

Ewa Rollnik-Sadowska

Efektywność instytucji publicznych –
przykład powiatowych urzędów pracy
w Polsce

Pojęcie, determinanty, metodyka pomiaru



Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej

Białystok 2019

Recenzenci:

dr hab. Piotr Michoń, prof. UEP

prof. dr hab. Bogusława Urbaniak

Redaktor wydawnictwa:

Elżbieta Dorota Alicka

Projekt okładki:

Agencja Wydawnicza EkoPress

© Copyright by Politechnika Białostocka, Białystok 2019

ISBN 978-83-65596-88-8

ISBN 978-83-65596-96-3 (eBook)

DOI: 10.24427/978-83-65596-96-3



Publikacja jest udostępniona na licencji

Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0

(CC BY-NC-ND 4.0)

Pełna treść licencji dostępna na stronie

creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.pl

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronie Oficyny Wydawniczej PB

Redakcja techniczna, skład:

Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej

Druk:

EXDRUK Spółka Cywilna

Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej

ul. Wiejska 45C, 15-351 Białystok

tel.: 85 746 91 37

e-mail: oficyna.wydawnicza@pb.edu.pl

www.pb.edu.pl

Spis treści

Wstęp	5
1. Efektywność instytucji publicznych – aspekty teoretyczne	13
1.1. Pojęcie efektywności w naukach ekonomicznych.....	13
1.2. Efektywność a skuteczność.....	23
1.3. Jednostki sektora publicznego jako podmioty oceny efektywności.....	27
1.4. Efektywność instytucji publicznych w literaturze naukowej – analiza bibliometryczna	33
Wnioski	47
2. Metodyka pomiaru efektywności instytucji publicznych	49
2.1. Przesłanki pomiaru efektywności instytucji publicznych	49
2.2. Klasyfikacja metod pomiaru efektywności	57
2.3. Techniki pomiaru efektywności.....	64
2.4. Wskaźniki pomiaru efektywności.....	66
Wnioski	70
3. Efektywność publicznych służb zatrudnienia – uwarunkowania i pomiar	73
3.1. Zadania, funkcje, modele publicznych służb zatrudnienia.....	73
3.2. Determinanty efektywności publicznych służb zatrudnienia.....	80
3.3. Metody pomiaru efektywności stosowane w publicznych służbach zatrudnienia.....	85
3.4. Publiczne służby zatrudnienia w Polsce – struktura, zadania, pomiar efektywności	94
Wnioski	107
4. Efektywność i skuteczność powiatowych urzędów pracy w Polsce – wyniki badań własnych	109
4.1. Metodyka badań własnych.....	109
4.2. Postrzeganie skuteczności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia przez pracowników PUP.....	118
4.3. Uwarunkowania efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce	121

4.4. Zmiany systemowe prowadzące do wzrostu efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia w opinii pracowników PUP	126
Wnioski	129
5. Propozycja autorskiej metodyki pomiaru efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia.....	131
5.1. Klasyfikacja nakładów i efektów	131
5.2. Zintegrowana procedura pomiaru efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia.....	136
5.3. Ocena efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce.....	141
Wnioski	153
Zakończenie.....	155
Bibliografia	161
Spis tabel	181
Spis rysunków	183
Spis wykresów	185
Załączniki	187

Wstęp

Rzadkość zasobów implikuje ograniczone możliwości zaspokajania potrzeb. Wymusza dokonywanie odpowiednich wyborów produkcyjnych i dbałość o efektywność działań. Efektywność stanowi istotną kategorię ekonomiczną, a ekonomiści głoszą pogląd, że jest ona wręcz głównym przedmiotem ekonomii i – najogólniej rzecz ujmując – stanowi brak marnotrawstwa¹.

Efektywność powszechnie kojarzona jest z podmiotami prywatnymi, których działania są ukierunkowane na maksymalizację zysku. Jednak coraz częściej potrzeba braku marnotrawstwa jest diagnozowana wśród podmiotów publicznych ze względu na konieczność racjonalizacji wykorzystania środków publicznych, przy jednoczesnej koncentracji na skutecznym osiągnięciu założonych celów. Cele te mają szeroki, także pozafinansowy, charakter i ze względu na oddziaływanie społeczne często trudno jest skwantyfikować rezultaty działania podmiotów publicznych.

Głodziński zauważa, że o ile organizacje gospodarcze działają w oparciu o modele biznesowe bazujące na podejściu efektywnościowym, to podmioty niegospodarcze częściej przyjmują modele oparte na podejściu skutecznościowym, przy założeniu prowadzenia działalności w ramach posiadanych środków finansowych, z zasadą przestrzegania dyscypliny budżetowej².

Orientacja podmiotów publicznych na podejściu skutecznościowym wynika głównie z deficytu opracowań dotyczących metodyki pomiaru efektywności w podmiotach publicznych, która z jednej strony uwzględniałaby wielowymiarowe wyniki działalności, a z drugiej strony ponoszone przez te jednostki nakłady. Zaprojektowanie procedury pomiaru efektywności oraz jej przetestowanie wsparłoby podmioty publiczne w reorientacji działalności na model efektywnościowy.

Podmiotami publicznymi, krytykowanymi za niską efektywność (nierzadko myloną ze skutecznością) zarówno przez praktyków biznesu, jak i teoretyków, głównie wywodzących się z kręgów ekonomii neoliberalnej, są publiczne służby zatrudnienia (PSZ). Dzieje się tak zarówno w dobie dekonunktury, jak i w okresie dobrej sytuacji gospodarczej. Podczas dekonunktury zadania tych podmiotów (w tym głównie lokalnych urzędów pracy) koncentrują się na przeciwdziałaniu bezrobociu za pomocą aktywnych programów rynku pracy i łagodzeniu jego skutków poprzez działania osłonowe, a jednocześnie promowaniu produktywnego zatrudnienia oraz przedsięwzięć zapewniających utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy³. Zasadność funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia

¹ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 1995, s. 185.

² E. Głodziński, *Efektywność w zarządzaniu projektami. Wymiary. Koncepcje. Zależności*, PWE, Warszawa 2017, s. 70.

³ A. Organiściak-Krzykowska, *Efektywność programów rynku pracy w wymiarze regionalnym*, Acta Universitatis Lodzianae, Folia Oeconomica 248, 2011, s. 307.

ze względu na niską efektywność tym bardziej podważana jest w okresie dobrej sytuacji gospodarczej i obniżania poziomu bezrobocia. Podczas sprzyjającej koniunktury niezbędna jest reorientacja celów działalności tych podmiotów oraz koncentracja na potrzebach pracodawców przez zapewnianie płynnego pokrycia niedoboru pracowników o konkretnych kwalifikacjach i kompetencjach.

Interwencja państwa w relacje panujące na rynku pracy znajduje uzasadnienie w literaturze przedmiotu, zwłaszcza z obszaru ekonomii instytucjonalnej. Instytucje rynku pracy są odpowiedzialne za kształtowanie ładu strukturalnego i społecznego w obrębie rynku pracy⁴.

Zdaniem Wiśniewskiego, teorie rynku pracy dostarczają co najmniej pięciu podstawowych argumentów na rzecz interwencji publicznej. Można do nich zaliczyć niedostateczną przejrzystość na rynku pracy, niedostosowania alokacyjne, niewystarczającą skłonność do ryzyka, dyskryminację grup problemowych i histerezę⁵.

Interwencja publiczna w zakresie realizacji polityki rynku pracy odbywa się w oparciu o różne modele instytucjonalne. Są one determinowane przez zróżnicowany poziom komercjalizacji usług publicznych, różny zakres zadań wśród podmiotów świadczących usługi rynku pracy. Podmioty publiczne odpowiedzialne za politykę rynku pracy, poza rynkową orientacją prowadzonych działań, nakierowaną na obniżenie bezrobocia i uzupełnienie niedoborów pracowników w lokalnych przedsiębiorstwach, pośrednio realizują cele pozaekonomiczne zapewniające włączenie społeczne osób bezrobotnych. Jak wskazują wyniki badań ewaluacyjnych dotyczących skuteczności aktywnych programów rynku pracy (które są głównie realizowane przez lokalne publiczne służby zatrudnienia), programy te z reguły w niewielkim stopniu oddziałują na poprawę sytuacji zawodowej osób objętych wsparciem i szansę na znalezienie pracy przez osoby bezrobotne⁶. Ponadto poszczególne programy posiadają różne po-

⁴ A. Kubiczek, *Instytucjonalne uwarunkowania zmian na rynku pracy*, w: B. Polaszkiwicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006, s. 126.

⁵ Niedostateczna przejrzystość na rynku pracy związana jest z niewystarczającą informacją, którą dysponują osoby poszukujące pracy oraz pracodawcy. Dotyczy ona z jednej strony wymagań stawianych przez pracodawców, a z drugiej strony kwalifikacji i kompetencji posiadanych przez osoby poszukujące pracy. Niedostosowania alokacyjne (*mismatch*) polegają na występowaniu rozbieżności pomiędzy strukturą podaży pracy a strukturą popytu na pracę. Niedostateczna skłonność do ryzyka reprezentowana jest głównie przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które realizując krótkookresowe strategie przetrwania, ograniczają inwestycje w kapitał ludzki. Dyskryminacja grup problemowych wynika natomiast z niskich kwalifikacji i niewystarczającego doświadczenia zawodowego osób przynależących do tych grup, co w efekcie powoduje eliminację tych osób w procesie selekcji kandydatów do pracy. Efekt histerezy polega na utrzymywaniu się bezrobocia odbiegającego od poziomu równowagi po zajęciu różnego rodzaju szoków, także po ustąpieniu ich oddziaływania; Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP-UMK, Toruń 2011, s. 15-18.

⁶ J. J. Heckman, R. J. Lalonde, J. A. Smith, *The economics and econometrics of active labor market programs*, w: O.C. Ashenfelter, D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North-Holland

ziomy skuteczności⁷. Dodatkowo wysokie koszty realizacji polityki rynku pracy sprawiają, że od lat staje się ona przedmiotem ostrej krytyki, która często podważa sens jej stosowania⁸.

Tematyka dotycząca metodyki pomiaru i oceny efektywności działania podmiotów publicznych – organizacji rynku pracy odpowiedzialnych za realizację polityki rynku pracy, jakimi są głównie lokalne publiczne służby zatrudnienia – jest ważna, jednak słabo rozpoznana w literaturze przedmiotu. Badacze zajmują się między innymi pomiarem i oceną efektywności aktywnych programów rynku pracy, nie odnosząc się kompleksowo do całego *spectrum* działalności lokalnych publicznych służb zatrudnienia, które realizują te programy.

Co prawda, można spotkać w literaturze publikacje odnoszące się do tematyki dotyczącej oceny efektywności podmiotów sektora publicznego (głównie edukacyjnego czy służby zdrowia), brakuje jednak analiz odnoszących się do publicznych służb zatrudnienia.

Specyfika zadań realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia skłania do uwzględniania przy ocenie efektywności ich działalności zarówno aspektów ekonomicznych (finansowych), jak i pozaekonomicznych. Bazując na koncepcji zrównoważonej karty wyników (ZKW), opracowanej przez Kaplana i Nortona, pozafinansowe wyniki działalności publicznych służb zatrudnienia można odnieść do perspektywy klienta, procesów wewnętrznych zachodzących w tych podmiotach oraz występujących w nich zjawisk innowacyjnych i rozwojowych.

Uwzględniając aktualny poziom wiedzy w naukach ekonomicznych oraz obrany kierunek badań, w niniejszym opracowaniu przyjęto dwa założenia wstępne.

1. W związku z wieloznacznością operacjonalizacji pojęcia „efektywność” przyjęto definicję efektywności technicznej, oznaczającej zdolność optymalnego wykorzystania zasobów poprzez maksymalizację osiągniętych wyników przy danym poziomie nakładów (efektywność zorientowana na wyniki) lub minimalizację nakładów przy określonej wielkości wyników (efektywność zorientowana na nakłady). Natomiast skuteczność stanowi stopień osiągnięcia zakładanych celów.
2. Instytucje publiczne są rozumiane jako organizacje niekomercyjne utworzone w wyniku inicjatywy administracji państwowej – na poziomie centralnym lub lokalnym⁹. Są one zależne od organów założycielskich i prowa-

1999, s. 1865-2097; J. Boone, J. C. van Ours, *Effective labor market policies*, IZA Discussion Paper No. 1335, 2004.

⁷ J. Kluve, Ch. M. Schmidt, *Can training and employment subsidies combat European unemployment?* Economic Policy, 35, 2002, s. 411-448.

⁸ Z. Wiśniewski, *Polityka rynku pracy*, w: S. Borkowska (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002, s. 326.

⁹ Por. M. Biernacki, *Ocena efektywności instytucji publicznych w sektorach edukacji i ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 10.

dzą działalność o charakterze publicznym¹⁰. W przyjętej definicji instytucje publiczne nie mają wymiaru występującego w ekonomii instytucjonalnej, gdzie są rozumiane jako reguły postępowania ludzi w życiu społecznym, powstające w wyniku dążenia do uporządkowania ludzkich interakcji i zmniejszenia niepewności. Publiczne służby zatrudnienia, będące przedmiotem pogłębionej analizy, stanowią jedną z organizacji rynku pracy w ramach instytucji formalnych¹¹.

Na podstawie studiów literatury przedmiotu oraz analizy wyników badań wtórnych zidentyfikowano **luki poznawcze w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplinie ekonomia i finanse**, które stały się motywacją do podjęcia rozważań związanych z efektywnością publicznych służb zatrudnienia. Wśród zdiagnozowanych luk poznawczych wyróżniono trzy obszary.

Luka teoretyczna – dotychczas zrealizowane badania nie pozwoliły zdefiniować skuteczności i efektywności działania publicznych służb zatrudnienia. Wynika ona z wielopłaszczyznowości terminu „efektywność” oraz niedostatecznego rozpoznania metod i technik służących do pomiaru efektywności działania tych podmiotów.

Luka metodyczna – wyraża się niedostosowaniem istniejących metod pomiaru efektywności podmiotów publicznych realizujących politykę rynku pracy do specyfiki ich działania. Wynika ona z braku osadzonej naukowo metodyki służącej do pomiaru efektywności publicznych służb zatrudnienia.

Luka empiryczna – brak jest reprezentatywnych, ogólnopolskich badań empirycznych skierowanych do podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki rynku pracy – lokalnych publicznych służb zatrudnienia, które dotyczyłyby opinii odnośnie do czynników determinujących zwiększenie efektywności ich działania oraz zmiennych używanych do pomiaru efektywności. Dotychczas prowadzone badania skierowane do publicznych służb zatrudnienia były fragmentaryczne i nie dotyczyły *stricte* determinant i pomiaru efektywności urzędów pracy.

Ponadto poza lukami poznawczymi zidentyfikowano **lukę praktyczną** – obejmującą deficyty w zakresie rekomendacji formułowanych dla publicznych służb zatrudnienia w zakresie założeń ich systemu zapewniającego osiągnięcie pożądanego skutecznego i efektywnego działania.

Za **główny problem naukowy** uznano potrzebę identyfikacji metod i procedury badawczej zapewniających pomiar i ocenę efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

Przeprowadzone studia literaturowe pozwoliły na sformułowanie **hipotezy** zakładającej, że zastosowanie metody DEA wraz z koncepcją zrównoważonej

¹⁰ M. Krzyżanowska, *Marketing usług organizacji niekomercyjnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000.

¹¹ B. Woźniak-Jęchorek, *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, *Gospodarka Narodowa* 9 (265), 2013, s. 19.

karty wyników do oceny efektywności lokalnych PSZ odpowiada specyfice działalności tych podmiotów i stanowi alternatywę dla podejścia wskaźnikowego.

Głównym **celem naukowym** monografii jest opracowanie autorskiej metodyki pomiaru efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

W efekcie niniejszej koncepcji badawczej nastąpi realizacja założonych celów – wypełnienie powyżej wymienionych luk poznawczych oraz luki praktycznej. Osiągnięcie głównego celu wymagało realizacji czterech celów szczegółowych.

Cel teoretyczny obejmuje uporządkowanie terminologiczne dotyczące skuteczności i efektywności działań instytucji publicznych na przykładzie publicznych służb zatrudnienia oraz opracowanie autorskiej definicji efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

Cel metodyczny dotyczy określenia procedury pomiaru efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

Cel empiryczny zakłada diagnozę uwarunkowań efektywności polityki rynku pracy realizowanej przez lokalne publiczne służby zatrudnienia.

Cel praktyczny (aplikacyjny) polega na wyodrębnieniu niezbędnych zmian systemowych, które powinny być wdrożone dla zapewnienia efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce.

Do rozwiązania przedstawionego problemu badawczego, jak również realizacji przyjętych szczegółowych celów badawczych zastosowano niżej opisaną metodykę badawczą.

Badania zostały przeprowadzone z zastosowaniem triangulacji metod¹². Osiągnięcie celów badawczych nastąpiło dzięki wykorzystaniu zróżnicowanego warsztatu badawczego.

Pierwszym etapem procesu badawczego było przeprowadzenie krytycznej analizy literatury przedmiotu, głównie obcojęzycznej, oraz wyników badań wtórnych, co zapewniło usystematyzowanie wiedzy z zakresu skuteczności i efektywności podmiotów publicznych (w tym publicznych służb zatrudnienia) i realizację celu teoretycznego. Identyfikację obszarów badawczych w zakresie tematyki dotyczącej efektywności instytucji publicznych przeprowadzono z wykorzystaniem analizy bibliometrycznej.

Następnie przeprowadzono pierwotne badania jakościowe i ilościowe, które zapewniły osiągnięcie pozostałych celów badawczych. Własne badania jakościowe (zogniskowane wywiady grupowe FGI) zrealizowano wśród przedstawicieli lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce pochodzących z powiatów odznaczających się odmiennymi uwarunkowaniami ekonomicznymi. Identyfikacja powiatów, z których wywodzili się eksperci badań jakości-

¹² S. Stańczyk, *Triangulacja – łączenie metod badawczych i urzetenienie badań*, w: W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 78-90; P. Hensel, B. Glinka, *Teoria ugruntowana*, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 93.

wych, nastąpiła dzięki wykorzystaniu wielowymiarowej analizy porównawczej i stworzeniu zagregowanego wskaźnika, który stanowił podstawę hierarchizacji badanych obiektów ze względu na poziom wielo cechowego zjawiska, jakim jest sytuacja na rynku pracy.

Wyniki badań jakościowych wykorzystano do opracowania narzędzia badania ilościowego (kwestionariusza ankiety), który posłużył do przeprowadzenia własnych badań ilościowych, zrealizowanych technikami CAWI i CATI wśród powiatowych urzędów pracy (PUP) w Polsce. Badania zostały przeprowadzone w okresie sierpień – wrzesień 2018 roku. Objęły one całą populację PUP w Polsce. Kwestionariusz ankiety został przekazany do wszystkich 340 powiatowych urzędów pracy, natomiast odpowiedź uzyskano od 32% PUP (N = 108).

W efekcie przeprowadzonych badań zdiagnozowano uwarunkowania realizacji polityki rynku pracy przez lokalne publiczne służby zatrudnienia oraz zidentyfikowano zmiany systemowe niezbędne do zwiększenia skuteczności i efektywności działania tych podmiotów. Ponadto zidentyfikowano zbiór zmiennych, które mogą stanowić nakłady oraz wyniki działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia. W wyniku weryfikacji statystycznej do dalszego etapu procesu badawczego zakwalifikowano te zmienne, które mogły być wykorzystane do opracowania modelu efektywności technicznej lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce. Do pomiaru efektywności powiatowych urzędów pracy zastosowano metodę *Data Envelopment Analysis* (DEA).

Refleksja naukowa połączona z procesami indukcji i modelowania konceptualnego zapewniły dokonanie systematyzacji głównych pojęć i nurtów w zakresie problematyki efektywności, a w rezultacie zaprojektowanie zintegrowanej procedury pomiaru efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

Realizacji celów szczegółowych została podporządkowana struktura pracy, na którą składa się pięć rozdziałów.

