

**Piotr Bednarek**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## ISTOTA, KRYTERIA I FUNKCJE POMIARU OSIĄGNIĘĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

---

**Streszczenie:** Idea pomiaru osiągnięć administracji publicznej nie jest nowa, już w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku bowiem w Stanach Zjednoczonych pojawiały się pierwsze postulaty, aby jej działalność oceniać podobnie jak podmiotów zarobkowych. Niemniej jednak ocena osiągnięć w organizacjach z sektora publicznego i prywatnego istotnie się różni. Od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku na świecie istotnie zwiększyła się liczba badań naukowych i publikacji dotyczących tych zagadnień. W kilku krajach przeprowadzono reformy administracyjne, aby oceniać i poprawiać osiągnięcia administracji publicznej. Celem niniejszego artykułu jest próba zdefiniowania i wyjaśnienia wieloznaczności pojęcia „osiągnięcia” stosowanego w kontekście administracji publicznej, określenie kryteriów pomiaru osiągnięć oraz wyjaśnienie funkcji, jakie może on pełnić w administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** pomiar osiągnięć, administracja publiczna, doskonalenie

### 1. Wstęp

Istotnym zagadnieniem zarówno dla organów administracji publicznej, jak i dla społeczeństwa jest pomiar i ocena osiągnięć administracji publicznej. Powszechnie się oczekuje, że przestrzeganie prawa przez wszystkich obywateli będzie egzekwowane, środowisko naturalne będzie właściwie chronione, usługi komunalne będą świadczone w sposób efektywny i spełniający oczekiwania odbiorców, a różne potrzeby społeczne będą zaspokajane. Wychodząc naprzeciw społecznym oczekiwaniom i powszechnemu przekonaniu o niedostatecznych osiągnięciach administracji publicznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i samorządowym, kierownictwo jednostek administracji publicznej w wielu krajach ciągle poszukuje nowych sposobów na osiąganie celów publicznych.

W ostatnich trzech dekadach w krajach rozwiniętych techniki zarządzania sprawdzone w przedsiębiorstwach zaczęto stosować w administracji publicznej. Obecnie uważa się, że podobnie do przedsiębiorstw, również administracja publiczna dostarcza produktów i usług, a jej osiągnięcia mogą być mierzone i oceniane [Bruijn 2002, s. 3]. Sądy mogą być oceniane według takich miar, jak liczba dokonanych wyroków, policja – według liczby wystawionych mandatów, a naukowcy – według liczby publikacji w czasopiśmie naukowych. Jednostka administracji publicznej, która jest

w stanie określić swoje produkty, może informować o swoich osiągnięciach w poprawianiu skuteczności, efektywności i legalności działań.

W ostatnich latach przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych widoczny był rozwój nowych strategii zwiększenia produktywności w administracji publicznej. Zazwyczaj powstawały one jako recepta na aktualne problemy, z którymi się borykano. Do tych strategii można zaliczyć nowe sposoby organizacji pracy, zarządzania jakością i motywowania pracowników. Wielu pracowników administracyjnych dążyło do zwiększenia swojego potencjału, poprawy sposobu pracy i osiąganych rezultatów, aby zmienić miejsca pracy w organizacje o liczących się osiągnięciach.

Coraz częściej również w polskiej literaturze z zakresu rachunkowości zarządczej spotyka się pojęcie pomiaru osiągnięć<sup>1</sup>, stosowane głównie w kontekście organizacji zarobkowych. W związku z powyższym rodzi się kilka pytań:

- jak zdefiniować i wyjaśnić wieloznaczność pojęcia „osiągnięcia” w kontekście administracji publicznej,
- na czym polega koncepcja pomiaru osiągnięć administracji publicznej,
- jak określić kryteria pomiaru osiągnięć administracji publicznej,
- jak wyjaśnić funkcje pomiaru osiągnięć w administracji publicznej.

Głównym celem tego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania i dokonanie przeglądu zagadnień dotyczących pomiaru osiągnięć w administracji publicznej.

