutecznego (ang. *effectiveness)* i efektywnego (ang. *efficiency)* zaspokajania potrzeb podmiotów korzystających z usług danej jednostki. Istotę tego podejścia niezwykle trafnie ujęła T. Lubińska (2006, s. 649) wskazując, iż budżet zadaniowy oznacza zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników.

Performance management jest szeroko opisywane w literaturze przedmiotu. Można przy tym przykładowo wymienić najnowsze opracowania dotyczące tej tematyki: G. Bouckaerta i J. H alligan (2008), B. Marr (2009) oraz W. van Doreen, G. Bouckaert, J. Halligan (2010).

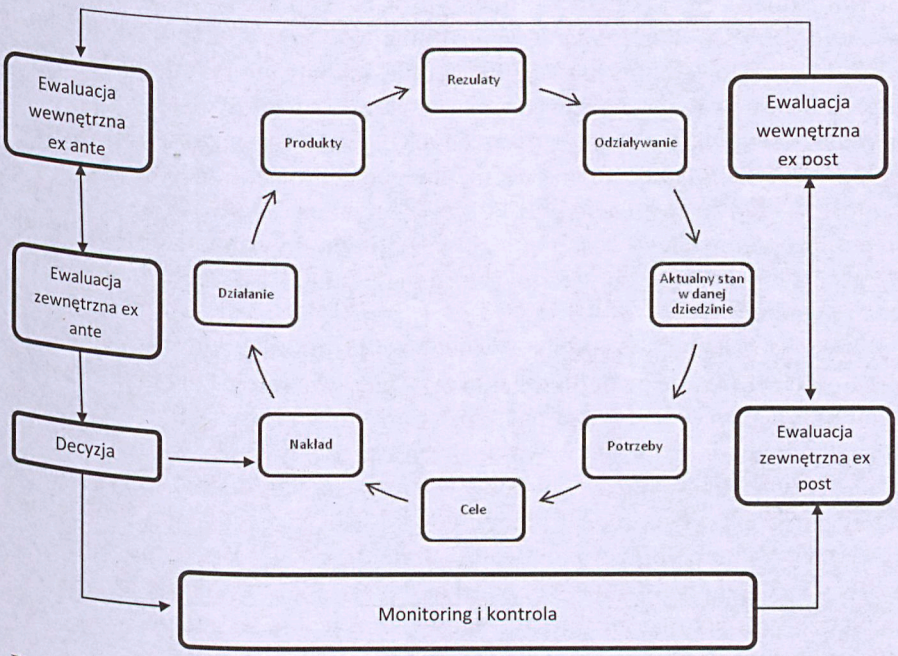
Kluczowym elementem systemu zarządzania sprawnością jest budżetowanie zadaniowe (ang. *performance budgeting*). Etapy przygotowania budżetu zgodnie z tą metodą zaprezentowane są na rysunku 1.



Rysunek 1. Schemat przygotowania budżetu zadaniowego

W ramach tworzenia budżetu zadaniowego definiowane są inicjatywy, przedsięwzięcia oraz zasoby i odpowiadające im wartości kluczowych wskaźników sprawności (ang. *key performance indicators* – KPI). Cele na pierwszy rok planu średnioterminowego wraz z odpowiadającymi im miernikami (KPI) są więc „rozkładane" na konkretne działania wymagane na różnym szczeblu organizacji. Budżetowanie zadaniowe wykorzystuje podejście do budżetowania oparte na tzw. metodzie mieszanej (połączenie planowania typu *top-down i bottom-up*). W metodzie tej do poszczególnych jednostek trafiają wytyczne do budżetowania, wynikające z celów przyjętych w planie średnioterminowym. Na tej podstawie wszystkie jednostki organizacyjne planują działania operacyjne na najbliższy rok oraz zasoby niezbędne do ich realizacji (*Value Based Management* 2008, s. 150).

Innowacyjny charakter koncepcji zarządzania sprawnością wynika z integracji w jeden spójny system zarządzania procesu definiowania celów i mierników, planowania finansowego, monitoringu i ewaluacji (rys. 2).