W rozdziale pierwszym, opartym na przeglądzie literatury, analizie poddano problematykę efektywności instytucji publicznych. Przedstawiono różne koncepcje efektywności w naukach ekonomicznych, a także odniesiono się do powiązanych z efektywnością pojęć, w tym przede wszystkim do pojęcia skuteczności. Ponadto przedstawiono specyfikę zagadnienia efektywności jednostek sektora publicznego. Do identyfikacji obszarów badawczych w zakresie efektywności instytucji publicznych posłużyła analiza bibliometryczna.

W rozdziale drugim dokonano przeglądu istniejącego dorobku naukowego w zakresie metodyki pomiaru efektywności instytucji publicznych. W tej części monografii zidentyfikowano przesłanki pomiaru efektywności instytucji publicznych. Ponadto sklasyfikowano i opisano metody pomiaru efektywności tych podmiotów, wskazano na możliwe do wykorzystania techniki zbierania danych oraz wskaźniki efektywności.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na jednostkach sektora publicznego, które stanowią główny obiekt analizy, a mianowicie na publicznych służbach zatrudnienia. W tej części monografii przedstawiono występującą w literaturze klasyfikację zadań, funkcji i modeli PSZ. Ponadto zaprezentowano determinanty osiągnięcia efektywności działania tych podmiotów. Wskazano także na opisane w literaturze metody pomiaru efektywności stosowane w PSZ. W ostatniej części trzeciego rozdziału ukazano system PSZ w Polsce, przedstawiając głównie strukturę organizacyjną tych podmiotów, realizowane zadania i wykorzystywane metody pomiaru efektywności.

W rozdziałach czwartym i piątym zaprezentowano wyniki badań empirycznych, które zostały przeprowadzone w 2018 roku w ramach działania naukowego nt. „Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce – stan rzeczywisty a pożądany” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Wyniki badań zapewniły osiągnięcie sześciu celów badawczych, w tym określenie pojęć skuteczności i efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia, diagnozę barier osiągnięcia pożądanej skuteczności przez te podmioty, wskazanie uwarunkowań działalności lokalnych publicznych służb zatrudnienia, identyfikację zmiennych określających zasoby posiadane przez lokalne publiczne służby zatrudnienia oraz efekty ich działalności w czterech perspektywach: klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju, finansowej, a także zmiennych odzwierciedlających czynniki otoczenia oddziałujące na funkcjonowanie analizowanych podmiotów. Wyniki badań własnych pozwoliły na przedstawienie pożądanego systemu lokalnych publicznych służb zatrudnienia. Ponadto dokonano klasyfikacji nakładów i efektów działalności tych podmiotów. Opracowano także zintegrowaną procedurę pomiaru lokalnych publicznych służb zatrudnienia bazującą na koncepcji zrównoważonej karty wyników i wykorzystującą metodę DEA. Uwieńczeniem badań własnych było oszacowanie wskaźników efektywności wybranych lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce oraz wskazanie potencjalnych usprawnień zapewniających osiągnięcie pełnej efektywności technicznej.

Każdy rozdział opatrzony jest we wnioski, w których autorka podsumowuje kolejne rozdziały.

Problematyka prezentowana w niniejszej monografii stanowi uzupełnienie dostępnej wiedzy o definiowaniu i pomiarze efektywności w instytucjach publicznych. Za najistotniejszy oryginalny wkład do nauki uważa się podjęcie próby opracowania metodyki pomiaru efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

Rozdział 1

Efektywność instytucji publicznych – aspekty teoretyczne

1.1. Pojęcie efektywności w naukach ekonomicznych

Kategoria efektywności stanowi kluczowe pojęcie w naukach ekonomicznych. Jej istota jest związana z racjonalnością gospodarowania rzadkimi zasobami. Ograniczony dostęp do zasobów naturalnych, kapitału czy technologii oraz ubywanie zasobów pracy implikuje ograniczone możliwości zaspokajania potrzeb, a w rezultacie wymusza dokonywanie odpowiednich wyborów produkcyjnych i dbałość o efektywność działań¹³.

Efektywność stanowi podstawowy warunek wzrostu dobrobytu¹⁴. Optymalizacja działań produkcyjnych, racjonalizacja wyborów konsumentów czy działalności państwa zapewniają uzyskanie wzrostu gospodarczego.

Słowo „efektywność” pochodzi od łacińskiego zwrotu *effectus*, oznaczającego ‘wykonanie’, ‘dokonanie’, ‘spełnienie’, ‘skutek’, ‘rezultat’, ‘wpływ’, ‘działanie’, ‘oddziaływanie’ oraz ‘doskonały’ i ‘mistrzowski’¹⁵. Odnosząc się do etymologii słowa, w efektywności istotne są rezultaty działania, które jest celowe, świadome i ma w zamierzeniu podejmującego je podmiotu prowadzić do określonego skutku¹⁶. Ponadto działanie efektywne ma jakościowy charakter. Jego rezultat powinien być nie tylko prawdziwy lub faktyczny (rzeczywisty, namacalny, realny), ale też odczuwalny i niebagatelny (istotny lub zupełny, wywierający wrażenie lub konkretny) oraz pozytywny (skuteczny, opłacalny, korzystny)¹⁷.

Efektywność stanowi główny nurt współczesnej myśli ekonomicznej. W klasycznej szkole ekonomii Smith wykazywał, że efektywna alokacja zasobów na-

¹³ G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa, 2013, nr 4, s. 13.

¹⁴ T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarą*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 9.

¹⁵ J. Korpanty (red.), *Mały słownik łacińsko-polski*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 2018.

¹⁶ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 56.

¹⁷ R. Winkler, *Efektywność – próba konceptualizacji pojęcia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 820, 2010, s. 104.

stępuje w warunkach pełnej swobody gospodarowania i jest związana z oddziaływaniem naturalnego mechanizmu samoregulacji („niewidzialnej ręki rynku”).

Ekonomia neoklasyczna doprecyzowała zagadnienie efektywności systemu gospodarczego poprzez wprowadzenie pojęcia *efektywności alokacyjnej*, rozumianej jako optymalizacja relacji między nakładami a efektami ekonomicznymi i określającej pożądaną alokację zasobów w gospodarce (przy danym otoczeniu instytucjonalnym).

Pogłębione badania nad efektywnością alokacji zasobów z punktu widzenia gospodarki prowadził Pareto. Według Pareto alokacja zasobów jest efektywna wtedy, gdy niemożliwa jest taka jej zmiana, która poprawiłaby położenie niektórych jednostek bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innych¹⁸.

Z punktu widzenia mikroekonomicznego efektywność podmiotu w sensie Pareto występuje wtedy, gdy nie jest możliwe zorganizowanie produkcji w taki sposób, by podmiot znalazł się w lepszej sytuacji bez pogorszenia sytuacji innych podmiotów. Zwiększenie wytwarzania jednego dobra odbywa się kosztem innego dobra, co przedstawia krańcowa stopa transformacji¹⁹.

Efektywność Pareto odnosi się do produkcji i uzyskiwania równowagi rynkowej. Ilustrację graficzną alternatywnych struktur produkcji stanowi krzywa możliwości produkcyjnych. Uwzględnia ona różne kombinacje dóbr, które mogą być wytworzone przy pełnym i efektywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów (rysunek 1.1). Teoria ta bazuje na założeniu, że ilość czynników produkcji jest ograniczona i wszystkie są w danej chwili wykorzystane²⁰.

Efektywność alokacji zasobów w sensie Pareto odnosi się głównie do poziomu rynku. Efektywności pojedynczych jednostek produkcyjnych dotyczy koncepcja, którą opracował Koopmans na początku lat pięćdziesiątych XX wieku. Rozwinął on nową dziedzinę nauki – „analizę działalności” (*activity analysis*), zajmującą się problemami efektywnego planowania produkcji w przedsiębiorstwie. Za pomocą programowania liniowego dokonywana jest analiza kosztów przedsiębiorstwa i oczekiwanych wyników, uwzględniając warunki niepewności, w jakich podejmowane są decyzje. Koopmans odrzucił tradycyjne ujęcie funkcji produkcji i dowodził, że w produkcji najważniejszy jest wybór technologii i zasobów. Proponował zastąpić pojęcie „funkcja produkcji” określeniem „funkcja transformacji” –odzwierciedlającym wybór przez producenta alternatywnych technologii i zasobów dla osiągnięcia wyznaczonego celu. Najbardziej efektywna transformacja zasobów oznacza taką alokację zasobów, która satysfakcjonuje zarówno konsumentów, jak i producentów²¹. Koopmans wprowadził

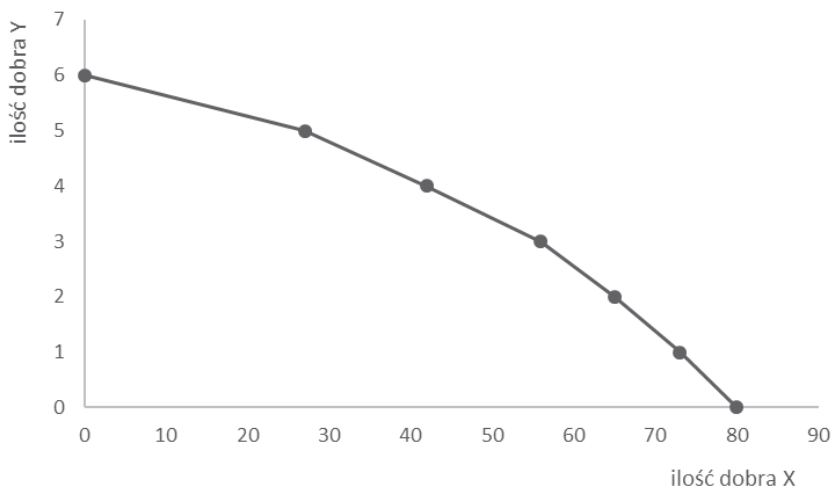
¹⁸ E. Kundera (red.), *Słownik historii myśli ekonomicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004, s. 185.

¹⁹ H. R. V. Varian, *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, PWN, Warszawa 2005, s. 45.

²⁰ E. Głodziński, *Efektywność w zarządzaniu...*, op. cit., s. 20.

²¹ E. Kundera (red.), *Słownik ...*, op. cit., s. 122.

do literatury ekonomicznej pojęcie punktu efektywnego w przestrzeni dóbr²². Punkt efektywny to taki, dla którego zwiększenie produkcji jednego z dóbr będzie się wiązało ze zmniejszeniem produkcji innego dobra. Według Koopmansa pojedynczy system wytwórczy jest wtedy efektywny, gdy zwiększenie jakiegokolwiek wyniku lub zmniejszenie nakładu jest możliwe tylko poprzez zmniejszenie innego wyniku lub zwiększenie innego nakładu²³.



Rysunek 1.1. Krzywa możliwości produkcyjnych

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie teorii Koopmansa Debreu opracował miarę nieefektywności, traktowaną jako wielkość zbędnej straty społecznej (*dead loss*) związanej z nieoptymalną (w sensie Pareto) alokacją systemu ekonomicznego²⁴. Miara nieefektywności, według Debreu, stanowi bezwzględną różnicę (funkcję odległości) pomiędzy wytwarzaną wielkością produkcji a produkcją maksymalną, która mogłaby być wykorzystana przy danych zasobach (nakładach)²⁵. Według Shepharda przedsiębiorstwo można uznać za nieefektywne, gdy zużywa więcej nakładów, niż jest to potrzebne do wytworzenia danego poziomu produkcji²⁶.

²² T. C. Koopmans, *Analysis of production as an efficient combination of activities*, w: T. C. Koopmans (ed.), *Activity Analysis of Production and Allocation*, John Wiley & Sons, New York 1951.

²³ C. Daraio, L. Simar, *Advanced robust and nonparametric methods in efficiency analysis. Methodology and applications*, Springer, US 2007, s. 7.

²⁴ G. Debreu, *The coefficient of resource utilization*, *Econometrica* 1951, vol. 19, no. 3, s. 273.

²⁵ T. Kijek, *Pomiar efektywności kapitału innowacyjnego przedsiębiorstwa przy zastosowaniu metody DEA*, w: T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 135.

²⁶ R. W. Shepard, *Cost and Production Function*, Princeton University Press, Princeton 1953, s. 5.

Efektywność w powyższym ujęciu związana jest z wykorzystaniem technicznych możliwości wytwórczych. Z tego względu omawiana koncepcja efektywności obecnie powszechnie określana jest mianem *technicznej* (lub technologicznej) (*technical efficiency*). Efektywność techniczna oznacza zdolność optymalnego wykorzystania zasobów poprzez maksymalizację osiąganych wyników przy danym poziomie nakładów (efektywność zorientowana na wyniki) lub minimalizację nakładów przy określonej wielkości wyników (efektywność zorientowana na nakłady).

W nowej ekonomii instytucjonalnej pojęcie efektywności nadal posiada wymiar alokacyjny, jednak uwzględnia oddziaływanie instytucji postrzeganych jako zestaw zasad, regulacji (tzw. „reguł gry”) wykształconych przez społeczeństwo. Funkcjonowanie instytucji pozwala ograniczyć koszty zewnętrzne przy występowaniu kosztów transakcyjnych i jednoczesnym zapewnieniu efektywności (najlepszej alokacji)²⁷. Koszty transakcyjne, według definicji opracowanej przez Williamsona, stanowią „komparatywne koszty planowania, adaptacji i nadzoru nad wypełnianiem zadań w różnych strukturach zarządzania”²⁸.

North uważał, że kryterium efektywności w nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) jest *efektywność adaptacyjna*, wyrażająca się w elastyczności struktury instytucjonalnej w zakresie kreowania takich form współpracy społecznej, które prowadzą do obniżki kosztów transakcyjnych i wzrostu produktywności²⁹. North nie odrzucał neoklasycznego ujęcia efektywności ekonomicznej, zwłaszcza w procesach alokacji zasobów, ale podkreślał znaczenie struktury instytucjonalnej w kształtowaniu nowych wzorców zachowań, zmieniających utrwalone trendy rozwoju. Podstawową funkcją instytucji jest efektywność, o której decydują koszty transakcyjne, których źródłem są ograniczenia ludzkiej racjonalności (niekompletność wiedzy, asymetryczność informacji, niepewność dotycząca zachowań „innych graczy”). Zadaniem instytucji jako „reguł gry”, ram i form ludzkiego działania jest przewyższenie wymienionych ograniczeń³⁰. Redukcja kosztów transakcyjnych prowadzi więc do zwiększenia efektywności instytucji.

Zmiany w realnie postrzeganej rzeczywistości oraz w przekonaniach (postawach społecznych) – zmiana pozytywna i zmiana normatywna – znajdują się w relacji typowej dla sprzężenia zwrotnego. Natomiast zmiany postaw rodzą efektywność adaptacyjną i powodują zmianę instytucjonalną, która steruje działaniem wywołującym przeobrażenia postrzegania rzeczywistości³¹.

²⁷ P. Matczak, *Efektywność samorządu pomocniczego. Rozważania wstępne*, w: K. Bondyra (red.), *Państwo, samorząd i społeczeństwo lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.

²⁸ O. E. Williamson, *Instytucje ekonomiczne kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 15.

²⁹ D. C. North, *Understanding the process of economic change*, The Princeton Economic History of the Western World, Princeton and Oxford 2005, s. 69-70.

³⁰ E. Kundera (red.), op. cit., s. 175.

³¹ W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. III uzupełnione, Prywatna Wyższa Szkoła Biznesu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2012, s. 33.

Omawiane teorie stały się również podstawą *współczesnej ogólnej koncepcji efektywności jako orientacji na maksymalizację wyniku i obniżanie kosztów*. Efektywność rozumiana w ten sposób wyrażana jest w postaci relacji uzyskanych efektów do poniesionych nakładów³².

Według Renaty Winkler za efektywny można uznać taki aspekt rzeczywistości, który nie tylko pozostaje określony i wymierny oraz powiązany z pewnym działaniem (przez które należy rozumieć intencjonalnie rozpoczęty proces lub przeobrażenie), ale też taki, który na tle pozostałych aspektów rzeczywistości podobnego typu zyskuje pozytywną ocenę o niebagatelnej wartości z uwagi na określone kryterium oceny i przy określonym sposobie wartościowania uzyskanych rezultatów ze względu na to kryterium³³.

Efektywność może być analizowana na różnych poziomach gospodarowania – mikro, mezo i makro. Podmioty badania efektywności pochodzą zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego oraz *non-profit*.

Atrybutami ściśle związanymi z efektywnością są produktywność i racjonalność. Produktywność stanowi szczególny przypadek wydajności³⁴. W technicznym ujęciu produktywność określana jest jako iloraz wolumenu produkcji wytworzonej i sprzedanej w rozpatrywanym okresie oraz ilości wykorzystywanych lub zużytych zasobów wejściowych w danym systemie produkcyjnym³⁵. Może występować z efektywnością, ale jej nie warunkuje. W literaturze podawane są przykłady utożsamiania efektywności z produktywnością bez odnoszenia się do skuteczności działania albo koncentrowania efektywności na alokacji zasobów w sensie optimum Pareto.

Z kolei racjonalność jako atrybut działania oznacza, że jest ono podejmowane w dobrej wierze, zgodnie z aktualną wiedzą i zdrowym rozsądkiem³⁶. Racjonalność ekonomiczna ma rzeczowy wymiar. Każde dobro jest oceniane z punktu widzenia użyteczności w procesie konsumpcji³⁷. Racjonalność działania w niektórych przypadkach jest równoznaczna z jego efektywnością, ale nie zawsze. Racjonalność określa się w kontekście wiedzy o warunkach występujących w okresie t_1 (z reguły wiedzy posiadanej właśnie w momencie t_1)³⁸. Efektywność w omawianym znaczeniu jest określana z uwagi na pewien horyzont czasowy i stanowi ocenę działania w okresie t_2 w relacji do celów określonych w momencie t_1 .

³² *Słownik języka polskiego*, PWN, t. I, Warszawa 1995, s. 484.

³³ R. Winkler, op. cit., s. 105.

³⁴ T. Pszczołowski, *Organizacja od dołu i od góry*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1984, s. 42.

³⁵ S. Lis (red.), *Vademecum produktywności*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna „Placet”, Warszawa 1999, s. 33.

³⁶ S. Grzesiak, *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, Rozprawy i Studia, t. 266 (CCCXL), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1997.

³⁷ R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 136.

³⁸ R. Winkler, op. cit., s. 110.

Pojęcie efektywności jest także związane z kategoriami wydajności, sprawności i skuteczności. W 1913 roku Emerson, autor dwunastu zasad wydajności, pisał, że „efektywność jest właściwą rzeczą robioną we właściwy sposób”³⁹. Pogląd ten podzielał również Drucker, który twierdził, że „...sprawność, czyli robienie rzeczy we właściwy sposób, jest ważnym kryterium oceny kierownika, to jednak najistotniejsza jest skuteczność, czyli robienie właściwych rzeczy. Nieodzownym warunkiem wykonywania właściwych rzeczy jest planowanie ukierunkowane na realizację społecznie użytecznych celów. Natomiast warunkiem sprawności w realizacji tych celów jest pomiar efektów”⁴⁰.

Wydajność jest określaną jako stosunek uzyskanej ilości lub wartości do ilości lub wartości wydatkowanej w procesie osiągania celów. W większości przypadków szacowanie nakładów poniesionych na uzyskanie rezultatu i ocenianie wyniku podjętych działań przeprowadza się na kilka sposobów. Odnośnie do produkcji nakładem jest czas, praca i zużyte środki finansowe i rzeczowe. Wynik może stanowić uzyskana wielkość produkcji, jej jakość lub wzrost umiejętności wykonawców. W każdym z tych sposobów wielkość nakładu kalkuluje się ilościowo albo wartościowo, a w niektórych sytuacjach – zarówno ilościowo, jak i wartościowo. Niejednokrotnie uzyskanie nadwyżki wyniku do nakładu ze względu na kosztowność wymaganego nakładu (ilości czy też wartości wydatkowanej) jest niemożliwe lub nieopłacalne⁴¹. Możliwa jest natomiast sytuacja, gdy przy braku efektywności osiągnięta jest maksymalna wydajność w wypadku danego rodzaju nakładu i wyniku, jak również odwrotna, czyli gdy pomimo braku wydajności, w którejkolwiek z jej postaci, uzyskiwana jest efektywność. Ma to miejsce również wówczas, gdy przyjmie się ujęcie wydajności zaproponowane przez Kotarbińskiego, a zatem gdy wydajność i oszczędność są rozpatrywane jako równorzędne aspekty ekonomiki, tak że „z dwóch działań to będzie bardziej wydajne, w którym, przy równych stratach, udało się osiągnąć lepszy wynik. Natomiast z dwóch działań bardziej oszczędne będzie to, w którym, przy identycznym wyniku, poniesiono mniej strat”⁴².