## **2. Definicja terminu „osiągnięcia administracji publicznej” i pojęć bliskoznacznych**

Wiele organizacji zarobkowych i niezarobkowych na całym świecie wykonuje obecnie pomiary osiągnięć. Rozważania o osiągnięciach w tym artykule ograniczają się tylko do administracji publicznej, czyli do zorganizowanej działalności obejmującej sprawy o charakterze publicznym, realizowanej za pomocą określonego aparatu i zmierzającej do osiągnięcia pewnych celów. Na potrzeby tego artykułu termin „administracja publiczna” będzie rozumiany w ujęciu organizacyjnym, jako ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Angielskie *performance measurement* określane jest też w literaturze polskiej jako pomiar wyników działalności lub pomiar dokonań. Zob. A. Szychta, P. Kabalski, A. Jaruga, *Rachunkowość zarządcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010; T. Rajesh, G. Praveen, *Strategiczna Karta Wyników firm usługowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010; B. Nita, *Rola rachunkowości zarządczej we wspomaganii zarządzania dokonaniem przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009; M. Marcinkowska, *Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

<sup>2</sup> Termin „administracja publiczna” w literaturze definiowany jest na wiele sposobów i na różnych płaszczyznach. Najczęściej spotyka się definicje mieszane, obejmujące ujęcie podmiotowo-przedmiotowe administracji publicznej. Według jednej z nich administracja publiczna to zespół działań, czyn-

Pojęcie osiągnięć administracji publicznej jest używane w kontekście zarządzania zadaniami publicznymi zorientowanego na osiągnięcie celów. Kierownictwo wykorzystuje zasoby i uprawnienia, którymi dysponuje, do realizacji zadań publicznych, dążąc do osiągnięcia celów publicznych i ostatecznie do spełnienia oczekiwań społecznych. Znaczenie określenia „osiągnięcia” jest w literaturze obcojęzycznej często kojarzone ze słowem „produktywność”. Dla wielu badaczy organizacja ma osiągnięcia, gdy efektywnie wykorzystuje swoje zasoby i skutecznie działa, czyli osiąga wyznaczone cele [Kearney, Berman (eds) 1999, s. 2].

Ten problem terminologiczny rozstrzygnął R. Quinn, który zwrócił uwagę na to, że znaczenie przypisywane pojęciu „produktywność” zależy od tego, kto je definiuje. Badacz rozpatrywał trzy spojrzenia na produktywność: z punktu widzenia ekonomisty, inżyniera przemysłu i kierownika. Ekonomista jest prospołeczny, patrzy przez pryzmat makro i troszczy się o takie sprawy, jak wzrost gospodarczy, konkurencyjność na światowym rynku, wzrost wynagrodzeń i coraz mniejszy dochód realny. Zazwyczaj podkreśla on znaczenie uzyskiwania jak najwięcej z aktualnie posiadanych przez społeczeństwo zasobów i definiuje produktywność konkretnie jako wskaźnik poniesionych nakładów i uzyskanych efektów z pewnym uwzględnieniem zakładanej lub uzyskanej jakości tych ostatnich. Inżynier przemysłu zwykle dąży do zwiększenia sprawności działalności i troszczy się o takie sprawy, jak organizacja pracy, sprzęt, pomiary i sterowanie procesem produkcji. Jego definicja produktywności jest zazwyczaj taka sama jak ekonomisty. Natomiast kierownik ma spojrzenie menedżerskie. On żyje w szybko zmieniającym się otoczeniu. Ani nie martwi go pozycja konkurencyjna kraju na światowym rynku, ani nie koncentruje się wyłącznie na organizacji pracy, sprzęcie, sterowaniu i pomiarach. On raczej odczuwa potrzebę poprawy ogólnych osiągnięć swojej organizacji i poświęcenia uwagi specyficznym problemom, które są w jego zasięgu. Mogą one dotyczyć różnych spraw: od bieżącego budżetu do motywowania pesymistycznie usposobionego pracownika. Najważniejsza różnica w postrzeganiu produktywności polega jednak na tym, że kierownicy pod tym pojęciem nie rozumieją konkretnie stosunku nakładów i efektów. Dla nich jest ono zazwyczaj niejednoznaczne i oscyluje wokół całościowych osiągnięć lub ogólnego funkcjonowania organizacji [Quinn 1978, s. 42].