Rysunek 2. System zarządzania sprawnością

Źródło: (Bouckaert i Hallinga 2008, s. 33)

Performance management wykorzystywane jest także w sektorze prywatnym. Metoda ta jednak nie jest prostą implementacją do sektora publicznego narzędzi stosowanych dotychczas w przedsiębiorstwach. Powstała i jest rozwijana zarówno w oparciu na dobrych praktykach w sektorze publicznym, jak i prywatnym. W jej

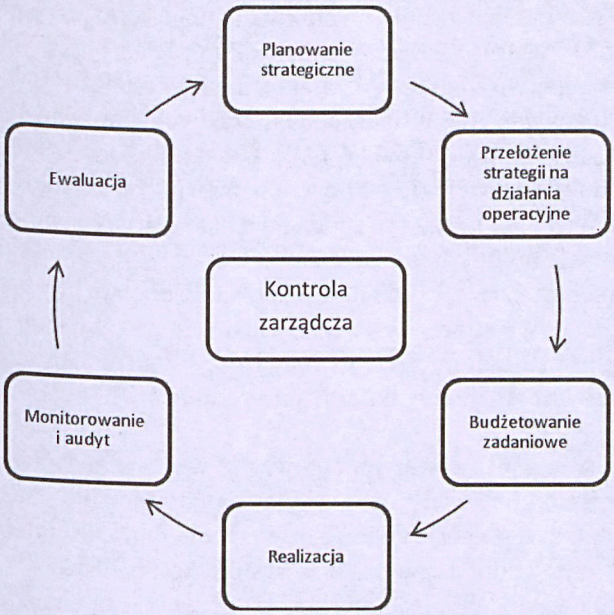
przypadku mamy do czynienia zarówno z zastosowaniem do sektora publicznego narzędzi, które początkowo były przeznaczpone do przedsiębiorstw, jak i z procesem odwrotnym, czyli implementacji do praktyki przedsiębiorstw koncepcji, które pierwotnie były domeną organizacji nie nastawionych na zysk. Firmy doradcze opracowały przy tym różne odmiany systemów zarządzania sprawnością przedsiębiorstw, przykładowo: *enterprise performance management* EPM, *corporate performance management* CPM, *business performance management* BPM, *strategic performance management* SPM *i operational performance management* OPM.

3. Koncepcja systemu zarządzania sprawnością jednostek sektora publicznego

Wykorzystując podstawowe elementy *performance management* oraz koncepcję systemu zarządzania o cyklu zamkniętym R.S. Kaplana i D.P. Nortona (2008) i metodykę budżetowania zadaniowego, opracowaną przez zespół pod kierunkiem prof. T. Lubińskiej (Lubińska i in. 2006; Lubińska, Lozano Platonoff i Strąk 2006), można skonstruować system zarządzania sprawnością jednostki sektora publicznego obejmujący siedem wzajemnie powiązanych elementów: planowanie strategiczne, przełożenie strategii na działania operacyjne, budżetowanie zadaniowe, realizację, monitoring i audyt, ewaluację oraz kontrolę zarządczą (rys. 3). Kluczowymi składowymi proponowanego systemu są przy tym dokonywane mapowanie strategii oraz procedury kontroli zarządczej, które mają umożliwiać sprawne i efektywne działanie jednostki.

Pierwszym elementem proponowanego systemu jest planowanie strategiczne, którego efektem ma być zdefiniowanie priorytetów strategicznych. Proponuje się w tym przypadku wykorzystać tryb postępowania zaprezentowany na rysunku 2 (od analizy aktualnego stanu i ewaluacji sprawności podejmowanych dotychczas działań, poprzez identyfikację potrzeb i na ich podstawie zdefiniowanie priorytetów strategicznych, które następnie powinny być poddane ewaluacji *ex ante*).

Następnym etapem jest mapowanie strategii, czyli przełożenie celów strategicznych na działania operacyjne. Na etapie tym wykorzystuje się między innymi takie narzędzia, jak mapy strategii (mapy wartości) oraz strategiczną kartę wyników. Mapa strategii przedstawia związki przyczynowo-skutkowe między celami. Zbudowana mapa odzwierciedla kompletną strategię w postaci celów i powiązań przyczynowo-skutkowych między nimi. Związki przyczynowo-skutkowe zawarte w mapie obrazują logiczne powiązanie między celami strategicznymi, wskazując drogę do ich osiągnięcia (Świderska, red. 2010, s. 550–551).