Uznanie kategorii sprawności za obligatoryjny atrybut efektywności również jest dyskusyjne. Słowa „sprawność” używa się najczęściej w znaczeniu „zręczność”, a zatem na określenie wprawy, dobrego opanowania określonych umiejętności.

Sprawność to niejako automatyczność korzystania ze stosownej umiejętności (adekwatność zastosowania wykorzystywanej umiejętności w osiąganiu założonych celów) i właściwe wykonanie zamierzonego ruchu (precyzyjność ruchu), możliwie pewnie, z optymalną szybkością i minimalnym wysiłkiem⁴³.

³⁹ J. Supernat, *Zarządzanie*, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2005, s. 174.

⁴⁰ T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), op. cit., s. 9.

⁴¹ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995.

⁴² T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. 1–2, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999–2003, s. 34.

⁴³ Ibidem.

Skuteczność natomiast odnosi się do stopnia realizacji założonych celów. Stanowi relację zgodności uzyskanego wyniku zakończonego działania z celem określonym dla tego działania⁴⁴.

Hipotetycznie możliwa jest sytuacja, w której niezależnie od stwierdzonych osobno lub wszystkich razem wydajności sprawności i skuteczności nie można mówić o efektywności, oraz taka, w której efektywność istnieje, mimo że wydajność, sprawność i skuteczność są oceniane jako niezadowolające.

Wszystkie powyżej opisane atrybuty mogą towarzyszyć efektywności (każdy z osobna lub razem), ale nie stanowią dla niej samej ani warunku koniecznego, ani wystarczającego⁴⁵.

Podsumowując rozważania dotyczące ujęć pojęcia „efektywność”, można je podzielić na trzy główne grupy – tabela 1.1. Pierwsza zakłada rozumienie efektywności jako alokacji zasobów w sensie Pareto. Druga wskazuje na możliwości adaptacyjne świadczące o uzyskiwaniu efektywności. Trzecia grupa definicji obejmuje postrzeganie efektywności jako relacji między rezultatem a nakładem.

W szerokim ujęciu można mówić o dwóch podejściach do badania efektywności, które w najogólniejszym sensie różnią się horyzontem czasowym, w jakim dokonywana jest analiza, a przez to odmiennym rozumieniem celów działalności. Chodzi tu o *efektywność dynamiczną*, która związana jest ze zdolnością do wzrostu i rozwoju w perspektywie długookresowej, oraz *efektywność statyczną*, która z kolei koncentruje się na unikaniu marnotrawstwa posiadanych (stałych w danym okresie) zasobów i ich najlepszej alokacji.

Z dynamicznej perspektywy – jak stwierdza de Soto – celem działalności nie jest unikanie marnotrawstwa środków, lecz nieprzerwane odkrywanie i tworzenie nowych celów i środków. Dynamiczny standard efektywności ściśle związany jest z koncepcją przedsiębiorczości i kwestionuje zasadność założeń o danych (stałych) zasobach oraz tego, iż głównym wyzwaniem ekonomicznym jest unikanie ich marnotrawienia⁴⁶.

Natomiast efektywność statyczna oznacza optymalną produkcję i dystrybucję ograniczonych zasobów i jej celem jest prowadzenie systemu (podmiotu) w stronę osiągnięcia krzywej możliwości produkcyjnych (uznając ją za znaną na dany moment). Statyczne podejście do efektywności stanowi centralny punkt ekonomii neoklasycznej i jest związane z koncepcją optymalności Pareto oraz marginalistyczną koncepcją równowagi ogólnej.

⁴⁴ T. Pszczołowski, *Celowość, skuteczność, efektywność*, Prakseologia 1977, nr 3 (63).

⁴⁵ R. Winkler, op. cit., s.107.

⁴⁶ J. Huerta de Soto, *Sprawiedliwość a efektywność*, Fijor Publ. Comp., Warszawa 2010, s. 27-28.

Tabela 1.1. Wybrane pojęcia efektywności

Efektywność alokacyjna	
D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli (1991) ⁴⁶	Efektywność to maksymalizacja produkcji wynikająca z właściwej alokacji zasobów, przy danych ograniczeniach podaży (kosztów ponoszonych przez producentów) i popytu (preferencji konsumentów).
P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus (1999) ⁴⁷	Efektywność oznacza, iż nie ma marnotrawstwa, gospodarka funkcjonuje efektywnie wtedy, kiedy nie może zwiększyć produkcji jednego dobra, nie zmniejszając produkcji drugiego.
E. Czarny, E. Nojszewska (2000) ⁴⁸	Efektywność to optymalna alokacja zasobów czynników produkcji, produktów oraz dystrybucja dochodu.
Efektywność adaptacyjna	
A. A. Alchian (1950) ⁴⁹	Efektywność obejmuje proces uczenia się w warunkach niepewności, prowadzący do stopniowego zrozumienia problemów oraz prawidłowej reakcji na nie. W szczególności problemy te mogą dotyczyć umiejętności redukcji kosztów produkcji lub identyfikacji funkcji popytu.
D. C. North (1976) ⁵⁰	Efektywność adaptacyjna związana jest z tym rodzajem reguł, które kształtują sposób, w jaki gospodarka rozwija się w czasie. Dotyczy zarówno gotowości społeczeństwa do zdobywania wiedzy i uczenia się, pobudzania innowacji, podejmowania ryzyka i twórczej działalności wszelkiego rodzaju, jak i rozwiązywania problemów i usuwania zatorów, które społeczeństwa napotykają w toku rozwoju.
D. C. North (1990) ⁵¹	Efektywność stanowi zdolność społeczeństwa do tworzenia instytucji, które są wydajne, stabilne, sprawiedliwe i powszechnie akceptowane. Jednocześnie instytucje te są odpowiednio elastyczne w zakresie dostosowywania się do zmian politycznych i gospodarczych.
N. Acocella (2005) ⁵²	Efektywność to zdolność stopniowego dostosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Oznacza również umiejętność rozpoznawania natury pojawiających się problemów oraz umiejętność ich właściwego rozwiązania.

⁴⁷ D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 2.

⁴⁸ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, op.cit., s. 510.

⁴⁹ E. Czarny, E. Nojszewska, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2000, s. 305.

⁵⁰ N. Acocella, *Economic policy in the age of globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 12; A. A. Alchian, *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*, *The Journal of Political Economy*, vol. 58, no. 3 (Jun., 1950), s. 211-221.

⁵¹ D. C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 80.

⁵² D. C. North, op. cit.

Efektywność rozumiana jako produktywność/wydajność	
J. K. Sengupta (1995) ⁵³	Efektywność, podobnie jak produktywność, definiowana jest jako relacja pomiędzy efektami a nakładami.
T. Dudycz (2007) ⁵⁴	Efektywność w sensie ekonomicznym jest relacją wartości uzyskanych efektów do nakładu czynników użytych do ich uzyskania.
A. Hamrol (2008) ⁵⁵	Efektywność w ujęciu techniczno-ekonomicznym jest rozumiana jako wydajność.
G. Osbert-Pociecha (2007) ⁵⁶	Najbliższym synonimem pojęcia efektywności jest produktywność tzw. ogólna – jako stosunek łącznych wyników działalności gospodarczej do ogółu zużytych zasobów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność - rozważania nad istotą i typologią*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa, 2013, nr 4, s. 15.

Omówione powyżej ujęcia efektywności alokacyjnej oraz efektywności rozumianej jako produktywność/wydajność wpisują się w podejście statyczne, natomiast efektywność adaptacyjna zawiera się w podejściu dynamicznym.

W literaturze najczęściej wykorzystywanym podejściem do badania efektywności jest neoklasyczne podejście statyczne i bardzo rzadko można znaleźć odniesienia do koncepcji efektywności dynamicznej⁵⁸.

Poza różnymi definicjami efektywności oraz podejściami do jej badania wyróżnia się także wiele kategorii efektywności. Kowalski ze względu na charakter czynników kształtujących efektywność podzielił ją na techniczną i ekonomiczną (rysunek 1.2)⁵⁹. W efektywności technicznej wyodrębnił efektywność technologii i efektywność skali, natomiast efektywność ekonomiczną podzielił na efektywność alokacji, efektywność skali i efektywność cenową. Efektywność technologii jest to stosunek wartości produkcji uzyskanej do pewnej teoretycznej wartości maksymalnej (przy danej technologii produkcji). W praktyce wzorcem efektyw-

⁵³ N. Acocella, op. cit.

⁵⁴ J. K. Sengupta, *Dynamics of Data Envelopment Analysis. Theory of Systems Efficiency*, Springer 1995.

⁵⁵ T. Dudycz, *Wstęp*, w: T. Dudycz (red.), *Efektywność - rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1060, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 11.

⁵⁶ A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami*, PWN, Warszawa 2008, s. 535.

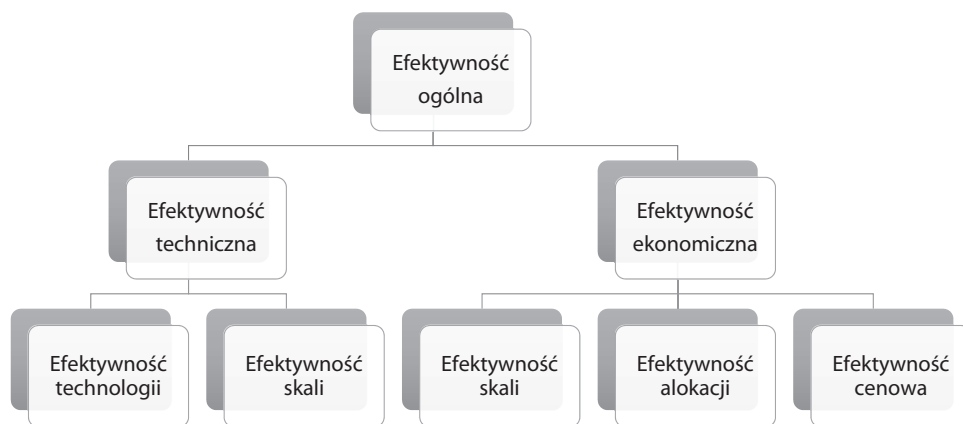
⁵⁷ G. Osbert-Pociecha, *Relacja między efektywnością i elastycznością organizacji*, w: T. Dudycz; Ł. Tomaszewicz (red.), *Efektywność - rozważania nad istotą i pomiarem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 450.

⁵⁸ G. Kozuń-Cieślak, op. cit., s. 19.

⁵⁹ Z. Kowalski, *Kategorie efektywności produkcji (w świetle teorii funkcji produkcji)*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 4/1992, s. 18-31.

nej technologii jest najczęściej graniczna funkcja produkcji, która opisuje maksymalny poziom produkcji, jaki można uzyskać z różnych kombinacji nakładów. Efektywność skali ma natomiast dwojaki, techniczno-ekonomiczny charakter. Techniczna efektywność skali oznacza osiąganie wyższej relacji produkcji do nakładów w miarę wzrostu rozmiarów produkcji, niezależnie od jednostkowych cen produktów i nakładów. Do pewnego momentu wzrost skali produkcji jest bowiem korzystny niezależnie od wspomnianych relacji cenowych. Ostatecznie wyznaczenie optymalnej skali wymaga uwzględnienia cen produktów i nakładów.

Ta część efektywności skali, która wykracza poza efektywność określoną relacjami technicznymi, to ekonomiczna efektywność skali. Efektywność alokacji jest wyznaczana przez daną kombinację czynników produkcji i produktów. Maksymalizacja efektywności alokacji odpowiada maksymalnej produkcji przy ograniczonych środkach i jest równoznaczna z minimalizacją jednostkowych kosztów produkcji. Efektywność cenowa wyraża zdolność przedsiębiorstwa do uzyskiwania atrakcyjniejszych warunków w zakresie pozyskiwania nakładów (niższe ceny) i sprzedaży produktów (wyższe ceny).



Rysunek 1.2. Kategorie efektywności ogólnej

Źródło: Z. Kowalski, *Kategorie efektywności produkcji (w świetle teorii funkcji produkcji)*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 4/1992.

Nie zawsze możliwe jest wyodrębnienie wszystkich wymienionych kategorii efektywności, a ich występowanie oraz sposób mierzenia i interpretacji zależą od kontekstu analizy, określanego głównie przez: charakter techniczno-bilansowych zależności cechujących analizowany proces wytwórczy oraz typ stosowanych wskaźników wyboru.

Pojęcie efektywności w naukach ekonomicznych jest z pewnością bardzo zróżnicowane, odnoszące się do wielu aspektów i kategorii. Powyższy przegląd literatury nie wyczerpał wszystkich typologii efektywności. Wskazano jednak

na główne założenia, które będą pogłębiane w dalszej części monografii jako podstawa analizy efektywności podmiotów publicznych. W badaniach własnych efektywność będzie rozumiana jako produktywność/wydajność w kontekście relacji efektów do nakładów oraz zostanie wykorzystana kategoria efektywności technicznej.

1.2. Efektywność a skuteczność

W analizie efektywności jednostek publicznych istotna jest diagnoza różnic pomiędzy efektywnością a skutecznością. Podmioty te koncentrują swoje działania na osiągnięciu założonych celów. Istnieje natomiast potrzeba racjonalizacji posiadanych przez nie nakładów finansowanych ze środków publicznych w powiązaniu ze skutecznym osiągnięciem ustalonych rezultatów. W tym kontekście efektywność i skuteczność należy traktować jako dwa odrębne pojęcia, wyznaczające różne priorytety dla podmiotów publicznych – rysunek 1.3.

Pszczółowski, odróżniając efektywność od skuteczności, posługiwał się kategorią potrzeb oraz przesunięciem czasowym. Skuteczność określał jako relację wyników działania danego podmiotu w okresie t_2 oraz celów zamierzonych i określonych w okresie t_1 . Osiągnięcie w t_2 celów przyjętych w t_1 za pomocą działania x pozwala na uznanie działania x za skuteczne. Efektywność natomiast determinowana jest przez ocenę działania sformułowaną na podstawie aktualnych potrzeb w okresie t_2 , które mogą odbiegać od tych, z uwagi na które w t_1 obrano określone cele. Skuteczne niekoniecznie oznacza zatem efektywne, choć możliwa jest sytuacja, gdy oceniane pozytywnie wyniki w okresie t_2 odpowiadają celom przyjętym w okresie t_1 . Co więcej, możliwe jest działanie efektywne, ale nieskuteczne⁶⁰.

Skuteczność jest kategorią prakseologiczną, tj. ma charakter zero-jedynkowy. Często jednak bywa stopniowalna poprzez ustalenie różnego poziomu realizacji celów⁶¹. Co istotne, przy ocenie skuteczności nie bierze się pod uwagę poniesionych nakładów, a spośród składników wyniku użytecznego tylko korzyści przewidywane⁶². Efektywność natomiast uwzględnia ponoszone nakłady oraz korzyści wynikające z aktualnych potrzeb.

Rozróżnienie między efektywnością a skutecznością widoczne jest także w dwóch podejściach do oceny efektywności gospodarowania: celowościowym i systemowym. W pierwszym z nich przedmiotem oceny jest stopień realizacji założonych celów, a w drugim stopień wykorzystania zasobów⁶³. Pierwsza

⁶⁰ T. Pszczółowski, *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982, s. 248-249.

⁶¹ E. Głodziński, op. cit., s. 41.

⁶² Ibidem, s. 31.

⁶³ M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 54-59.

z tych ocen może być utożsamiana z angielskim terminem *effectiveness*, oznaczającym skuteczność, której miarą jest stopień przybliżania się założonych celów do rezultatów prowadzonej działalności. Natomiast druga z założonych ocen utożsamiana jest z terminem *efficiency*, czyli efektywność, sprawność, wydajność, oszczędność, i jest mierzona jako relacja między osiągniętymi rezultatami a poniesionymi nakładami.

Efektywność	Skuteczność
<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na maksymalizacji efektów w odniesieniu do poniesionych nakładów • uwzględnienie korzyści wynikających z aktualnych potrzeb • istotność ponoszonych nakładów • charakter relatywny w stosunku do innych ocenianych jednostek • podejście systemowe 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na efektach w odniesieniu do założonych celów • uwzględnienie przewidywanych korzyści • ponoszone nakłady nie są istotne • charakter zero-jedynkowy w zależności od osiągnięcia/nieosiągnięcia założonych celów • podejście celowościowe

Rysunek 1.3. Cechy efektywności i skuteczności w naukach ekonomicznych

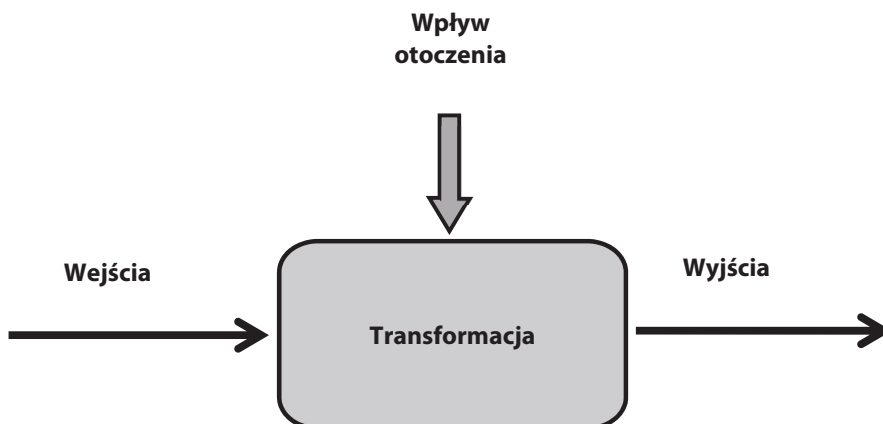
Źródło: opracowanie własne.

Jednoczesne ujmowanie dwóch rodzajów ocen w podejściu celowościowym i systemowym pozwala stwierdzić, że efektywność danego podmiotu zwiększa się wraz ze wzrostem stopnia realizacji celów i zmniejszaniem się nakładów niezbędnych do ich osiągnięcia.

Należy dodać, że podejście systemowe do oceny danego podmiotu posługuje się podstawowym schematem systemu otwartego: wejścia – transformacja – wyjścia (rysunek 1.4).

Akcentuje się w nim związki danego podmiotu z otoczeniem i jego pozycję względem innych jednostek. Charakteryzuje je rozpatrywanie efektywności w dłuższym horyzoncie czasowym⁶⁴.

⁶⁴ M. Bielski, op.cit., s. 59.



Rysunek 1.4. Schemat systemu otwartego

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo że efektywność i skuteczność stanowią zagadnienia odmiennie definiowane, pozostają ze sobą w ścisłym związku, zwłaszcza w kontekście kryteriów oceny efektywności. Mogą one być rozpatrywane w trzech wymiarach, uwzględniających trzy kategorie kryteriów. Pierwszym jest kryterium celowości i skuteczności (użyteczność efektu), gdy uwzględniane są relacje pomiędzy celami a efektami. Drugim kryterium jest sprawność ekonomiczna, w przypadku którego analizowane są relacje efekty-nakłady lub nakłady-efekty. Ostatnim kryterium oceny efektywności jest realność doboru celów i trafności doboru środków, gdy identyfikowane są relacje cele-nakłady⁶⁵.

Przez niektórych autorów skuteczność jest określana jako warunek osiągnięcia efektywności, a przez innych odwrotnie – efektywność jest traktowana jako kryterium oceny skuteczności. Jeszcze inni obie kategorie traktują jako niezależne.

Zależność między skutecznością a efektywnością analizuje Kozuń-Cieślak, dokonując klasyfikacji tych pojęć w trzech zasadniczych nurtach (tabela 1.2):

1. Skuteczność jako warunek/element osiągnięcia efektywności.
2. Efektywność jako kryterium oceny skuteczności.
3. Skuteczność i efektywność jako kategorie niezależne.

⁶⁵ A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska, *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012, s. 59; K. Malik, *Ekonomiczno-ekologiczna efektywność gospodarowania w warunkach rynkowych*, w: F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria a kształcenie*, Białystok 2001, s. 181.