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że pojęcie osiągnięcia obejmuje swym znaczeniem znacznie więcej, niż kryje

---

ności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach [<http://www.dsc.kprm.gov.pl>]. W Polsce zalicza się do nich zarówno organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego, jak i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy Najwyższej Izby Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa, organy Narodowego Banku Polskiego, w tym Krajową Radę Polityki Pieniężnej, centralne organy administracji podległe Sejmowi, Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów, ministrów oraz centralne organy administracji rządowej, wojewodów i podległe im służby oraz organy administracji niezespolonej.

się pod pojęciem produktywności. To drugie często używane jest ostatnio w kontekście organizacji sektora prywatnego, gdy podkreśla się efektywność działania tych organizacji. Natomiast czynnikiem wyróżniającym osiągnięcia w sektorze publicznym jest to, że ocenia się je według wielu równoważnych kryteriów, takich jak m.in. skuteczność, efektywność i wartość pieniężna.

### 3. Koncepcja pomiaru osiągnięć administracji publicznej

Główna idea kryjąca się pod pojęciem pomiaru osiągnięć jest bardzo prosta: organizacja sektora publicznego określa, do jakich osiągnięć zamierza dążyć, i wyjaśnia, jak te osiągnięcia będą mierzone za pomocą wskaźników. Następnie po podjęciu określonych działań można sprawdzić, czy pożądany poziom osiągnięć został rzeczywiście uzyskany i jaki był tego koszt [Bruijn 2002, s. 6].

Problemem jest to, że efekty działań władz są często trudne do zmierzenia. Osiągnięcia publiczne mogą być oceniane według różnych kryteriów i często są one rezultatem współdziałania różnych podmiotów, np. świadczeniodawcy i świadczeniobiorcy. Ponadto czas, jaki upływa od podjętych działań do ich rezultatów, może być długi. Zatem w wielu przypadkach pomiar ostatecznego efektu podjętych działań jest niemożliwy, zwłaszcza gdy chodzi o osiągnięcie tak abstrakcyjnych celów, jak bezpieczeństwo, integracja czy też jakość. Często jest tak, że mierzalne są tylko bezpośrednie efekty podjętych przez władze działań (tzw. produkty: wydane decyzje, wystawione mandaty karne, opublikowane artykuły). W niektórych przypadkach mierzalne są też tzw. efekty pośrednie podjętych działań, czyli coś pośredniego między bezpośrednimi i ostatecznymi rezultatami. W praktyce stosuje się różne określenia, aby odróżnić różne rodzaje rezultatów – od tych mierzalnych w sposób bezpośredni do tych niemierzalnych. Są to: produkt – rezultat, bezpośredni efekt – pośredni efekt – ostateczny efekt, produkt – rezultat programu – rezultat polityki [Bruijn 2002, s. 7]. Od niedawna w administracji publicznej realizującej programy i projekty europejskie w Polsce stosuje się takie pojęcia, jak produkt – rezultat – oddziaływanie.

Warto podkreślić, że ta terminologia nie jest w literaturze stosowana konsekwentnie. Niektórzy autorzy nadają określeniu „produkty” bardzo wąskie znaczenie (traktując je jako tylko bezpośrednie efekty), a inni – bardzo szerokie (włączając też dalsze rezultaty). H. Bruijn uważa, że zastosowanie terminu „pomiar osiągnięć” należy ograniczyć tylko do tych efektów działań administracji publicznej, które są mierzalne. Tę propozycję uzasadnia tym, że w praktyce w administracji publicznej pomiar osiągnięć często sprowadza się do policzenia liczby wyprodukowanych wyrobów [Bruijn 2002, s. 8].