Rysunek 3. System zarządzania sprawnością

Mapy strategii są z kolei podstawą do zdefiniowania kluczowych wskaźników sprawności jednostki KPI. Do definiowania KPI można między innymi wykorzystać opracowaną przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona strategiczną kartę wyników (Kaplan i Norton 2006; Kaplan 2006) oraz model p*ublic service value* (Cole, Parston 2006). Do planowania wydatków na etapie budżetu zadaniowego proponuje się wykorzystać metodę mieszaną. Zgodnie z tą metodą, wstępne limity wydatków, które są przekazywane jednostkom podległym, obejmują jedynie wydatki stałe oraz wydatki na te inicjatywy strategiczne, które podjęte są centralnie. Plany wydatków na pozostałe przedsięwzięcia opracowywane są przez poszczególne jednostki wykorzystujące budżetowanie zorientowane na rezultaty (ang. *outcome budgeting*). Po dokonaniu ich ewaluacji *ex ante* wybierane do realizacji są te przedsięwzięcia, których ocena potencjalnej sprawności jest najwyższa. Zarówno przy ustalaniu wstępnych limitów, jak i pozostałych planów wydatków, nie stosuje się budżetowania przyrostowego, ale budżetowanie od zera polegające na:

1. Dokładnym ustaleniu przyszłych kosztów posiadanych zasobów – dla wydatków stałych.
2. Wycenie kosztów planowanej „produkcji" dla pozostałych wydatków bieżących.
3. Wycenie kosztów przedsięwzięć inwestycyjnych i inicjatyw strategicznych.

Dodatkowo roczne planowanie wydatków uzupełnione jest o planowanie wieloletnie (na ogół trzyletnie), które w przypadku działań bieżących ma charakter kroczący, a w przypadku inicjatyw strategicznych – skończony w czasie. W polskich warunkach nowa ustawa o finansach publicznych wprowadza, obok rocznego budżetu, wieloletni plan wydatków (WPW), który jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, sporządzanym na cztery lata budżetowe. WPW stanowi przy tym podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na następny rok budżetowy.

Kolejny element systemu, czyli realizacja planów operacyjnych, obejmuje wdrażane w życie inicjatywy strategiczne oraz zadania statutowe jednostki. Poprawna realizacja inicjatyw strategicznych wymaga przy tym pełnego zrozumienia ich istoty przez pracowników jednostki oraz przypisania czytelnej odpowiedzialności za ich realizację.

Proces osiągania zaplanowanych celów, zgodnie z przedstawioną koncepcją, jest w ciągu roku monitorowany, co pozwala na podejmowanie na bieżąco działań korygujących, a także poddawany audytowi, który umożliwia ocenę czy wdrożone w jednostce procedury, a zwłaszcza system kontroli zarządczej, zwiększają szanse osiągnięcia zakładanych celów. Po zakończeniu roku, działalność jednostki powinna być poddana zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej ewaluacji, której efektem ma być:

1. Eliminowanie inicjatyw strategicznych nieskutecznych i nieefektywnych.
2. Korygowanie inicjatyw strategicznych nieefektywnych ale skutecznych, lub nieskutecznych ale efektywnych.
3. Definiowanie nowych inicjatyw strategicznych.

Elementem systemu, który ma zapewnić sprawność jego funkcjonowania, jest kontrola zarządcza, która, zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia osiągnięcia celów i realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, skuteczny, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza zapewnia w szczególności:

1. Zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.
2. Skuteczność i efektywność działania.
3. Wiarygodność sprawozdań.
4. Ochronę zasobów.
5. Przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania.
6. Efektywność i skuteczność przepływu informacji.
7. Zarządzanie ryzykiem.

Na każdym z wymienionych etapów systemu zarządzania sprawnością powinno się wykorzystać istniejące w jednostce instrumenty zarządzania jakością. Zarówno model ISO, EFQM, jak i CAF powinny być fundamentem, na którym będzie zbudowany system zarządzania sprawnością.

Zakończenie

Reasumując rozważania zawarte w niniejszym artykule, należy stwierdzić, iż uzyskanie „nowej jakości" sektora publicznego wymaga radykalnej zmiany dotychczas dominującego w polskim sektorze publicznym biurokratycznego modelu zarządzania. Jednym z możliwych modeli funkcjonowania polskiego sektora publicznego jest model oparty na systemie zarządzania sprawnością. Niewątpliwą zaletą proponowanej koncepcji jest integracja w jeden spójny system narzędzi, które już funkcjonują w polskim sektorze publicznym (przykładowo: ISO, CAF, planowanie strategiczne, audyt wewnętrzny) lub są aktualnie wdrażane (budżet zadaniowy i kontrola zarządcza).