Tabela 1.2. Wybrane definicje efektywności w powiązaniu z pojęciem skuteczności

Skuteczność jako warunek/element osiągnięcia efektywności	
H. Emerson (1913) ⁶⁶	Efektywność jest właściwą rzeczą robioną we właściwy sposób.
S. Nowosielski (2008) ⁶⁷	W wąskim znaczeniu utożsamia się efektywność z prakseologiczną kategorią ekonomiczności, natomiast w znaczeniu szerokim komponentami efektywności są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność.
P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus (1999) ⁶⁸	Efektywność jest to użytkowanie zasobów gospodarczych w sposób najbardziej skuteczny.
Efektywność jako kryterium oceny skuteczności	
T. Lubińska i in. (2009) ⁶⁹	Efektywność odnosi się do stopnia osiągnięcia założonych celów przy minimalnych kosztach lub maksymalizacji stopnia osiągnięcia celu przy założonych kosztach.
J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert (2002) ⁷⁰	Efektywność to miara sprawności i skuteczności, miara tego, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele.
H. Zadora (2002) ⁷¹	Efektywność jest kwantyfikacją skuteczności.
Skuteczność i efektywność jako kategorie niezależne	
T. Pszczołowski (1978) ⁷²	Efektywność stanowi dodatnią cechę działań, dającą jakiś pozytywny wynik bez względu na to, czy był on zamierzony, czy też niezamierzony.
L. Białoń (1995) ⁷³	Przedsiębiorstwo może być: efektywne i skuteczne, efektywne i nieskuteczne, nieefektywne i skuteczne, nieefektywne i nieskuteczne.

⁶⁶ H. Emerson, *Twelve Principles of Efficiency*, Engineering Magazine 1913.

⁶⁷ S. Nowosielski, *Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych*, w: T. Dudycz (red.), *Mikroekonomiczne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 39-46.

⁶⁸ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1999, t. 1, s. 60; t. 2, s. 510.

⁶⁹ T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009, s. 56.

⁷⁰ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997, s. 610.

⁷¹ H. Zadora, *O efektywności w warunkach restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 965, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 77.

⁷² T. Pszczołowski (red.), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 60-61.

⁷³ L. Białoń, *Przedsiębiorstwo*, w: S. Marciniak (red.), *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, PWN, Warszawa 1995, s. 268.

P. Drucker, J. A. Maciariello (2005) ⁷⁴	Efektywność to „robienie rzeczy właściwie” (<i>doing things right</i>), natomiast skuteczność to „robienie rzeczy właściwych” (<i>doing the right things</i>); działania skuteczne niekoniecznie muszą być efektywne i odwrotnie.
M. Sidor-Rządkowska (2005) ⁷⁵	Praca skuteczna może być nieefektywna, jak również praca wydajna nie musi być efektywna.
S. Nowosielski (2008) ⁷⁶	Skuteczność to pozytywnie oceniana zgodność rezultatu działania z jego zaplanowanym celem. Natomiast efektywność to cecha działań dających pozytywnie oceniany wynik bez względu na to, czy był on zamierzony, czy też niezamierzony. Działanie zostanie ocenione jako efektywne, nawet gdy jego rezultaty będą niezgodne z zaplanowanymi, jeżeli przyniesie skutki pozytywne ze względu na potrzeby danej chwili.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa, 2013, nr 4, s. 14; E. Szymańska, *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, Roczniki Nauk Rolniczych G 97 (2), s. 154-155.

1.3. Jednostki sektora publicznego jako podmioty oceny efektywności

Pomiar i ocenę efektywności z reguły przeprowadza się w jednostkach sektora prywatnego, które są ukierunkowane na osiągnięcie zysku. Ewaluacja efektywności działania tych podmiotów zapewnia sprawne zarządzanie i jest motywowana głównie partykularnym interesem właścicieli.

Na analizę efektywności działania podmiotów publicznych miał wpływ rozwój nowej ekonomii instytucjonalnej. Jedną z koncepcji była rozwijana przez Williamsona *metoda komparatywnej analizy instytucji*, dotycząca porównania konkurencyjnych rozwiązań organizacyjnych z punktu widzenia kosztów transakcyjnych ich funkcjonowania⁷⁷.

Według Northa, czołowego reprezentanta nowej ekonomii instytucjonalnej, instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku, czyli reguły polityczne i prawne zawarte w konstytucji, prawa własności, normy zachowania, postawy spo-

⁷⁴ P. F. Drucker, J. A. Maciariello, *The Effective Executive in Action: A Journal for Getting the Right Things Done*, HarperBusiness, Csm edition 2005.

⁷⁵ M. Sidor-Rządkowska, *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 114.

⁷⁶ S. Nowosielski, op. cit., s. 39-46.

⁷⁷ E. Kundera (red.), op. cit., s. 58.

łeczne, stwarzają bodźce do produktywnej współpracy i tym samym decydują o różnicach w poziomie rozwoju między krajami⁷⁸.

Ocena efektywności sektora publicznego jest stosunkowo nowym zjawiskiem, zapoczątkowanym wraz z pojawieniem się koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM). Obecnie potrzeba monitorowania działalności podmiotów publicznych, osiąganych przez nie efektów przy posiadanych nakładach, posiada szeroki kontekst społeczny, w znacznym stopniu decyduje o poziomie życia poszczególnych jednostek i całych społeczeństw⁷⁹.

W literaturze często wskazuje się, że przyczyną powstania koncepcji nowego zarządzania publicznego w Europie była stagnacja gospodarcza wśród państw opiekuńczych, która miała miejsce w latach siedemdziesiątych, rosnący dług publiczny, potrzeba szukania oszczędności budżetowych i racjonalizacji wydatków publicznych. Sytuacja gospodarcza spowodowała zmianę spojrzenia na zarządzanie wydatkami publicznymi. Środowiska neoliberalne podjęły krytykę niegospodarności sektora publicznego. W efekcie, w latach osiemdziesiątych, w Wielkiej Brytanii powstała koncepcja NPM, w której nacisk położono na ocenę gospodarności (*economy*) oraz efektywności (*efficiency*)⁸⁰. Głównym założeniem tej koncepcji było odwzorowywanie przez instytucje publiczne rozwiązań stosowanych przez sektor prywatny w celu zwiększenia skuteczności i efektywności ich działań. Poprawę działalności instytucji publicznych identyfikowano w orientacji przez te podmioty na skuteczność działania, decentralizacji zarządzania, przyjęciu perspektywy strategicznej oraz wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych⁸¹.

W ewolucji modelu NPM można wyróżnić cztery etapy. Pierwszy dotyczył zwiększenia efektywności poprzez urynkowanie działań i usług publicznych (w tym częściową ich komercjalizację). Drugi etap obejmował decentralizację i zmianę organizacji pracy instytucji publicznych. Kolejną fazą było doskonalenie kultury organizacyjnej poprzez rozwój kapitału ludzkiego. Ostatnim stadium ewolucji modelu było zwiększenie jakości usług publicznych⁸².

⁷⁸ D. C. North, *Prologue*, w: J. N. Drobak, J. V. C. Nye, D. C. North, R. W. Fogel, P. T. Hoffman i in., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, San Diego 1997.

⁷⁹ D. Miłaszewicz, *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2014, nr 180, cz. 2. *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: racjonalność - efektywność - etyka. Podejście praktyczne*, s. 163.

⁸⁰ M. Biernacki, *Ocena efektywności instytucji publicznych w sektorach edukacji i ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 41.

⁸¹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.

⁸² M. Biernacki, *Ocena efektywności...*, op.cit., s. 102-103.

Wdrożenie koncepcji NPM wymaga oparcia systemu wykonywania zadań publicznych na następujących zasadach⁸³:

- skuteczności, czyli zarządzaniu przez cele wraz z pomiarem dokonań;
- efektywności, czyli wprowadzeniu ekonomizacji działalności administracji publicznej;
- przejrzystości, czyli jawności działania wobec klientów administracji i innych zainteresowanych stron.

Pomimo iż koncepcja NPM zapewniła nowe podejście w zarządzaniu podmiotami sektora publicznego, umożliwiające poprawę efektywności organizacji publicznych oraz redukcję kosztów, to pojawiają się także opinie krytyczne dotyczące tego modelu. Zarzucają one pominięcie w paradygmacie NPM kwestii związanych ze zdolnością zaspokajania społecznych potrzeb oraz z rolą rządu w organizacjach publicznych. Wymienione niedoskonałości stanowiły podstawę do rozwoju koncepcji *public governance*⁸⁴. Odnosi się ona do podmiotów administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, zaś obywatele są traktowani jako interesariusze (*stakeholders*)⁸⁵. *Governance* w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej oznacza „jakość rządzenia”. Pojęcie to zostało zapożyczone z ekonomii kosztów transakcyjnych, która między innymi analizuje zdolność różnych alternatywnych struktur rządu do redukcji kosztów transakcyjnych⁸⁶.

Eksperti Banku Światowego, organizacji, którą uważa się za jednego z prekursorów wdrażania koncepcji *governance*, przedstawiają ją w aspekcie trzech elementów⁸⁷:

- procesu wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
- zdolności administracyjnej do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
- udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Postulatem, w ramach *public governance*, jest tzw. „dobre rządzenie” (*good governance*), które obejmuje szereg zasad, w tym między innymi demokratyczne państwo prawa, przejrzystość, rozliczalność, partycypację, społeczną inkluzję, skuteczność i efektywność, przestrzeganie prawa, zarządzania konsensualne⁸⁸.

⁸³ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.

⁸⁴ W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica, 245, 2010, s. 75.

⁸⁵ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, w: J. Hausner (red.), *Zarządzanie Publiczne* 01/2007, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2007, s. 16.

⁸⁶ A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, *Ekonomista* 2001, nr 1, s. 11-12.

⁸⁷ W. Rudolf, op.cit., s. 77.

⁸⁸ J. Wilkin i in., *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*, ECORYS, Warszawa 2008, s. 16.

W rozumieniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju „dobre rządzenie” oznacza efektywne świadczenie przez państwo usług niezbędnych do właściwego funkcjonowania rynku, tj. zapewnienie prawa, porządku publicznego, infrastruktury, stabilności makroekonomicznej, przejrzystego i sprawiedliwego systemu podatkowego i regulacyjnego⁸⁹.

W niniejszej monografii podmiotem oceny efektywności będą instytucje publiczne – lokalne publiczne służby zatrudnienia, które, w przeciwieństwie do instytucji prywatnych, przy alokacji oferowanych usług (dóbr publicznych) uwzględniają przede wszystkim kryteria społeczne, natomiast kryteria ekonomiczne traktują jako drugorzędne.

Stiglitz określa trzy warunki osiągnięcia efektywnej alokacji dóbr publicznych. Pierwszym jest osiągnięcie przez gospodarkę efektywności wymiany. Oznacza to, że dobra te powinny trafić do jednostek, które cenią je najbardziej, czyli mają dla nich najwyższą użyteczność. Drugim warunkiem jest zapewnienie efektywności produkcji, czyli osiągnięcie takiego stanu, w którym przy danych zasobach nie można zwiększyć produkcji jednego dobra bez jednoczesnego zmniejszenia produkcji innego dobra. Trzecim warunkiem jest osiągnięcie przez gospodarkę efektywnej struktury produkcji, czyli takiej, przy której wytwarzane dobra odpowiadają potrzebom jednostek⁹⁰.

Instytucje publiczne (w tym publiczne służby zatrudnienia) w niniejszej monografii są rozumiane jako organizacje niekomercyjne utworzone w wyniku inicjatywy administracji państwowej – na poziomie centralnym lub lokalnym⁹¹. Są one zależne od organów założycielskich i prowadzą działalność o charakterze publicznym⁹². W przyjętej definicji instytucje publiczne nie mają wymiaru występującego w ekonomii instytucjonalnej, gdzie są rozumiane jako reguły postępowania ludzi w życiu społecznym, powstające w wyniku dążenia do uporządkowania ludzkich interakcji i zmniejszenia niepewności. North wyróżnia instytucje formalne i nieformalne. Do pierwszych zalicza normy prawne regulujące stosunki polityczne i ekonomiczne. Instytucje nieformalne to wynikające z dziedzictwa kulturowego normy moralne, zwyczaje, obyczaje, wierzenia religijne i mentalność jednostek⁹³. W przyjętym w monografii założeniu, dotyczącym pojęcia instytucji publicznych, definiowane przez Northa instytucje formalne stanowią uwarunkowania polityczno-prawne funkcjonowania podmiotów publicznych, natomiast instytucje nieformalne determinują postawy klientów, pracowników i przedstawicieli partnerów otoczenia społeczno-ekonomicznego analizowanych podmiotów.

⁸⁹ *Transition Report 1999. Ten years of transition*, EBRD, London 1999, s. 115.

⁹⁰ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 76.

⁹¹ Por. M. Biernacki, op. cit., s. 10.

⁹² M. Krzyżanowska, *Marketing usług organizacji niekomercyjnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000.

⁹³ D. C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 36.

Będąc przedmiotem pogłębionej analizy publiczne służby zatrudnienia stanowią jedną z organizacji rynku pracy, w ramach instytucji formalnych⁹⁴.

Według Acocella instytucje publiczne mogą być oceniane według ich efektywności i równości, rozumianej jako interes publiczny⁹⁵.

Miłaszewicz uważa, że wszystkie działania sektora publicznego (zamiennie państwa czy sektora instytucji rządowych i samorządowych) powinny być nakierowane na osiągnięcie nadrzędnego celu całego systemu społeczno-gospodarczego i w tym należy upatrywać społecznego aspektu efektywności tego sektora⁹⁶.

Efektywność podmiotów sektora publicznego w znacznym stopniu jest zależna od działań jednostek – urzędników publicznych⁹⁷. Stiglitz wskazuje na proces podejmowania decyzji przez urzędników publicznych. Po pierwsze, określają i mierzą korzyści netto (korzyści minus koszty) różnych grup społecznych. Po drugie, sprawdzają, czy realizacja projektu/programu daje korzyść w rozumieniu efektywności Pareto, tzn. czy w wyniku jego realizacji wszyscy odnoszą jedynie korzyści oraz określają te korzyści w przypadku ich wystąpienia. Jeżeli realizacja projektu/programu nie pozwala uzyskać korzyści w rozumieniu efektywności Pareto, państwo powinno dokonać wartościowania. Jedną z często stosowanych wówczas metod oceny jest porównanie dwóch zbiorczych zestawów danych, które opisują skutki projektu dotyczące „efektywności” i „sprawiedliwości”. Miarą efektywności jest suma korzyści i strat wszystkich osób. Natomiast miarą sprawiedliwości jest ogólny wskaźnik nierówności dochodowych w społeczeństwie, który może być obrazowany przez współczynnik Giniego. Jeśli suma korzyści netto z realizacji projektu/programu jest dodatnia (pozytywny wpływ na efektywność), a nierówności się zmniejszają, to projekt/program ten powinno się realizować. Przy ujemnej korzyści netto i zwiększających się nierównościach należy zrezygnować z projektu/programu⁹⁸.

W ocenie efektywności instytucji publicznych istotne są także procesy wewnętrznoorganizacyjne. Są one rozumiane jako procesy decyzyjne, związki systemu z otoczeniem w aspekcie redukcji wymiany informacji. Formułowane w pierwszej kolejności cele są następnie konkretyzowane w procesach. Koncepcja ta obejmuje także identyfikację czterech wymiarów efektywności⁹⁹:

- relacja cel – efekt: wymiar efektywności dotyczący stopnia osiągnięcia efektów zamierzonych w porównaniu z celami (koncepcja oceny osiągnięcia celów, skuteczności);

⁹⁴ B. Woźniak-Jęchorek, *Struktura rynku...*, op. cit., s. 19.

⁹⁵ N. Acocella, *Economic policy in the age of globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

⁹⁶ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 165.

⁹⁷ Ibidem, s. 166.

⁹⁸ J. Stiglitz, op. cit., s. 124-125.

⁹⁹ P. Blaik, *Efektywność logistyki. Aspekt systemowy i zarządczy*, PWE, Warszawa 2015, s. 24.

- relacja nakład – efekt: wymiar efektywności nastawiony na ocenę relacji między efektami decyzji a nakładami poniesionymi na ich osiągnięcie (koncepcja sprawności);
- relacja cel – nakład: określenie związku pomiędzy istniejącymi celami a ponoszonymi nakładami (koncepcja umożliwiająca artykułowanie realistycznych celów przy istniejących nakładach);
- zabezpieczenie realizacji ostatecznych decyzji: wymiar efektywności zmierzający do określenia, w jakim zakresie (jeszcze przed fazą wyników) zostanie podjęta decyzja dotycząca przedsięwzięcia/działania, które będzie wspierać później jej wdrożenie.

W dalszej części monografii, analizując efektywność publicznych służb zatrudnienia, skoncentrowano się głównie na analizie celów efektywności, identyfikacji i klasyfikacji nakładów i efektów oraz procesie przetwarzania nakładów na efekty¹⁰⁰.

Instytucje publiczne z jednej strony stoją w obliczu obowiązku sprawiedliwej alokacji zasobów publicznych i zapewnienia równego dostępu do dóbr i usług publicznych dla obywateli, z drugiej zaś strony wymagana jest racjonalizacja nakładów publicznych i dążenie do efektywności działania tych podmiotów.

Ocena efektywności podmiotów sektora publicznego może i powinna być prowadzona na różnych poziomach. Poziom makroekonomiczny i społeczny dotyczą zarządzania całą gospodarką. Poziom mezo obejmuje części sektora publicznego wydzielone według różnych kryteriów (funkcji, celów, podsektorów). Natomiast poziom mikro dotyczy poszczególnych jednostek sektora publicznego.

Spełnienie przez jednostki sektora publicznego wymogu efektywności ekonomicznej nie jest zatem jednoznaczne z zapewnieniem przez nie efektywności społecznej, a do określenia tej ostatniej konieczne jest ustalenie pożądaných społecznie efektów funkcjonowania całego sektora publicznego¹⁰¹. Pozytywna ocena efektywności podmiotów sektora publicznego na poziomie mikro czy ich grup na poziomie mezo nie stanowi wystarczającego uzasadnienia ich funkcjonowania ze społecznego punktu widzenia oraz nie umożliwia oceny efektywności całego sektora publicznego w aspekcie społecznym. Poszczególne jednostki sektora publicznego mogą być wprawdzie ocenione jako efektywne ekonomicznie, gdy przy poniesionych nakładach na przykład minimalizują czas realizacji poszczególnych zadań. Nie oznacza to jednak, że te zadania przez społeczeństwo uznane zostały za pożądane i przynoszące wartość publiczną¹⁰².

Najczęściej jednostkami sektora publicznego, które stanowią podmiot badań w zakresie efektywności instytucji publicznych, są podmioty działające w obsza-

¹⁰⁰ Por. E. Głodziński, op. cit., s. 33.

¹⁰¹ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 168.

¹⁰² T. Nabatchi, *Putting the "public" back in public values research: designing participation to identify and respond to values*, *Public Administration Review* 2012, Vol. 72, Issue 5, s. 700.

rze edukacji i służby zdrowia¹⁰³. Natomiast instytucje rynku pracy, w tym publiczne służby zatrudnienia, niezwykle rzadko poddawane były analizom pod kątem efektywności ich działania. W tym kontekście dokonuje się głównie oceny efektywności pewnych zakresów ich działalności, głównie aktywnej polityki rynku pracy (instrumentów i usług rynku pracy)¹⁰⁴. Brakuje natomiast badań efektywności tych podmiotów w odniesieniu do wszystkich wykonywanych zadań, z uwzględnieniem generowanych nakładów i osiągniętych efektów w różnych perspektywach.