Po zidentyfikowaniu swoich produktów organizacja może dla określonego czasu zaplanować wielkość produkcji i następnie sprawdzić, czy planowany poziom został osiągnięty. Zatem organizacje sektora publicznego, podobnie jak wiele organizacji w sektorze prywatnym, mogą cyklicznie planować i mierzyć osiągnięcia. Temu

procesowi często towarzyszy silna orientacja na cele. Pomiar osiągnięć zmusza administrację publiczną do określania celów dla wszystkich zadań, za które ponosi odpowiedzialność, i stwierdzenia, w jakim czasie powinny być osiągnięte. Natomiast pożądany poziom wskaźników osiągnięć będzie świadczył o tym, jak ambitnie te cele zostały wyznaczone.

#### 4. Kryteria pomiaru osiągnięć w administracji publicznej

W sektorze prywatnym były przeprowadzane próby zdefiniowania ostatecznych celów, do których najczęściej dąży kierownictwo. Jak wynika z badań, cele te dotyczą maksymalizacji zysku, utrzymania określonego poziomu efektywności, promowania wysokiego morale wśród pracowników, wykształcenia skutecznych pracowników, dużej skali produkcji, rozwoju organizacji, bycia liderem w branży, stabilizacji, opieki społecznej i innowacji [Campbell i in. 1970]. Podczas gdy niektóre z tych kryteriów mają zastosowanie do sektora publicznego, inne nie mają.

W Stanach Zjednoczonych przeprowadzono badania empiryczne, które miały na celu opracowanie definicji pojęcia „osiągnięcia” w kontekście administracji publicznej. W pierwszej fazie badań 120 kierowników zostało poproszonych o określenie najbardziej wyróżniającego się, w ich opinii, działania usprawniającego daną organizację sektora publicznego. Następnie respondenci zostali poproszeni o określenie specyficznych rezultatów tych działań. Przykłady rezultatów świadczyły o tym, co konkretnie kierownicy rozumieli przez określenie „usprawnienie”. W drugiej fazie badania, na podstawie otrzymanych wcześniej wyników, została opracowana lista 33 rodzajów usprawnień. Następnie przygotowano i rozesłano kwestionariusz do wszystkich najwyższych organów administracji w Stanach Zjednoczonych. Przy wykorzystaniu analizy czynników zostało zidentyfikowanych 6 celów, na których najbardziej zależy kierownictwu administracji publicznej, gdy dąży do usprawnienia ich organizacji. Jak wynika z tych badań, organy administracji publicznej uznają następujące kryteria, według których można mierzyć osiągnięcia organizacji:

1. Dostarczanie produktów lub skuteczność<sup>3</sup> – odzwierciedla poprawę liczby, jakości i terminowości dostaw produktów lub usług, a także w konsekwencji wzrost zadowolenia odbiorców z liczby, jakości i terminowości dostaw tych produktów lub usług.
2. Koordynacja – oznacza poprawę procesu podejmowania decyzji, komunikacji, planowania, integracji z jednostkami podległymi oraz relacji z innymi jednostkami.

---

<sup>3</sup> W oryginalnym tekście zastosowano pojęcie efektywności, które – jak wyjaśnia R. Quinn – było wtedy rozumiane jako stopień osiągnięcia celu, czyli skuteczność działania raczej niż porównanie nakładów i efektów. Pojęcie skuteczności jest tutaj zastosowane w kontekście osiągnięcia bliższych i dalszych celów publicznych związanych z realizowanymi przez administrację publiczną zadaniami, w tym odnosi się do poziomu zadowolenia społeczeństwa z realizacji tych zadań.

3. Atmosfera motywująca do pracy – odzwierciedlana przez poprawę inicjatywy, zaangażowania, zadowolenia, identyfikacji z jednostką, współpracy, kreatywności i relacji interpersonalnych.