Zarządzanie sprawnością jest przy tym metodą, która wpisuje się w koncepcje zarządzania menedżerskiego, jak i partycypacyjnego. Spełnia pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, zaproponowanych przez Komisję Europejską: otwartość, partycypację, rozliczalność, skuteczność oraz koherencję. W przeciwieństwie jednak do modelu menedżerskiego, nie zakłada istnienia obiektywnych niezależnych mierników oceny działalności jednostki, ale przewiduje, że muszą one być dostosowane do priorytetów strategicznych i celów operacyjnych jednostki, które, podobnie jak w modelu partycypacyjnym, powinny być wypracowane w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

Bibliografia

Hausner J. red. (2008), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
Bouckaert G., Halligan J. (2008), *Managing Performance. Interational comparisons* Routledge Taylor & Francis Roup, New York.
Bresser-Pereiry L.C. (1997).
Cole M., Parston G. (2006), *Unlocking Public Value*, John Wiley & Sons, Inc., USA .
Czaputowicz J. (2008).
Doreen W., Bouckaert G., Halligan J. (2010), *Performance Management in the Public Sector,* Routledge, London, w druku.
Drucker P.F. (2005), *Managing the Non-Profit Organization. Principles and Practices,* HarperCollins Publishers, New York.
Drucker P.F. (2008), *Myśli przewodnie,* Harvard Business School, Warszawa.
European Governance – A White Paper (2007), Komisja Europejska, Bruksela.
Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. Pettigrew A. (1997).
Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., Godek M., Będzieszak M., Karpińska K., Zieliński W. (2006), *Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T. (2006), *Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, Ekonomista, nr 5.

Lubińska T. (red.) (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczności efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce,* Difin, Warszawa.

Kaplan R.S. (2001), *Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations*, *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 11, No. 3, pp.353–70.

Kaplan R.S., Norton D.P. (2006), *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa.

Kaplan R.S. (2006), *Balanced Scorecard w sektorze publicznym,* Materiały z konferencji, Warszawa.

Kaplan S.R., Norton D.P. (2008), *Jak osiągnąć mistrzostwo w stosowaniu systemu zarządzania*, Harvard Business Review Polska, nr 65.

Kieżun W. (2000), *Czterech jeźdźców apokalipsy biurokracji,* Kultura, nr 3.

Kieżun W. (2005), *O sprawną administrację publiczną,* Ius et Lex, nr III (1).

Kotarbiński T. (1982), *Traktat o dobrej robocie,* Ossolineum, Wrocław.

Kotler P., Lee N. (2008), *Marketing w sektorze publicznym*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa.

*Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji (*2008), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Marr B. (2009), *Managing and Delivering Performance: How Government, Public Sector and Not-for-profit Organizations Can Measure and Manage What Really Matters,* Butteworth – Heinemann, Oxford.

Opolski K., Modzelewski P. (2008), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych,* CeDeWu. PL, Warszawa.

Osborne D., Gaebler T. (2005), *Rządzić inaczej,* Media Rodzina, Poznań.

Poister T.H. (2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations,*

Owsiak S. (2008), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów,* PWE, Warszawa.

Schick A. (2008), *Państwo sprawne. Rozmyślanie nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł,* w: J. Czaptunowicz (red.) *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej,* PWN, Warszawa.

Szewczuk A., Zioło M. (2005), *W poszukiwaniu nowej jakości dla sektora publicznego,* w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych,* Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Szewczuk A., Zioło M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego,* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Świderska G.K. (2010), *Controlling kosztów i rachunkwość zarządcza,* Difin, Warszawa.

Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa.

Zalewski A. (2007), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym,* SHG, Warszawa.

PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM OF THE PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS

Summary

The article aims at presenting the concept performance management system of the public sector organizations. That system is based on: the closed-loop management system elaborated by R.S. Kaplan and D.P. Norton (2008), and performance budget system, which was elaborated by the team headed by T. Lubińska (2006a, 2006b). Presented performance management system consists of seven interconnected elements: strategic planning, translating the strategy into operational activities, performance budgeting, implementation, monitoring and audit, as well as evaluation and management control. The main components of the system involve elaborating the strategy map (which takes place in the second phase) and managing control procedures, which aim at assuring efficient and effective functioning of public organizations.