1.4. Efektywność instytucji publicznych w literaturze naukowej – analiza bibliometryczna

Efektywność instytucji publicznych jest zagadnieniem często poruszonym w literaturze ekonomicznej. Jak już wspomniano w powyższym podrozdziale, potrzeba racjonalizacji środków publicznych, wdrożenie zasad nowego zarządzania publicznego (NPM), stwarza potrzebę analizy determinant efektywności działania podmiotów finansowanych przez państwo. Podejmowane w tym zakresie badania odnoszą się zarówno do skuteczności, jak i efektywności tych jednostek, bazują na zróżnicowanych metodach badawczych oraz poddają analizie odmienne polityki publiczne, co skutkuje mnogością obszarów badawczych. Identyfikacja obszarów badawczych w zakresie tematyki efektywności instytucji publicznych może być przeprowadzona z wykorzystaniem technik bibliometrycznych. Polegają one na zastosowaniu metod ilościowych (matematycznych i statystycznych) do analizy tekstów naukowych, zapewniających identyfikację poziomu wiedzy z wybranego zakresu¹⁰⁵. Szczególnie użyteczna w tym przypadku jest technika bazująca na analizie współwystępowania słów (ang. *co-word analysis*) w analizowanym tekście (głównie w publikacjach naukowych). Technika ta może być stosowana na poziomie tytułów, listy słów kluczowych, streszczeń publikacji lub nawet całej ich zawartości (całego rekordu). Współwystępowanie słów sygnali-

¹⁰³ M. Biernacki, op. cit.; J. Nazarko i in., *Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych*, Badania Operacyjne i Decyzje nr 4, 2008, s. 90-91; J. Nazarko, J. Saparauskas, *Application of DEA method in efficiency evaluation of public higher education institutions*, Technological and Economic Development of Economy, vol. 20, nr 1 (2014), s. 25-44.

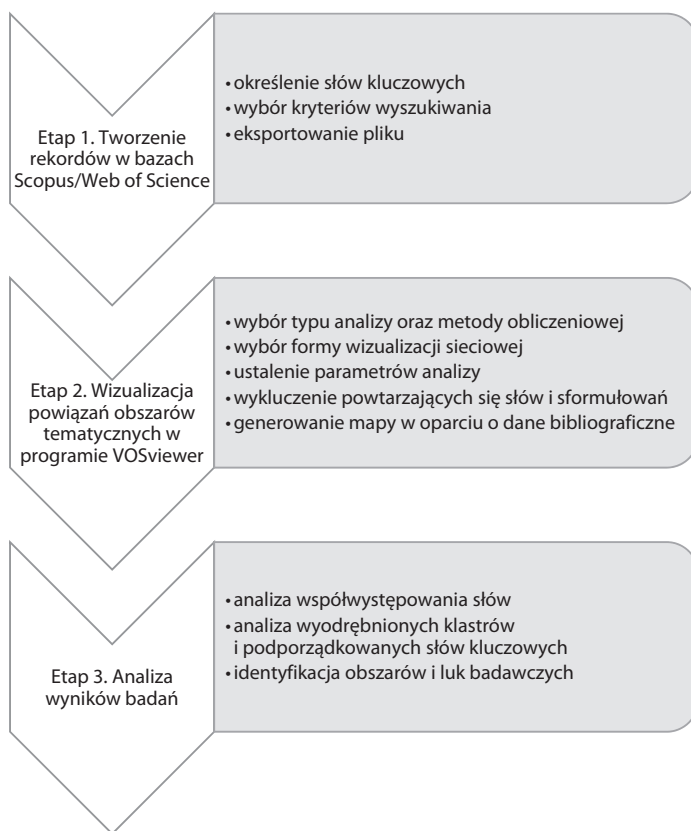
¹⁰⁴ M. Maksim, Z. Wiśniewski (red.), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa 2012; Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP-UMK, Toruń 2011; Z. Wiśniewski (red.), *O skuteczną politykę rynku pracy*, Polityka Społeczna, 2013, nr 3(468); E. Kryńska, *Powiatowa perspektywa polityki rynku pracy*, Polityka Społeczna, 2009, nr 11/12.

¹⁰⁵ G. Albort-Morant, A. L. Leal-Rodríguez, V. Fernández-Rodríguez, A. Ariza-Montes, *Assessing the origins, evolution and prospects of the literature on dynamic capabilities: A bibliometric analysis*, Eur. Res. Manag. Bus. Econ., 2017; G. Albort-Morant, D. Ribeiro-Soriano, *A bibliometric analysis of international impact of business incubators*, J. Bus. Res., vol. 69, no. 5, 2016, s. 1775-1779.

zuje istnienie obszarów/podobszarów badawczych, wskazuje na kierunki dalszego rozwoju danego obszaru badawczego¹⁰⁶ oraz identyfikuje luki badawcze.

Wyniki analizy bibliometrycznej mogą być poddane wizualizacji, co według Daviesa znacząco poszerza możliwości analizy danych i pozwala na prezentację nowej wiedzy, bazując na już zebranej¹⁰⁷.

Analiza bibliometryczna zagadnienia efektywności instytucji publicznych została przeprowadzona w trzech etapach, począwszy od tworzenia rekordów w bazach danych, poprzez wizualizację powiązań obszarów tematycznych, aż po analizę uzyskanych wyników – rysunek 1.5.



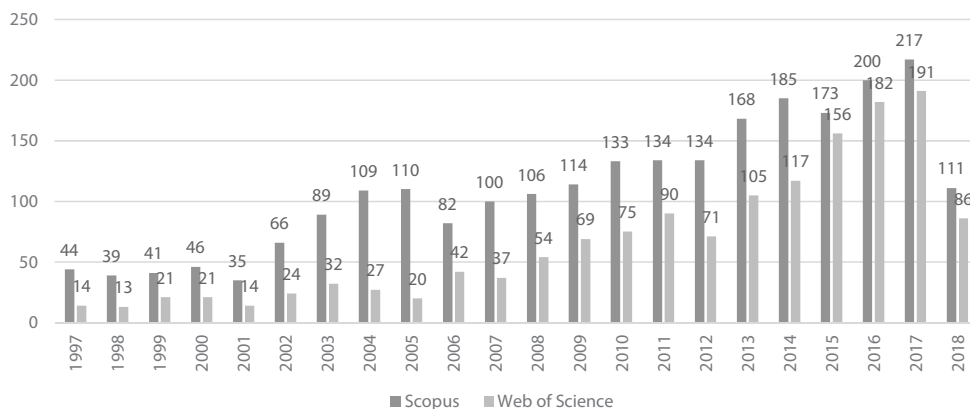
Rysunek 1.5. Etapy analizy bibliometrycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Lulewicz-Sas, *Ewaluacja społecznie odpowiedzialnej działalności przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2016, s. 64.

¹⁰⁶ M. D. Dobrzyński, K. Dziekoński, A. Jurczuk, *Analiza bibliometryczna artykułów w „Gospodarce Materiałowej i Logistyce” z lat 2010–2012*, *Gospodarka Materiałowa i Logistyka* 2013 nr 12, s. 25.

¹⁰⁷ M. Davies, *Concept mapping, mind mapping and argument mapping: what are the differences and do they matter?*, *Higher Education* 62, 2011.

Na etapie 1 wygenerowano rekordy z wybranych baz danych zawierające słowa kluczowe dotyczące zagadnienia efektywności instytucji publicznych. Skorzystano z dwóch najbardziej popularnych baz bibliograficzno-abstraktowych – Scopus i Web of Science, które charakteryzują się wysoką jakością zgromadzonych zasobów¹⁰⁸. Analizowane zagadnienie w wybranych bazach na przestrzeni lat było poruszane w coraz większej liczbie publikacji, obejmujących między innymi artykuły, prace pokonferencyjne, recenzje, książki i rozdziały w książkach – wykres 1.1. O ile w 1997 roku zaindeksowano 44 publikacje w bazie Scopus oraz 14 w Web of Science, to dwadzieścia lat później liczba publikacji wzrosła do 217 w bazie Scopus i 91 w Web of Science.



Wykres 1.1. Liczba publikacji dotyczących efektywności instytucji publicznych zaindeksowanych w bazach Scopus i Web of Science

Źródło: opracowanie własne.

Efektywność instytucji publicznych dotyczy zróżnicowanych obszarów tematycznych. W latach 2010-2018¹¹⁰ w bazie Scopus najwięcej publikacji z omawianej tematyki powstało w naukach społecznych, medycynie oraz inżynierii – rysunek 1.6. Natomiast w bazie Web of Science głównymi obszarami, w których klasyfikowano analizowane publikacje, były ekonomia, zarządzanie oraz biznes – rysunek 1.7.

¹⁰⁸ M. Álvarez-Melgarejo, M. Torres-Barreto, *Can resources act as capabilities foundations? A bibliometric analysis*, Revista UIS Ingenierías, vol. 17, no. 2, 2018, s. 190.

¹⁰⁹ Dane za 2018 rok obejmują okres od 01.01.2018 do 14.07.2018.

¹¹⁰ Ibidem.



Rysunek 1.6. Najpopularniejsze zakresy tematyczne publikacji dotyczących efektywności instytucji publicznych w bazie Scopus w latach 2010-2018

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 1.7. Najpopularniejsze zakresy tematyczne publikacji dotyczących efektywności instytucji publicznych w bazie Web of Science w latach 2010-2018

Źródło: opracowanie własne.

Wyszukiwanie słów kluczowych w bazach Scopus i Web of Science zawężono do dwóch kryteriów. Pierwszym z nich było identyfikowanie określeń *efficiency* oraz *public institutions* w tytule artykułu, streszczeniu, wśród słów kluczowych (w przypadku bazy Scopus) oraz w temacie artykułu (w bazie Web of Science). Kolejnym kryterium był okres publikacji tekstu naukowego od 2010 roku do 14.07.2018 roku. W efekcie zidentyfikowano 1453 publikacji spełniających wybrane kryteria w bazie Scopus oraz 1065 w bazie Web of Science. Finalnie, na pierwszym etapie analizy bibliometrycznej, zostały wyeksportowane rekordy z ich pełnymi opisami.

Na etapie 2, w celu wizualizacji powiązań obszarów tematycznych, wykorzystano oprogramowanie VOSviewer, wersja 1.6.8. Założonym typem analizy było współwystępowanie słów kluczowych (*co-occurrence*), jednostką analizy – słowa kluczowe autora (*author keywords*), zaś metodą obliczeniową – pełne obliczenia (*full counting*).

Proces generowania map rozpoczyna się od ekstrakcji słów kluczowych przy założonym poziomie ich powtarzalności w opisach bibliograficznych. W wyniku procesu ekstrakcji wyszukano 4021 słów kluczowych w bazie Scopus oraz 3262 w bazie Web of Science. Z uwagi na czytelność wizualizacji wzięto pod uwagę słowa kluczowe występujące co najmniej 6 razy w analizowanym zbiorze. W efekcie 66 słów spełniło kryteria (zarówno w bazie Scopus, jak i Web of Science).

Z katalogu propozycji słów kluczowych wyeliminowano powtarzające się zagadnienia oraz usunięto nazwy krajów, w których były realizowane badania. Oczyszczenie bazy spowodowało, że z 66 słów kluczowych pozostało 49 słów wygenerowanych z bazy Scopus oraz 54 słowa z bazy Web of Science.

Po zagregowaniu danych przygotowano wizualizację w postaci map powiązań słów kluczowych, map klastrów obszarów badawczych oraz map intensywności cytowań analizowanych pojęć.

Programem, który wybrano do wizualizacji danych, była aplikacja VOSviewer, szczególnie użyteczna w przypadku pracy z wieloelementowym zbiorem danych. W programie tym możliwe jest wygenerowanie wizualizacji w kilku formach. Każda z form skupia uwagę odbiorcy na innym aspekcie prezentacji danych¹¹¹.

Pierwszą formą jest *label view*. Wykonane w niej wizualizacje sieciowe stanowią prezentację częstości występowania danych elementów w sieci. Ponadto prezentuje ona dodatkowo informacje o częstości ich współwystępowania w postaci odpowiedniego rozmieszczenia elementów na płaszczyźnie. Wielkość i wyrazistość etykiety danego elementu sugeruje częstość jej występowania w analizowanym zbiorze. Z kolei bliskość położenia elementów wskazuje na ich częstsze niż w stosunku do dalej oddalonych współwystępowanie w określonych zbiorach. Elementy oddalone od siebie nie występują razem w ogóle bądź zdarza się to bardzo rzadko. Jeśli dany element występuje w centrum mapy (najsilniejszy klaster, oznaczony kolorystycznie w odpowiednio przygotowanym widoku wizualizacji), można wnioskować, że pozostaje on w relacji z liczniejszą i bardziej różnorodną grupą pozostałych elementów. Elementy położone na krawędziach wizualizacji charakteryzuje niewielka liczność powiązań, często należą one do wyizolowanych pól. W wersji kolorowej tworzonych wizualizacji forma *label view* pozwala wyodrębnić również klastry tworzone przez najczęściej współwystępujące elementy (oznaczone kolorystycznie).

¹¹¹ A. E. Gudanowska, *Analiza sieci jako narzędzie wizualizacji i oceny struktury organizacji*, w: R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, Oficyna Wyd. Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2017, s. 187.

W widoku tym możliwe jest ponadto naniesienie na wizualizację informacji o najsilniejszych powiązaniach pomiędzy elementami. Drugą formą wizualizacji jest *density view*, w której kolorystycznie oznaczone są skupiska najczęściej występujących elementów¹¹².

W wyniku przyjętego postępowania wygenerowano sześć map – trzy wykorzystujące zasoby bazy Scopus oraz trzy opierające się na wynikach wygenerowanych z bazy Web of Science.

Mapa powiązań słów kluczowych wskazuje na najczęściej pojawiające się słowa kluczowe, jako te umiejscowione w centralnej części wizualizacji. Również wielkość węzłów reprezentujących każdy z pojawiających się terminów, jak i wielkość czcionki, jaką zapisano nazwę danego węzła, wskazują na częstość występowania danego pojęcia¹¹³. Analizując współwystępowanie słów kluczowych dotyczących zagadnienia efektywności instytucji publicznych zarówno w bazie Scopus, jak i Web of Science, można zauważyć, że najczęściej pojawiającym się terminem była „efektywność” (*efficiency*), stanowiąca kontekst, do którego odnosiło się wiele prac. Było to także pojęcie najsilniej połączone z innymi w sieci. W analizowanym zbiorze publikacji często pojawiało się sformułowanie „edukacja wyższa” (*higher education*) oraz „analiza obwiedni danych” (*data envelopment analysis*) – rysunki 1.8 i 1.9.

Jedną z funkcjonalności oprogramowania VOSviewer jest łączenie analizowanego zbioru danych w klastry, oznaczane następnie kolorystycznie na mapie¹¹⁴. Przynależność do klastra oznacza najczęstsze współwystępowanie danych sformułowań (nie oznacza to, że dane sformułowanie nie występuje z innymi)¹¹⁵.

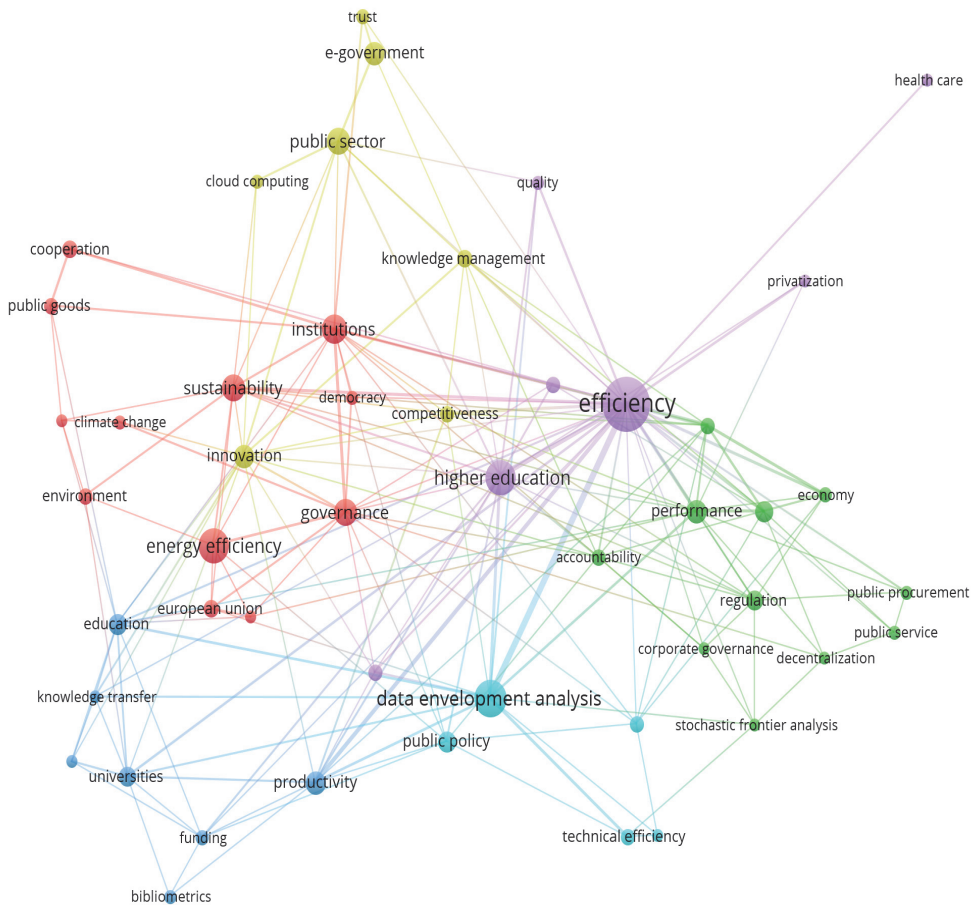
Przy założeniu minimum 5 pozycji w klastrze zidentyfikowano po 6 klastrów słów kluczowych w przypadku obydwu analizowanych baz – rysunki 1.10 i 1.11.

¹¹² A. E. Gudanowska, *Tworzenie mapy wiedzy opartej na tematyce projektów badawczo-rozwojowych na przykładzie województwa podlaskiego*, *Economics and Management* 2015 nr 1, s. 262.

¹¹³ A. E. Gudanowska, *Analiza sieci...*, op. cit., s. 187.

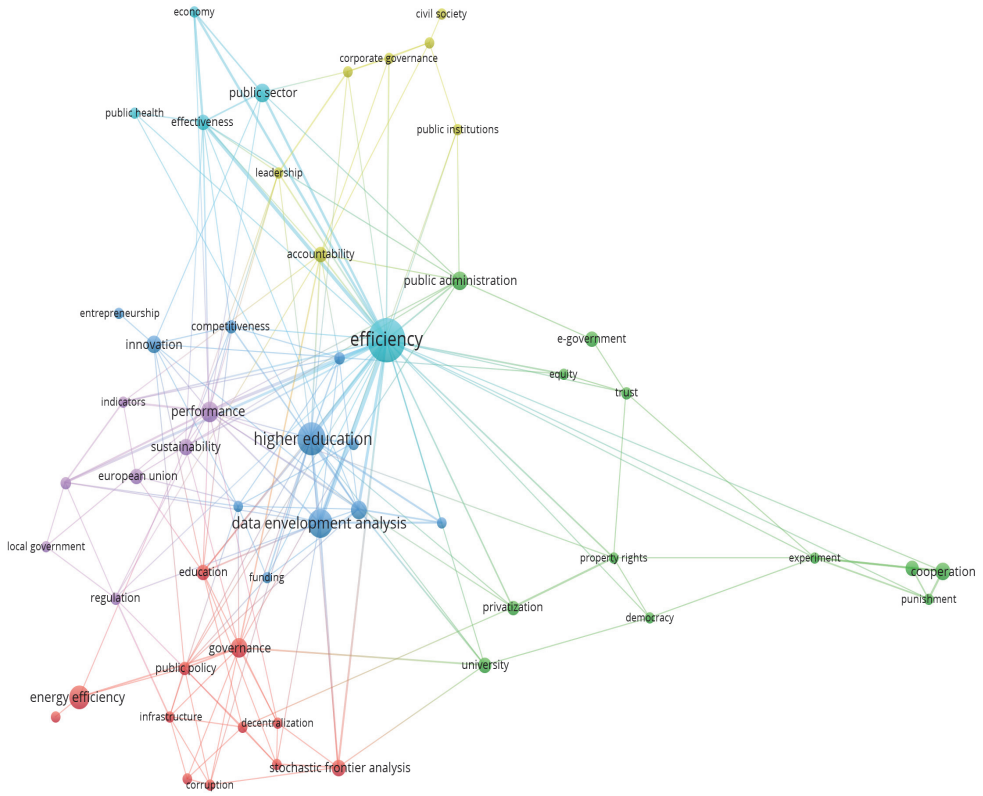
¹¹⁴ N. J. van Eck, L. Waltman, *VOSviewer manual*, Universiteit Laiden 2018.

¹¹⁵ A. E. Gudanowska, *Analiza sieci...*, op. cit., s. 188.