4. Stabilność/równowaga – większa, gdy jest mniej stresu i presji w pracy, wszystko jest stabilne i zrównoważone, a wskaźnik rotacji pracowników się poprawia.

5. Oszczędności – rosną, kiedy organizacja funkcjonuje bardziej oszczędnie, a środki pieniężne lub inne zasoby są gromadzone.

6. Pozyskiwanie zasobów – odzwierciedlone przez wzrost dochodów lub zysków, wzrost rozmiarów jednostki i ogólnie większą zdolność organizacji do pozyskiwania zasobów [Quinn 1978, s. 42].

Chociaż kierownictwo administracji publicznej powinno być zainteresowane osiągnięciami we wszystkich sześciu wymiarach, to w konkretnym przypadku poprawa osiągnięć w jednym wymiarze może oznaczać problemy w innych. Na przykład szybki wzrost liczby i jakości dostarczanych usług przez miasto w wyniku realizacji kapitałochłonnych inwestycji może spowodować nie tylko wykorzystanie całych oszczędności, ale też tak duże zadłużenie miasta, że nie będzie możliwości pozyskania środków na kolejne inwestycje. Ponadto może zdarzyć się tak, że grymasny kierownik w danym momencie będzie uważał za istotne osiągnięcia w jednym lub kilku wymiarach, a później zmieni swoje priorytety [Quinn 1978, s. 43].

Można się zatem spodziewać, że różne rodzaje organizacji i sytuacji mogą zrodzić potrzebę poprawy osiągnięć w różnych wymiarach. W rzeczywistości kierownictwo może nawet natrafić na bodźce zniechęcające do podejmowania działań naprawczych w pewnych obszarach. Przykładowo poszukiwanie oszczędności w budżecie miasta oznacza dla jego władz więcej osobistych lub politycznych strat niż korzyści.

## **5. Przyczyny wprowadzania pomiaru osiągnięć do administracji publicznej**

H. Bruijn twierdzi, że pomiar osiągnięć może pełnić następujące funkcje:

- **Przejrzystość.** Pomiar osiągnięć prowadzi do większej przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej i w ten sposób odgrywa ważną rolę w procesie rozliczenia z przyjętej odpowiedzialności. Organizacja może wyjaśnić, jakie dostarcza produkty i ile one kosztują, za pomocą zestawienia poniesionych nakładów i uzyskanych produktów.
- **Uczenie się.** Organizacja podejmuje następny krok, jeśli wykorzystuje pomiar osiągnięć do uczenia się. Dzięki stworzonej przejrzystości może się dowiedzieć, co robi dobrze, a gdzie możliwe są usprawnienia.
- **Ocena.** Pomiar osiągnięć umożliwia dokonanie oceny osiągnięć organizacji przez jej kierownictwo lub stronę trzecią.



- Sankcje. Ostatecznie następstwem oceny może być aprobata, gdy osiągnięcia są dobre, oraz sankcje, gdy osiągnięcia są niewystarczające. Najczęściej te ostatnie mają charakter finansowy [Bruijn 2002, s. 8].

Każda z tych funkcji może mieć zastosowanie do organizacji lub też umożliwia porównanie praktyk stosowanych w różnych organizacjach.

A. Halachmi uważa, że przesłanki dysponowania wiarygodnymi pomiarami osiągnięć wykonanymi w odpowiednim czasie są dla doświadczonych kierowników intuicyjne, i jednocześnie podaje kilkanaście przykładów:

- Jeśli nie możesz czegoś zmierzyć, to tego nie zrozumiesz.
- Jeśli czegoś nie rozumiesz, to nie możesz tym sterować.
- Jeśli nie możesz czymś sterować, to nie możesz też tego poprawiać.
- Jeśli podwładni wiedzą, że zamierzasz to mierzyć, będą mieli to zrobione.
- Jeśli nie mierzysz rezultatów, nie możesz odróżnić sukcesu od niepowodzenia.
- Jeśli nie zauważasz sukcesów, to nie możesz za nie wynagradzać.
- Jeśli nie możesz za sukcesy wynagradzać, to prawdopodobnie nagradzasz za niepowodzenia.
- Jeśli nie rozpoznajesz sukcesu, to możesz nie być w stanie go kontynuować.
- Jeśli nie zauważasz sukcesów lub niepowodzeń, to nie możesz wyciągać z nich wniosków na przyszłość.
- Jeśli nie rozpoznajesz niepowodzeń, to będziesz powtarzać te same błędy i stale marnować zasoby.
- Jeśli nie możesz porównać rezultatów z nakładami, to nie wiesz, jakie są rzeczywiste koszty osiągnięcia tych rezultatów.
- Jeśli nie znasz rzeczywistych kosztów, to nie potrafisz stwierdzić, czy taniej będzie wykonywać to we własnym zakresie, czy może zlecić wykonanie tego na zewnątrz.
- Jeśli nie potrafisz powiedzieć, jaki jest całkowity koszt wykonania czegoś, i zawierasz umowę na wykonanie tego z podmiotem zewnętrznym, to nie jesteś w stanie uzyskać najwyższej wartości za publiczne pieniądze.
- Jeśli nie jesteś w stanie zademonstrować osiągniętych rezultatów, może to podać w wątpliwość twoją umiejętność komunikowania się z ważnymi interesariuszami i skutkować brakiem społecznego poparcia, mimo że w rzeczywistości dbasz o uzyskiwanie najwyższej wartości za publiczne pieniądze [Halachmi 2002, s. 65].

Podobne argumenty trafiające do zdrowego rozsądku można odnaleźć w różnych publikacjach, wydanych, aby pomóc organom administracji publicznej w wielu krajach świata stworzyć wykonalny system pomiaru osiągnięć, zarówno na poziomie administracji krajowej, jak i lokalnej.

Ponadto A. Halachmi zwraca uwagę na to, że pomiar osiągnięć i inne techniki, takie jak budżetowanie osiągnięć, rachunek kosztów działań i wykorzystanie rachunkowości memoriałowej, są stosowane w administracji publicznej w wielu krajach jako sposoby zwiększenia odpowiedzialności i rozważnego wykorzystania zasobów.

Badacz ten zauważa też, że większość publikacji nie zwraca uwagi na to, że pomiar osiągnięć w sektorze publicznym jest przeznaczony do zwiększenia zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej odpowiedzialności [Halachmi 2002, s. 65].

Wewnętrzna odpowiedzialność dotyczy przede wszystkim relacji między przełożonymi i podwładnymi, zwierzchnikami urzędów ustanowionymi z wyborów (np. wójt, burmistrz, prezydent) a zawodowymi pracownikami służby cywilnej przydzielonymi do pracy w urzędzie. Tutaj odpowiedzialność oznacza indywidualną odpowiedzialność przed przełożonymi, podwładnymi i równorzędnymi stanowiskami. Wewnętrzna odpowiedzialność związana jest także z odpowiedzialnością za tworzenie określonych warunków, które są uważane za potrzebne do pomyślnego funkcjonowania innych jednostek w ramach tego samego lub innego urzędu. Odpowiedzialność w tym znaczeniu może dotyczyć poszczególnych jednostek lub całej organizacji.

Natomiast zewnętrzna odpowiedzialność dotyczy spełnienia określonych prawnych, etycznych, politycznych, zawodowych i ekonomicznych standardów zachowania się instytucji lub jednostek. Te sprawy są przedmiotem zainteresowania różnych interesariuszy, takich jak władze ustawodawcze, różne kręgi społeczne, media, sądy i audytorzy, którzy weryfikują, w jakim stopniu standardy oraz oczekiwania ważne dla społeczeństwa są lub nie są przez administrację publiczną wprowadzane w życie.