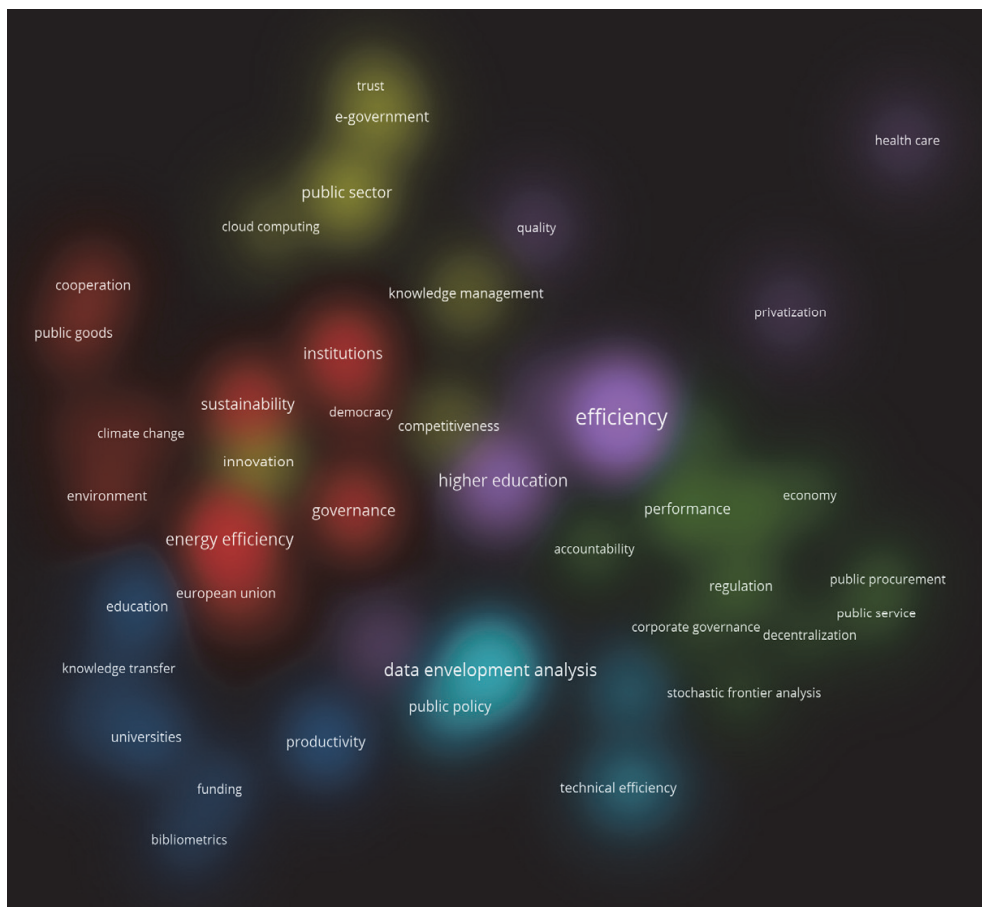
Rysunek 1.8. Mapa sieci powiązań pomiędzy słowami kluczowymi zagadnienia „efektywność instytucji publicznych” w oparciu o bazę Scopus

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.



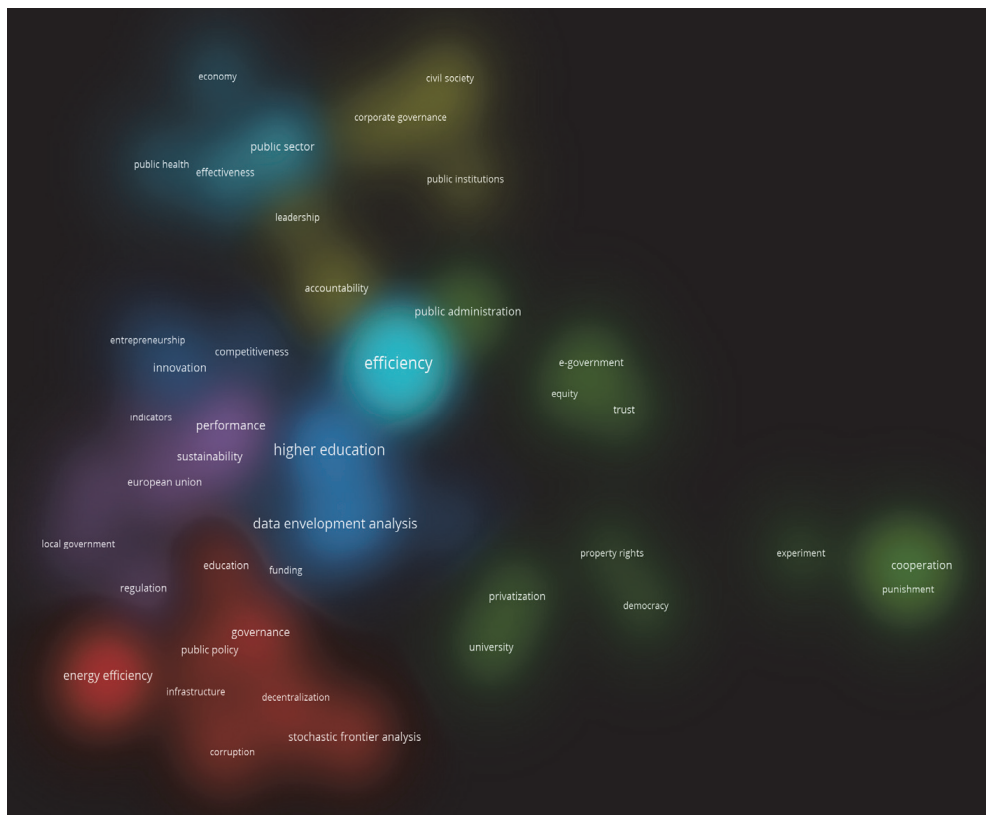
Rysunek 1.9. Mapa sieci powiązań pomiędzy słowami kluczowymi zagadnienia „efektywność instytucji publicznych” w oparciu o bazę Web of Science

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.



Rysunek 1.10. Mapa klastrow obszarów badawczych dotyczących efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Scopus

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.



Rysunek 1.11. Mapa klastrow obszarów badawczych dotyczących efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Web of Science

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.

Identyfikacja klastrow słów kluczowych może wskazywać na trendy i obszary badawcze dotyczące analizowanego zagadnienia¹¹⁶. Do głównych obszarów badawczych w zakresie efektywności polityki publicznej można zaliczyć:

- politykę publiczną Unii Europejskiej,
- determinanty skuteczności instytucji publicznych,
- efektywność systemu edukacji,
- innowacje w sektorze publicznym,
- ocenę efektywności działania podmiotów opieki zdrowotnej i edukacji wyższej,

¹¹⁶ E. J. Tomaszewska, A. Florea, *Urban smart mobility in the scientific literature – bibliometric analysis*, Engineering Management in Production and Services, vol. 10, nr 2 (2018), s. 50-53; E. Glińska, D. Siemieniako, *Binge drinking in relation to services – bibliometric analysis of scientific research directions*, Engineering Management in Production and Services, vol. 10, nr 1 (2018), s. 50.

- rolę metody DEA w polityce publicznej,
- efektywność energetyczną i systemu edukacji w krajach rozwijających się a wzrost gospodarczy,
- modele sieci współpracy podmiotów publicznych,
- determinanty efektywności i jej zmian podmiotów edukacji wyższej,
- zarządzanie instytucją publiczną.

Tabela 1.3. Klasy słów kluczowych zagadnienia efektywności instytucji publicznych powstałe w oparciu o bazy Scopus i Web of Science

Klasy i zawarte w nich słowa kluczowe zidentyfikowane w bazie Scopus	Klasy i zawarte w nich słowa kluczowe zidentyfikowane w bazie Web of Science
<p>Klaster 1. „Polityka publiczna Unii Europejskiej”</p> <ul style="list-style-type: none"> – zmiana klimatu (<i>climate change</i>) – współpraca (<i>cooperation</i>) – demokracja (<i>democracy</i>) – rozwój (<i>development</i>) – efektywność energetyczna (<i>energy efficiency</i>) – środowisko (<i>environment</i>) – Unia Europejska (<i>European Union</i>) – zarządzanie (<i>governance</i>) – wskaźniki (<i>indicators</i>) – instytucje (<i>institutions</i>) – dobra publiczne (<i>public goods</i>) – zrównoważony rozwój (<i>sustainability</i>) 	<p>Klaster 1. „Efektywność energetyczna i systemu edukacji w krajach rozwijających się a wzrost gospodarczy”</p> <ul style="list-style-type: none"> – korupcja (<i>corruption</i>) – decentralizacja (<i>decentralization</i>) – kraje rozwijające się (<i>developing countries</i>) – wzrost gospodarczy (<i>economic growth</i>) – edukacja (<i>education</i>) – efektywność energetyczna (<i>energy efficiency</i>) – środowisko (<i>environment</i>) – zarządzanie (<i>governance</i>) – infrastruktura (<i>infrastructure</i>) – polityka publiczna (<i>public policy</i>) – stochastyczna analiza graniczna (<i>Stochastic Frontier Analysis</i>) – efektywność techniczna (<i>technical efficiency</i>)
<p>Klaster 2. „Determinanty skuteczności instytucji publicznych”</p> <ul style="list-style-type: none"> – odpowiedzialność (<i>accountability</i>) – ład korporacyjny (<i>corporate governance</i>) – decentralizacja (<i>decentralization</i>) – gospodarka (<i>economy</i>) – skuteczność (<i>effectiveness</i>) – wydajność (<i>performance</i>) – administracja publiczna (<i>public administration</i>) – zamówienia publiczne (<i>public procurement</i>) – usługi publiczne (<i>public service</i>) – regulacje (<i>regulation</i>) – stochastyczna analiza graniczna (<i>Stochastic Frontier Analysis</i>) 	<p>Klaster 2. „Modele sieci współpracy podmiotów publicznych”</p> <ul style="list-style-type: none"> – współpraca (<i>cooperation</i>) – demokracja (<i>democracy</i>) – e-administracja (<i>e-government</i>) – równość (<i>equity</i>) – doświadczenie (<i>experiment</i>) – prywatyzacja (<i>privatization</i>) – prawa własności (<i>property rights</i>) – administracja publiczna (<i>public administration</i>) – dobra publiczne (<i>public goods</i>) – kara (<i>punishment</i>) – zaufanie (<i>trust</i>) – uniwersytet (<i>university</i>)

Klasy i zawarte w nich słowa kluczowe zidentyfikowane w bazie Scopus	Klasy i zawarte w nich słowa kluczowe zidentyfikowane w bazie Web of Science
<p>Klaster 3. „Efektywność systemu edukacji”</p> <ul style="list-style-type: none"> – bibliometria (<i>Bibliometrics</i>) – edukacja (<i>education</i>) – finansowanie (<i>funding</i>) – transfer wiedzy (<i>knowledge transfer</i>) – wydajność (<i>productivity</i>) – badania (<i>research</i>) – uniwersytety (<i>universities</i>) 	<p>Klaster 3. „Determinanty efektywności i jej zmian podmiotów edukacji wyższej”</p> <ul style="list-style-type: none"> – konkurencyjność (<i>competitiveness</i>) – analiza obwiedni danych (<i>Data Envelopment Analysis</i>) – przedsiębiorczość (<i>entrepreneurship</i>) – finansowanie (<i>funding</i>) – edukacja wyższa (<i>higher education</i>) – innowacje (<i>innovation</i>) – indeks Malmquista (<i>Malmquist index</i>) – nowe zarządzanie publiczne (<i>new public management</i>) – wydajność (<i>productivity</i>) – partnerstwa publiczno-prywatne (<i>public-private partnerships</i>) – jakość (<i>quality</i>)
<p>Klaster 4. „Innowacje w sektorze publicznym”</p> <ul style="list-style-type: none"> – chmura obliczeniowa (<i>cloud computing</i>) – konkurencyjność (<i>competitiveness</i>) – e-administracja (<i>e-government</i>) – innowacja (<i>innovation</i>) – zarządzanie wiedzą (<i>knowledge management</i>) – sektor publiczny (<i>public sector</i>) – zaufanie (<i>trust</i>) 	<p>Klaster 4. „Zarządzanie instytucją publiczną”</p> <ul style="list-style-type: none"> – odpowiedzialność (<i>accountability</i>) – społeczeństwo obywatelskie (<i>civil society</i>) – ład korporacyjny (<i>corporate governance</i>) – zasoby ludzkie (<i>human resources</i>) – przywództwo (<i>leadership</i>) – instytucje publiczne (<i>public institutions</i>) – strategia (<i>strategy</i>)
<p>Klaster 5. „Ocena efektywności działania podmiotów opieki zdrowotnej i edukacji wyższej”</p> <ul style="list-style-type: none"> – efektywność (<i>efficiency</i>) – ewaluacja (<i>evaluation</i>) – opieka zdrowotna (<i>health care</i>) – edukacja wyższa (<i>higher education</i>) – nowe zarządzanie publiczne (<i>new public management</i>) – prywatyzacja (<i>privatization</i>) – jakość (<i>quality</i>) 	<p>Klaster 5. „Zrównoważony rozwój – wymiar europejski i lokalny”</p> <ul style="list-style-type: none"> – Unia Europejska (<i>European Union</i>) – wskaźniki (<i>indicators</i>) – władze lokalne (<i>local government</i>) – wydajność (<i>performance</i>) – zamówienia publiczne (<i>public procurement</i>) – regulacje (<i>regulation</i>) – zrównoważony rozwój (<i>sustainability</i>)
<p>Klaster 6. „Rola metody DEA w polityce publicznej”</p> <ul style="list-style-type: none"> – korupcja (<i>corruption</i>) – analiza obwiedni danych (<i>Data Envelopment Analysis</i>) – prewencja (<i>prevention</i>) – polityka publiczna (<i>public policy</i>) – efektywność techniczna (<i>technical efficiency</i>) 	<p>Klaster 6. „Efektywność a skuteczność sektora publicznego”</p> <ul style="list-style-type: none"> – gospodarka (<i>economy</i>) – skuteczność (<i>effectiveness</i>) – efektywność (<i>efficiency</i>) – zdrowie publiczne (<i>public health</i>) – sektor publiczny (<i>public sector</i>)

Słowa kluczowe zostały wymienione zgodnie z kolejnością alfabetyczną według nazewnictwa w języku angielskim.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.

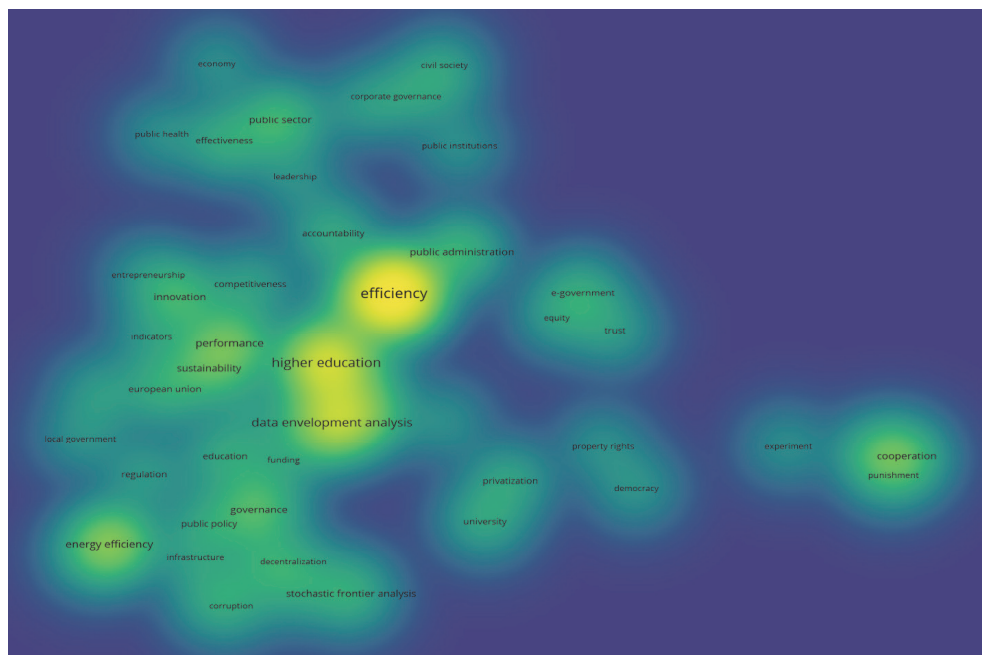
Kolejną formą wizualizacji opracowaną z użyciem oprogramowania VOSviewer jest mapa gęstości cytowań. Każde słowo kluczowe otoczone jest kolorem (od niebieskiego, poprzez zielony, do żółtego), który wskazuje na częstotliwość cytowań¹¹⁷. Zwroty otoczone kolorem żółtym stanowią te najczęściej cytowane. W przypadku słów kluczowych zagadnienia efektywności instytucji publicznych najczęściej cytowanymi w opisie bibliograficznym były: „efektywność” (*efficiency*), „analiza obwiedni danych” (*Data Envelopment Analysis*), „edukacja wyższa” (*higher education*) oraz „efektywność energetyczna” (*energy efficiency*) – rysunki 1.12 i 1.13.



Rysunek 1.12. Mapa gęstości cytowań słów kluczowych związanych z zagadnieniem efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Scopus

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.

¹¹⁷ N. J. van Eck, L. Waltman, op. cit., s. 9-10.



Rysunek 1.13. Mapa gęstości cytowań słów kluczowych związanych z zagadnieniem efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Web of Science

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania VOSviewer.

Uzyskane wyniki analizy bibliometrycznej wskazują, że metodą pomiaru efektywności instytucji publicznych, często wykorzystywaną przez autorów publikacji naukowych, jest metoda DEA. Natomiast podmiotami publicznymi, będącymi obiektem badania efektywności, są uczelnie wyższe. Prowadzona w dyskursie naukowym analiza efektywności instytucji publicznych dotyczy, poza polityką edukacyjną, także polityki energetycznej czy służby zdrowia.

Analiza powiązań słów kluczowych nie wskazuje natomiast na określenia dotyczące podmiotów publicznych działających w obszarze polityki rynku pracy. Można więc założyć, że w literaturze przedmiotu występuje luka badawcza w zakresie analizy i pomiaru efektywności jednostek odpowiedzialnych za realizację polityki rynku pracy, w tym publicznych służb zatrudnienia.

Wnioski

Pojęcie efektywności zajmuje ważne miejsce we współczesnej myśli ekonomicznej, począwszy od statycznej koncepcji efektywności alokacyjnej po efektywność adaptacyjną w ujęciu dynamicznym. Taksonomia kategorii efektywność jest bardzo zróżnicowana i dostarcza wielu problemów terminologicznych¹¹⁸. Efektywność posiada liczne atrybuty wskazujące na jej specyfikę, do których można zaliczyć produktywność, racjonalność, wydajność, sprawność czy skuteczność. Efektywność instytucji publicznych jest pojęciem charakteryzującym się wielowymiarowością i heterogenicznością terminologiczną.

W niniejszej monografii, analizując podmioty publiczne w kontekście efektywności ich działania, uwaga będzie skupiona na ich produktywności w zakresie relacji generowanych nakładów i osiągniętych efektów. Istotna będzie także koncepcja efektywności technicznej, oznaczającej zdolność optymalnego wykorzystania zasobów poprzez maksymalizację osiągniętych wyników przy danym poziomie nakładów (efektywność zorientowana na wyniki) lub minimalizację nakładów przy określonej wielkości wyników (efektywność zorientowana na nakłady). Zgodnie z koncepcją *good governance* efektywność po stronie wyników będzie rozpatrywana nie tylko w aspektach ekonomicznych, ale także społecznych.

Przy analizie efektywności działania podmiotów publicznych zostanie wykorzystany schemat systemu otwartego: wejścia – transformacja – wyjścia z zaakcentowaniem relacji danego podmiotu z otoczeniem i jego pozycji względem innych jednostek.

W związku z tym, że studium przypadku zostaną objęte lokalne instytucje rynku pracy – poziomem analizy podmiotów sektora publicznego będzie poziom mikro.

Przeprowadzona analiza bibliometryczna bazująca na dwóch najpowszechniejszych bazach bibliograficzno-abstraktowych – Scopus i Web of Science wykazała, że o ile pojęcie efektywności instytucji publicznych jest rozpowszechnione w literaturze ekonomicznej, to podmiotami analizy są głównie jednostki edukacyjne i systemu opieki zdrowotnej. Powszechną metodą wykorzystywaną do oceny efektywności działania tych podmiotów jest metoda DEA. Zidentyfikowano lukę badawczą w zakresie analizy i pomiaru efektywności jednostek odpowiedzialnych za realizację polityki rynku pracy, w tym publicznych służb zatrudnienia.

¹¹⁸ E. Głodziński, op. cit., s. 13-15.

Rozdział 2

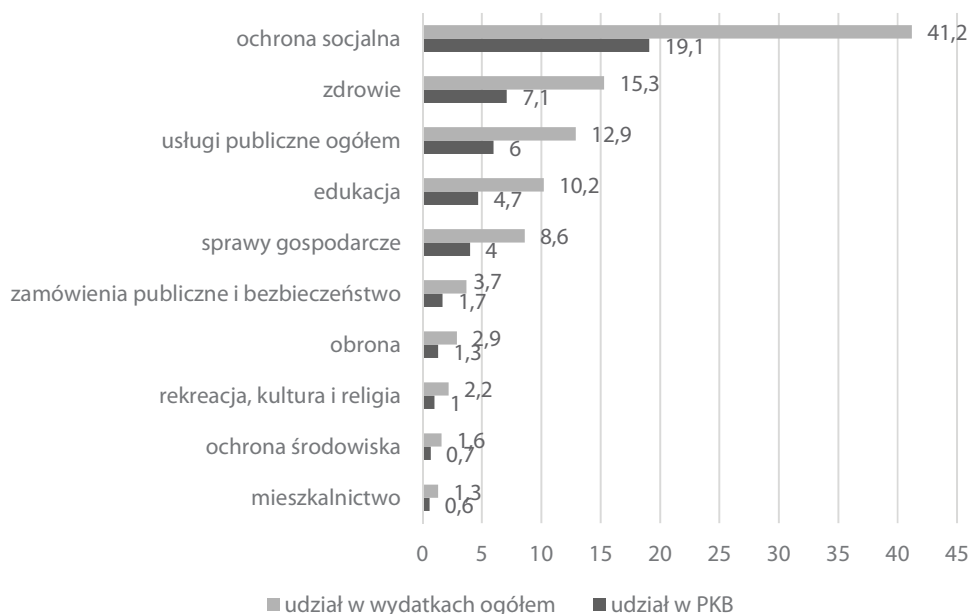
Metodyka pomiaru efektywności instytucji publicznych

2.1. Przesłanki pomiaru efektywności instytucji publicznych

Sektor publiczny podlega obecnie coraz większej presji zwiększania efektywności i podnoszenia jakości realizowanych działań. Wynika to zarówno z potrzeby racjonalizacji wydatków publicznych, jak i spełnienia oczekiwań odbiorców dóbr i usług publicznych. Wydatki rządowe (*government expenditure*) są istotną częścią PKB krajów Unii Europejskiej, co jest związane z funkcją opiekuńczą państwa dobrobytu. W 2016 roku wynosiły one 46,3% PKB krajów UE-28¹¹⁹. Najwyższy udział w wydatkach stanowiła kategoria „ochrona socjalna” (41,2% wydatków ogółem; 19,1% PKB UE-28), która obejmuje głównie wydatki emerytalne (10,2% PKB) – wykres 2.1. Kolejną grupą wydatków rządowych UE są wydatki na zdrowie (15,3% wydatków ogółem; 7,1% PKB UE-28). Racjonalizacja wydatków rządowych stanowi ważny postulat w dobie starzenia się społeczeństwa i rosnących obciążeń sztywnymi wydatkami emerytalnymi. Dlatego też obciążenia elastyczne (w tym znaczna część kosztów realizacji polityki rynku pracy) są stopniowo redukowane, a część zadań instytucji publicznych jest przekazywana podmiotom prywatnym, szczególnie w dobie dekonstrukcji i spadku wpływów budżetowych.

Potrzeba racjonalizacji wydatków wynika także z ograniczoności środków finansowych będących w dyspozycji sektora publicznego, których zasady wydatkowania są objęte szczegółowymi regulacjami i nadzorem. Z drugiej strony działalność instytucji sektora publicznego nie podlega presji konkurencyjnej i nie jest zorientowana na zysk. Brak jest również obiektywnych kryteriów jej oceny. Osobnym i dyskusyjnym tematem jest podział środków budżetowych, który często nie odnosi się do efektywności gospodarowania nimi przez instytucje publiczne.

¹¹⁹ *Government expenditure by function – Classification of the Functions of Government (COFOG)*, Eurostat 2018.



Wykres 2.1. Wydatki rządowe w krajach UE-28 w 2016 roku (% wydatków ogółem,% PKB)

Źródło: Eurostat.

Na poziom racjonalizacji wydatków publicznych oddziałuje ponadto zakres interwencjonizmu państwowego w gospodarkę rynkową. Państwo, interweniując w działanie gospodarki, koryguje negatywne skutki funkcjonowania mechanizmu rynkowego (np. nadmiernego poziomu bezrobocia)¹²⁰. Wraz ze wzrostem interwencji zwiększa się skala wydatków i zmienia optyka alokacji środków publicznych.

Z drugiej strony coraz większą wagę przykładają się do zapewnienia satysfakcji odbiorców usług publicznych¹²¹, co wpisuje się w zasady „dobrego rządzenia” i jest koniecznością w dobie rosnącej konkurencji ze strony sektora prywatnego, a także zapewnia poparcie i sukces wyborczy. Satysfakcję należy rozumieć jako poziom zadowolenia danej jednostki w porównaniu z jej oczekiwaniami. Stanowi ona stan psychologiczny wynikający z potwierdzenia lub zaprzeczenia oczekiwań w stosunku do rzeczywistości¹²². Zapewnienie satysfakcji klientów insty-

¹²⁰ L. Kościelecki, K. Stańczyk, M. Tomczyk, *Rola państwa w gospodarce rynkowej. Finansowanie wydatków obronnych*, Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych nr 1, 2015, s. 23.

¹²¹ O. Janes, *Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services*, Journal of Public Administration Research and Theory 19 (1) 2007.

¹²² P. Biering, V. H. Jensen, *Concept of patient satisfaction in adolescence psychiatric care: a qualitative study*, J Child Adolesc Psychiatr Nurs. 2010, 23(3):143–50.

tucji publicznych często wymaga dodatkowych działań, poza bezpośrednio prowadzonymi do wyznaczonego celu i zapewniającymi skuteczność ekonomiczną.

Istotne staje się zatem wykreowanie stymulatorów racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz poprawy jakości usług świadczonych przez instytucje sektora publicznego.

Jednym ze sposobów zapewnienia powyższych postulatów jest systematyczne badanie porównawcze efektywności działania jednostek sektora publicznego. Taka ocena – poprzez wskazanie punktów odniesienia (benchmarków) – może być traktowana jako substytut konkurencyjności i dzięki temu przyczynić się do efektywnej alokacji środków publicznych, dbałości o efektywność realizowanych procesów, podnoszenia jakości świadczonych usług oraz doskonalenia zarządzania instytucjami publicznymi¹²³.

Wraz z rosnącą potrzebą badania efektywności w sektorze publicznym nastąpił znaczący postęp w zakresie sposobów empirycznego szacowania produktywności i efektywności instytucji publicznych. Dotyczy to zarówno rozwoju metod statystycznych, jak i większej dostępności danych i wysokiej jakości oprogramowania do analizy danych¹²⁴.

Nacisk władz, społeczności lokalnych, interesariuszy oraz mediów stymuluje rozwój sektora publicznego i tym samym wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania¹²⁵, w tym poszukiwania metod oceny efektywności działania podmiotów publicznych.

Ocena efektywności instytucji publicznych wymaga identyfikacji efektów działalności tych podmiotów i określenia zasad skutecznego ich osiągnięcia.

W związku z pozaekonomiczną misją podmiotów publicznych efekty ich działania mogą być osiągnane nie tylko w perspektywie finansowej. Do różnych obszarów funkcjonowania tych jednostek odnosi się metoda według koncepcji zrównoważonej karty wyników (ang. *Balanced Scorecard*). Została ona stworzona przez Kaplana i Nortona jako narzędzie do zarządzania strategicznego prywatnym przedsiębiorstwem. Jej implementacja do ewaluacji instytucji pu-

¹²³ J. Nazarko, J. Chraobowska, *Benchmarking w ocenie efektywności krajowych spółek dystrybucyjnych energii elektrycznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu. Taksonomia, 2005, nr 12, s. 38-47; J. Nazarko, K. Kuźmicz, E. Szubzda, J. Urban, *Basic benchmarking concepts and conditions for their introduction in the corporate and public sectors*, w: J. Woźnicki (red.), *Założenia dotyczące rozwoju system informacji zarządczej w szkołach wyższych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2007, 212-228; J. Nazarko, K. Kuźmicz, E. Szubzda, J. Urban, *Ogólna koncepcja benchmarkingu i jego stosowalność w szkolnictwie wyższym*, w: J. Woźnicki (red.), *Benchmarking w systemie szkolnictwa wyższego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2008, s. 16-32.

¹²⁴ P. C. Smith, A. Street, *Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis*, Journal of Royal Statistical Society A (2005), 168, Part 2, s. 401.

¹²⁵ J. Nazarko, M. Komuda, K. Kuźmicz, E. Szubzda, J. Urban, *Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych*, Badania Operacyjne i Decyzyjne nr 4, 2008, s. 89.

blicznych wynika z potrzeb nowego zarządzania publicznego, które stworzyło presję wśród organizacji publicznych na wprowadzenie pomiaru osiągnięć tych podmiotów¹²⁶. W zrównoważonej karcie wyników można wyróżnić cztery perspektywy pomiaru dokonań – efektów działalności: perspektywę finansową, klienta, procesów wewnętrznych, innowacji/uczenia się i rozwoju¹²⁷. Metoda ta odnosi się do relacji osiągnięć danej organizacji z jej strategią i wskazuje na związki pomiędzy strategią, działaniami i osiąganymi efektami¹²⁸.

W związku z wielowymiarowością efektów działania instytucji publicznych zasady skutecznego ich osiągania także odnoszą się do różnych perspektyw. W literaturze pojawia się pojęcie skuteczności na poziomie prowadzonej polityki (czyli na przykład realizacja celów pożądaných społecznie), ale również skuteczności na poziomie organizacji¹²⁹. Tym samym można mówić o skuteczności „zewnętrznej”, która może być określana jako skuteczność „ogólna”, gdyż związana jest z realizacją celów nadrzędnych z punktu widzenia instytucji publicznej, zawartych w przepisach prawa lub dokumentach strategicznych, oraz o skuteczności „wewnętrznej” (skuteczność organizacyjna). Wyznaczenie skuteczności ogólnej będzie więc formą całościowej oceny funkcjonowania podmiotu, uwzględniającej zwłaszcza wymagania społeczeństwa.

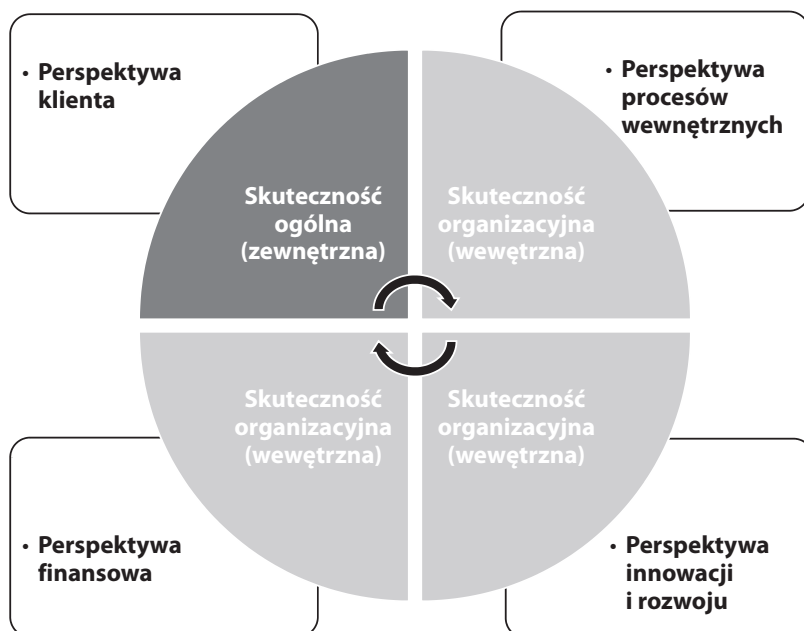
W niniejszej monografii skuteczność organizacyjna jest rozumiana jako skuteczność procesów wewnętrznych instytucji publicznej, skuteczność procesów związanych z realizowanymi innowacjami i rozwojem w tym podmiocie oraz skuteczność gospodarowania środkami publicznymi (rysunek 2.1). Poprzez wyższą skuteczność organizacyjną instytucji publicznej może być osiągnięta wyższa skuteczność ogólna, związana z dostarczeniem dla klientów usług publicznych przez ten podmiot. Skuteczność ogólna często przekłada się na kwotę otrzymywanych środków publicznych, co oddziałuje na możliwość realizacji skuteczności organizacyjnej w jej trzech perspektywach.

¹²⁶ L. Maran, E. Bracci, R. Inglis, *Performance management systems' stability: Unfolding the human factor – A case from the Italian public sector*, *The British Accounting Review* (2018).

¹²⁷ R. S. Kaplan, D. P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2001.

¹²⁸ R. S. Kaplan, D. P. Norton, *The balanced scorecard—measures that drive performance*, *Harvard Business Review* 1992, 70(1), s. 71-79.

¹²⁹ I. Sanderson, *Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model*, *International Journal of Public Sector Management*, MCB University Press 1996, vol. 9, no. 5/6, s. 98.



Rysunek 2.1. Perspektywy skuteczności ogólnej i organizacyjnej w instytucji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Opolski, P. Modzelewski, Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne, MAZOWSZE Studia Regionalne nr 2/2009, s. 38; P. R. Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step. Maximizing Performance and Maintaining Results*, John Wiley & Sons, Inc, USA 2002, s. 297.

W procesie pomiaru efektywności, poza identyfikacją efektów działania danej instytucji, niezbędna jest identyfikacja zasobów, którymi gospodarują podmioty publiczne. Dane te są niezbędne do określenia metod, technik i wskaźników pomiaru efektywności ich działania. Są to zarówno zasoby ludzkie, rzeczowe, informacyjne, jak i finansowe¹³⁰. Zasoby ludzkie tworzą pracownicy danej jednostki posiadający określone kwalifikacje zawodowe i kompetencje. Zasoby rzeczowe to rzeczy materialne, jakimi dysponuje organizacja – nieruchomości i ruchomości, wyposażenie, wszelkie narzędzia i urządzenia wykorzystywane w pracy. Zasoby informacyjne to informacje i wiedza, jaką dysponuje podmiot, w tym dostęp do nowoczesnych technologii. Zasoby finansowe są środkami pokrywanymi przez centralne i lokalne władze państwowe, ale także mogą być pozyskiwane w ramach konkursowych i pozakonkursowych projektów Unii Europejskiej.

¹³⁰ A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 62; J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001, s. 24.

W opinii autorki monografii pomiar efektywności instytucji publicznych to proces wieloetapowy, wymagający przeprowadzenia określonych czynności, do których można wykorzystać procedurę przedstawioną na rysunku 2.2. W pierwszym etapie należy zdefiniować cele działalności danej instytucji publicznej (w tym określić interesariuszy), które determinują określenie efektów działalności i ponoszonych na nie nakładów. Następnie identyfikowane są efekty w czterech perspektywach – klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju, finansowej. Efekty te muszą być dostosowane do funkcjonujących regulacji prawnych, którym podporządkowana jest dana jednostka, ale uwzględniają także specyfikę potrzeb interesariuszy danej instytucji. W kolejnym etapie jednostka określa posiadane zasoby ludzkie (liczba pracowników o konkretnych kwalifikacjach), rzeczowe (np. infrastruktura lokalowa), informacyjne (np. dostęp do nowoczesnych technologii) oraz finansowe (uzyskiwane środki publiczne, możliwość aplikacji o środki ze źródeł zewnętrznych).

Kluczowym etapem procedury pomiaru efektywności instytucji publicznych jest dobór metod i technik badawczych, które są dostosowane do specyfiki działania danego podmiotu.

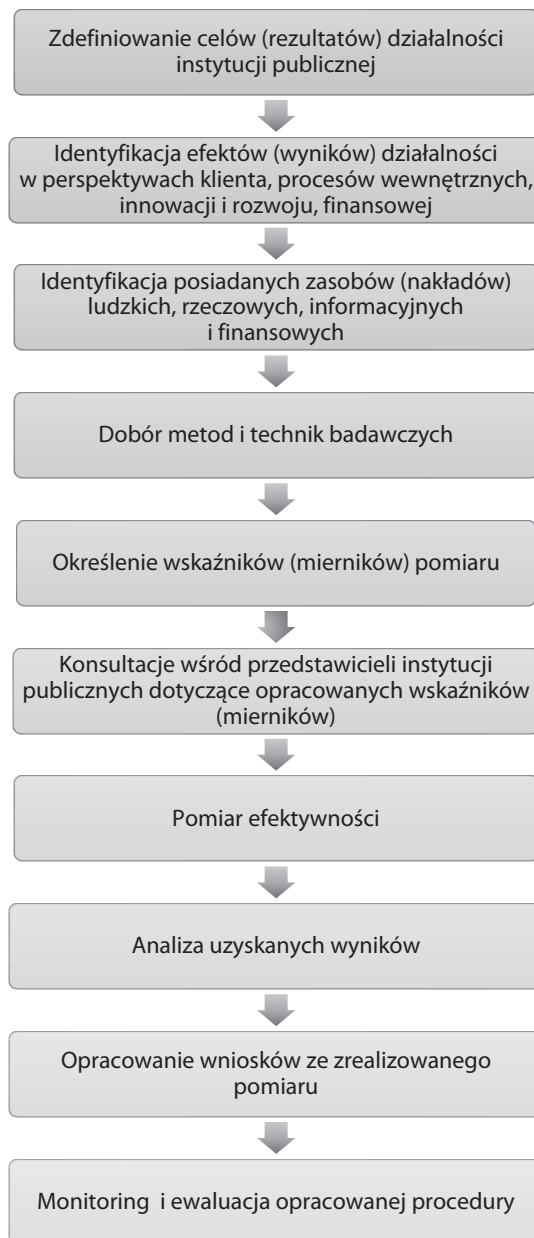
W dalszej kolejności opracowywane są wskaźniki (mierniki) opisujące zarówno zasoby, jak i efekty. Wskaźnik zinterpretować można jako wartość bezwzględną lub względną odniesioną do przyjętej podstawy. Miernik zaś jest miarą (wyrażoną w sposób ilościowy lub jakościowy) określającą wielkość, wartość, czy też jakość badanego zjawiska. Borys podkreśla, że w naukach ekonomicznych pojęcia „miernik” i „wskaźnik” stosowane są zamiennie¹³¹. W niniejszej monografii wskaźniki i mierniki będą także traktowane jako synonimy. Wyznaczone wskaźniki powinny być dostosowane do wybranej metody badawczej.

W związku z tym, że eksperckie opracowanie zestawu wskaźników niejednokrotnie może nie w pełni odzwierciedlać specyfikę danej instytucji publicznej, należy go skonsultować z pracownikami badanych podmiotów.

Uzyskane wyniki pomiaru powinny zapewnić stworzenie rankingu ocenianych jednostek pod względem efektywności ich działania. Pozycja poszczególnych podmiotów w opracowanej klasyfikacji dostarcza wiedzy o efektywności gospodarowania środkami publicznymi dla władz państwowych, a także jest niezbędnym narzędziem zarządzania dla dyrektorów badanych podmiotów.