Kiedy pomiar osiągnięć jest stosowany w urzędzie głównie do wspomagania procesu zarządzania, to jest bardziej prawdopodobne, że zadanie stworzenia tego systemu będzie traktowane jako inwestycja. Taki pomiar prawdopodobnie będzie się odnosił do wielu zagadnień związanych z „wewnętrzną odpowiedzialnością”. Jeśli jednak stworzenie systemu pomiaru osiągnięć jest narzucone „z zewnątrz”, to nawet jeśli będzie wspomagać też wewnętrzną odpowiedzialność, jest bardziej prawdopodobne, że będzie postrzegane jako środek do zapewnienia zewnętrznej odpowiedzialności i w związku z tym może się spotkać z oporem [Townley and Cooper 1998].

Chociaż nie jest to celem tego artykułu, warto wspomnieć, że w praktyce występuje wiele problemów i przeszkód na drodze do pomyślnego wdrożenia każdego systemu pomiaru osiągnięć. Problemy te wynikają z charakteru pomiarów, instrumentów wykorzystywanych do porównywania i oceny zmian w poziomie osiągnięć, politycznego kontekstu funkcjonowania administracji publicznej i możliwych dysfunkcji pomiaru osiągnięć<sup>4</sup>.

## 6. Zakończenie

W ostatnich latach w wielu rozwiniętych krajach obserwuje się nowy trend w pomiarze osiągnięć administracji publicznej. Wykonanie zadań publicznych jest kry-

---

<sup>4</sup> Szerzej o tym piszą: [Halachmi 1996, 1997; Halachmi, Boorsma (eds) 1998].



tykowane, gdy osoby za nie odpowiedzialne nie potrafią wykazać, jakie są rezultaty wydatkowania środków publicznych. Pomiar pomaga zwiększyć odpowiedzialność władz za stan spraw publicznych i tym samym zaufanie między organizacjami publicznymi i społeczeństwem. Jest on kluczowym elementem zarządzania publicznego, którego efektem ma być wysoki poziom osiągnięć organizacji.

## Literatura

- Bruijn H. [2002], *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London.
- Campbell J.P., Dunnette M.D., Lawler E.E., Weick K.E. [1970], *Managerial Behavior, Performance and Effectiveness*, McGraw-Hill, New York.
- Halachmi A. [1996], *Promises and possible pitfalls on the way to SEA reporting*, [in:] A. Halachmi, G. Bouckaert, *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Quorum Books, Westport, CT.
- Halachmi A. [1997], *Government reform and public productivity: do we have all the answers?*, "Work Study", vol. 46, no. 7.
- Halachmi A. [2002], *Performance measurement and government productivity*, "Work Study", 51, 2/3, ABI/INFORM Global.
- Halachmi A., Boorsma P.B. (eds) [1998], *Inter- and Intra-government Arrangement for Productivity: An Agency Approach*, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA.
- Kearney R.C., Berman E.M. (eds) [1999], *Public Sector Performance*, Westview Press, Boulder – Oxford.
- Quinn R.E. [1978], *Productivity and the Process of Organizational Improvement: Why We Cannot Talk To Each Other*, "Public Administration Review" 38 (January/February).
- Townley B., Cooper D. [1998], *Performance measures: rationalization and resistance, a paper for the performance measurement*, Theory and Practice Conference, Cambridge University, Cambridge, July 17.
- <http://www.dsc.kprm.gov.pl> (10.01.2011).

## NATURE, GOALS AND CRITERIA OF PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

**Summary:** The idea of public administration performance measurement is not new, since already in the 1950s in the United States appeared first postulates that the activity of public administration should be assessed as commercial entities. However, the performance measurement in public organizations and private sectors organizations varies significantly. Since the early 1980's, in the world significantly increased the amount of research and publications on these issues. In several countries, administrative reforms were carried out to evaluate and improve the achievement of public administration. The purpose of this article is to define and clarify the ambiguity of the concept of performance used in the context of public administration, performance measurement criteria and explain the reasons for its usage in the public administration.