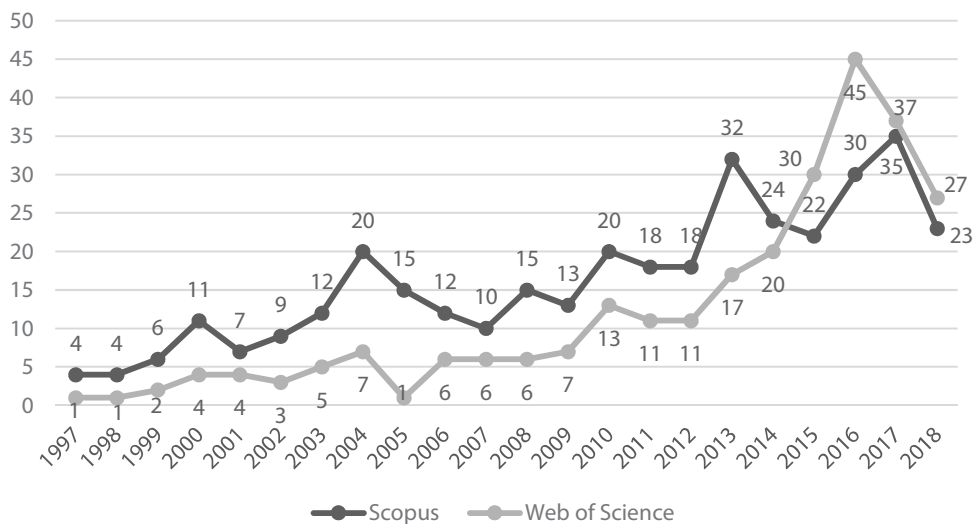
Należy zaznaczyć, że zarówno zestaw opracowanych wskaźników, jak i sama metoda badawcza powinny być poddawane regularnemu monitoringowi i ewaluacji. Instytucje publiczne niejednokrotnie funkcjonują w zmiennych warunkach społeczno-gospodarczych, a w związku z tym metody, techniki i mierniki oceny efektywności powinny być dostosowywane do ich otoczenia.

¹³¹ T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 23.



Rysunek 2.2. Procedura pomiaru efektywności instytucji publicznej
Źródło: opracowanie własne.

Tematyka pomiaru efektywności instytucji publicznych jest coraz częściej poruszana w publikacjach naukowych. W latach 1997-2018 zostało zaindeksowanych 385 publikacji dotyczących tych zagadnień w bazie Scopus oraz 267 w Web of Science – wykres 2.2. Kryteriami wyszukiwania artykułów naukowych w powyższych bazach były określenia *measure*, *efficiency* oraz *public institutions*. W bazie Scopus były one wyszukiwane w tytule artykułu, streszczeniu, wśród słów kluczowych, natomiast w bazie Web of Science w temacie artykułu.



Wykres 2.2. Liczba publikacji dotyczących pomiaru efektywności instytucji publicznych zaindeksowanych w bazach Scopus i Web of Science w latach 1997-2018¹³²

Źródło: opracowanie własne.

W latach 1997-2018 nastąpił też znaczny wzrost zainteresowania tematyką pomiaru efektywności instytucji publicznych. O ile w 1997 roku zaledwie 1 publikacja została zaindeksowana w bazie Web of Science i 4 w bazie Scopus, to w 2017 roku już 37 artykułów naukowych znalazło się w bazie Web of Science i 35 w bazie Scopus.

Aczkolwiek większość wyników badań prezentowanych w artykułach naukowych ma charakter fragmentaryczny, nie obejmują one kompleksowej procedury pomiaru efektywności w instytucjach publicznych. Odnoszą się one do zastosowania poszczególnych metod badawczych i prezentacji przykładów pomiaru efektywności w wybranych jednostkach sektora publicznego (reprezentujących głównie ochronę zdrowia czy edukację).

¹³² Stan na 9.08.2018 roku.

2.2. Klasyfikacja metod pomiaru efektywności

Celem funkcjonowania instytucji publicznych jest głównie poprawa jakości życia mieszkańców poprzez rozwiązywanie problemów społecznych i realizację polityki publicznej. Ocena działalności tych podmiotów powinna więc uwzględniać, poza aspektami ekonomicznymi, efekty pozaekonomiczne, związane z zaspokojeniem potrzeb beneficjentów udzielanego wsparcia. W przypadku analizy podmiotów administracji publicznej często stosuje się rozróżnienie na produkty, rezultaty i oddziaływanie. Skuteczność powinna być określana w odniesieniu do celów i rezultatów, a nie w odniesieniu do produktów (rysunek 2.3), tak aby dostarczanie produktów nie było celem samym w sobie¹³³. Natomiast efektywność odzwierciedla umiejętność przetwarzania przez daną jednostkę nakładów na produkty, które następnie zapewniają osiągnięcie rezultatów działalności podmiotu publicznego. Użyteczność odnosi się zaś do oddziaływania na spełnianie potrzeb społecznych¹³⁴. W przypadku oceny funkcjonowania instytucji publicznej skuteczność nie będzie zatem prostym zestawieniem celu i produktu, ale konieczne jest poszukiwanie miar rezultatów¹³⁵.

Na funkcjonowanie jednostki administracji publicznej, efektywność jej działania, a także skuteczne osiąganie rezultatów i użyteczność społeczną oddziałują uwarunkowania socjo-ekonomiczne oraz otoczenie prawne i instytucjonalne. Czynniki te determinują zarówno oczekiwania społeczne poprzez określoną dystrybucję dochodu i dostęp do dóbr publicznych, jak i działanie samych instytucji. Instytucje te są zobowiązane do konkretnych zadań przez obowiązujące ustawodawstwo, nakłady tych podmiotów w znacznym stopniu zależne są od poziomu wpływów budżetowych, zaś wyznaczane produkty i rezultaty są zgodne z obowiązującym modelem polityki społecznej.

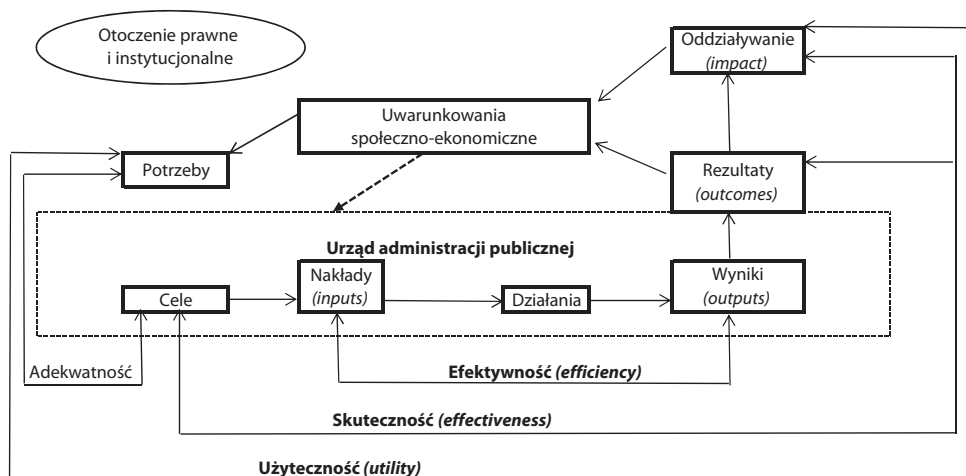
Badanie relacji produktów czy rezultatów do nakładów, w różnych wymiarach, wymaga ich wiarygodnego pomiaru. Efektywność można szacować w perspektywie *ex ante* oraz *ex post*. W pierwszym przypadku polega ona na identyfikowaniu i estymowaniu przewidywanych efektów, przy zaangażowaniu określonych środków i czasu. Taka ocena jest jednak często mało precyzyjna. Efektywność *ex post* dotyczy natomiast rzeczywistych efektów i nakładów, co oznacza wyższy stopień dokładności analizy. Inna może być ocena efektywności *ex ante* i *ex post* z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji. Podejście *ex post* zachowuje swoje walory decyzyjne, jeżeli w przyszłości nie ulegną zmianie czynniki determinujące wyniki efektywności z przeszłości. Wówczas można dokonać eksploracji sytuacji z przeszłości na przyszłe warunki. Jeżeli, co jest

¹³³ K. Opolski, P. Modzelewski, *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, Mazowsze. Studia Regionalne nr 2/2009, s. 34.

¹³⁴ E. Rollnik-Sadowska, E. Dąbrowska, *Cluster analysis of effectiveness of labour market policy in the European Union*, *Oeconomia Copernicana*, vol. 9, nr 1 (2018), s. 146.

¹³⁵ K. Opolski, P. Modzelewski, op. cit., s. 35.

bardzo prawdopodobne, nie ma możliwości utrzymania takiego założenia, to użyteczna jest jedynie ocena *ex ante*¹³⁶. Rozważanie problematyki efektywności nie powinno jednak pominąć względności, która dla interpretacji poziomu efektywności stanowi punkt odniesienia i tło¹³⁷.



Rysunek 2.3. Powiązania pomiędzy efektywnością, skutecznością a użytecznością w jednostce administracji publicznej

Źródło: Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, UK 1999, s.13.

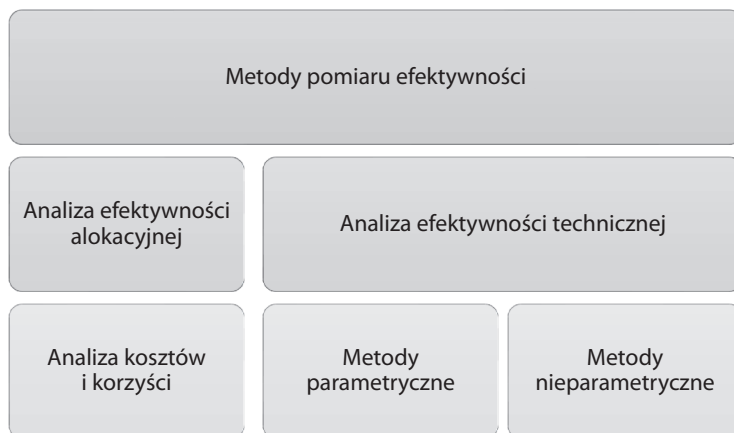
W literaturze można wyodrębnić dwie grupy metod pomiaru efektywności instytucji publicznych¹³⁸ – odnoszące się do efektywności alokacyjnej oraz bazujące na efektywności produkcyjnej będącej ekonomicznym wyrazem efektywności technicznej¹³⁹ – rysunek 2.4.

¹³⁶ A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska, *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012, s. 59.

¹³⁷ E. Szymańska, *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, Roczniki Nauk Rolniczych G 97 (2), s. 159.

¹³⁸ M. Stone, *How not to measure the efficiency of public services (and how one might)*, Journal of Royal Statistical Society A, 2002, 165, s. 405-422; European Commission, *Making the business case for Public Employment Services. Cost-benefit analysis and productive efficiency analysis*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2013.

¹³⁹ G. Kozuń-Cieślak, op. cit., nr 4, s. 22.



Rysunek 2.4. Metody pomiaru efektywności w instytucjach publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Metodą analizy efektywności alokacyjnej, służącą do oceny efektywności instytucji publicznych, jest analiza kosztów i korzyści (*Cost-benefit analysis*). Stanowi ona narzędzie oceniające rozwiązania alternatywne pod kątem ich efektywności w realizacji celów społecznych, co oznacza, że umożliwia decydom ocenę rozwiązań alternatywnych pod kątem ich efektywności alokacyjnej¹⁴⁰. Analiza kosztów i korzyści wskazuje jako efektywne te działania, które generują wyższe korzyści netto (nadwyżkę korzyści nad kosztami) i prowadzą do maksymalizacji dobrobytu społecznego¹⁴¹.

Metoda analizy kosztów i korzyści jest użyteczna głównie do oceny poszczególnych programów/projektów (na przykład instrumentów aktywnej polityki rynku pracy) realizowanych przez podmioty publiczne, nie stanowi jednak kompleksowej metody oceniającej wielowymiarową działalność danej instytucji.

Metody analizy efektywności technicznej dotyczą skuteczności (sprawności) przekształcania nakładów w rezultaty¹⁴². W tym przypadku większy nacisk położony jest na umiejętność transformacji nakładów na efekty niż na realizację celów społecznych. Do pomiaru efektywności technicznej wykorzystuje się najczęściej dwie grupy metod¹⁴³ – metody parametryczne i nieparametryczne. Metody w opar-

¹⁴⁰ European Commission, *Making the business case for Public Employment Services. Cost-benefit analysis and productive efficiency analysis*, op. cit., s. 1.

¹⁴¹ M. Ligus, *Efektywność inwestycji w odnawialne źródła energii. Analiza kosztów i korzyści*, Ce-DeWu Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 14-15.

¹⁴² B. Guzik, *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 21.

¹⁴³ R. Fare, S. Grosskopf, C. Lovell, *Production Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 20-23.

ciu o te podejścia zapewniają jednocześnie uwzględnienie wielu nakładów i efektów, co zapewnia szersze spectrum analizy niż w przypadku analizy kosztów i korzyści.

Podejście parametryczne pomiaru efektywności opiera się na funkcji produkcji. Określa ona zależność techniczną między nakładami a produkcją, przedstawiającą maksymalną ilość produktu, jaką można otrzymać przy określonym poziomie nakładów. Parametry tej funkcji ustala się za pomocą klasycznych narzędzi estymacji ekonometrycznej. Najpopularniejszą metodą parametryczną jest SFA (*Stochastic Frontier Analysis*)¹⁴⁴. Do metod parametrycznych można także zaliczyć TFA (*Thick Frontier Approach*) oraz DFA (*Distribution Free Approach*)¹⁴⁵.

Metoda SFA, tzw. stochastyczna analiza graniczna, jest stochastyczną procedurą parametrycznego tworzenia granicy efektywności. Model graniczny, będący podstawą oceny efektywności, oprócz funkcji produkcji uwzględnia dwa składniki losowe, z których jeden odzwierciedla szum statystyczny, drugi zaś modeluje potencjalną nieefektywność¹⁴⁶. Założenie występowania czynnika losowego (spowodowanego na przykład wpływem warunków pogodowych¹⁴⁷) w tej metodzie umożliwia stosowanie SFA do oceny efektywności podmiotów działających w otoczeniu charakteryzującym się losowością¹⁴⁸. Techniczną nieefektywność określa stopień, w jakim dany obiekt odstaje od granicy efektywności¹⁴⁹. Głównym celem stosowania metody jest identyfikacja efektywnych i nieefektywnych obiektów oraz stworzenie ich rankingu. Dodatkowo metoda ta umożliwia ocenę wpływu zmiennych zewnętrznych na poziom wskaźnika efektywności.

Ograniczeniem metody jest uwzględnienie tylko jednego efektu. Ponadto w przypadku wielu podmiotów publicznych nie można zaobserwować wszystkich możliwych kombinacji nakładów i wyników, trudno zatem sprecyzować matematyczną postać funkcji produkcji dla danej jednostki¹⁵⁰. Poza tym, nawet jeżeli ustalenie funkcji produkcji jest możliwe, oceny efektywności bazujące na wykorzystaniu funkcji mają często charakter fragmentaryczny, uwzględniający tylko część kategorii efektywności¹⁵¹.

¹⁴⁴ E. Miklaszewska (red.), *Bank na rynku finansowym. Problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 281.

¹⁴⁵ B. Borkowski, H. Dudek, W. Szczęsny, *Ekonometria, wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 2004.

¹⁴⁶ A. Bezat-Jarzębowska, *Koncepcja pomiaru efektywności technicznej bazująca na zintegrowanym zastosowaniu metody SFA i metody DEA*, w: T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 11-12.

¹⁴⁷ D. Mortimer, S. Peacock, *Hospital Efficiency Measurement: Simple Ratios vs Frontier Methods*, Centre of Health Program Evaluation, Working Paper 135, Australia 2002, s. 2.

¹⁴⁸ A. Bezat-Jarzębowska, op. cit., s. 12.

¹⁴⁹ T. J. Coelli, D. S. P. Rao, Ch. J. O'Donnell, G. E. Battese, *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Springer, New York 2005.

¹⁵⁰ A. Ćwiałka-Małys, W. Nowak, *Sposoby klasyfikacji modeli DEA*, *Badania Operacyjne i Decyzje* nr 3, 2009, s. 5-18.

¹⁵¹ E. Szymańska, op. cit., s. 159.

Dużą aplikacyjną wartość w badaniach efektywności podmiotów publicznych mają natomiast metody nieparametryczne. Nie wymagają one znajomości funkcyjnej zależności między nakładami i wynikami. Ujęcie nieparametryczne cechuje większa elastyczność, jest bowiem stosowane w przypadku modeli, których struktura nie jest założona *a priori*, lecz jest dostosowywana do danych¹⁵². W podejściu nieparametrycznym wykorzystuje się procedurę programowania liniowego, nie uwzględnia się wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru. Do głównych metod podejścia nieparametrycznego należą: metoda DEA (*Data Envelopment Analysis*) oraz FDH (*Free Disposal Hull*)¹⁵³.

Najbardziej powszechną metodą nieparametryczną, często wykorzystywaną do analizy efektywności instytucji publicznych, jest metoda DEA, tzw. graniczna analiza danych¹⁵⁴. Została ona opracowana w 1978 roku przez Charnesa, Coopera i Rhodesa¹⁵⁵ i wywodzi się z funkcji produktywności Farella (1957)¹⁵⁶, definiowanej jako iloraz efektu do nakładu¹⁵⁷. Zależność ta została przeniesiona do sytuacji wielowymiarowej i wyrażana jest jako iloraz sumy ważonych efektów do sumy ważonych nakładów.

DEA oparta jest na deterministycznym podejściu do tworzenia krzywej efektywności¹⁵⁸. W metodzie tej odpowiednikiem estymacji funkcji produkcji, występującej w metodach stochastycznych, jest wyznaczenie granicy efektywności¹⁵⁹. Zakłada się brak występowania składnika losowego oraz nie jest określana funkcyjna zależność pomiędzy efektami i nakładami, a więc nie definiuje się funkcji produkcji¹⁶⁰. Wyznaczana jest natomiast krzywa efektywności będąca obwiednią wszystkich obserwowanych kombinacji efektów i nakładów. Obiekty uważa się za efektywne technicznie, jeżeli znajdują się na krzywej efektyw-

¹⁵² A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, Zarządzanie i Finanse, R. 11, nr 1, cz. 4, 2013, s. 449.

¹⁵³ A. Charnes, W. W. Cooper, E. Rhodes, *Measuring the Efficiency of Decision Making Units*, European Journal of Operational Research, 1978, nr 2, s. 429-444.

¹⁵⁴ L. Behrenz, L. Delander, J. Månsson, *The Public Employment Service – A Survey of Cost-Benefit Analysis and Productive Efficiency Analysis Studies*, Labour Market and Discrimination Studies, 2013, s. 15.

¹⁵⁵ A. Charnes, W. W. Cooper, E. Rhodes, op. cit., s. 429-444.

¹⁵⁶ M. J. Farrell, *The measurement of productive efficiency*, Journal of the Royal Statistical Society, Series A, 120, 1957, s. 253-281.

¹⁵⁷ W. W. Cooper, L. M. Seiford, K. Tone, *Data Envelopment Analysis, A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 2000, s. 21.

¹⁵⁸ W. Rembisz, A. Sielska, A. Bezat, *Popytowo uwarunkowany model wzrostu produkcji rolniczożywnościowej*, Program Wieloletni 2011-2014, Raport nr 13, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 6.

¹⁵⁹ A. Prędko, *Analiza efektywności za pomocą metody DEA: podstawy formalne i ilustracja ekonomiczna*, Przegląd Statystyczny 2003, z. 1, s. 87.

¹⁶⁰ T. J. Coelli, D. S. P. Rao, Ch. J. O'Donnell, G. E. Battese, *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Springer, New York 2005; W. W. Cooper, L. M. Seiford, K. Tone, *Introduction to Data Envelopment Analysis and its Uses*, Springer, USA 2006.

ści¹⁶¹. DEA umożliwia pomiar efektywności obiektu względem innych obiektów z badanej grupy. Jako obiekty analizy służą tzw. jednostki decyzyjne DMU (*Decision Making Units*)¹⁶². Zakłada się, że są one homogeniczne pod względem typu generowanych nakładów i rodzaju osiąganych efektów¹⁶³. Aczkolwiek pomimo tego, że analizowane jednostki są jednorodne, funkcjonują one w zróżnicowanych warunkach otoczenia¹⁶⁴. Dlatego też metoda DEA zapewnia uwzględnienie zmiennych środowiskowych, które oddziałują na możliwości transformacji nakładów na efekty przez daną jednostkę decyzyjną.

Liczebność próby branych pod uwagę jednostek decyzyjnych w proporcji do analizowanych zmiennych jest określana z uwzględnieniem postulatu $J \geq 3(M+N)$, gdzie J – liczba obiektów, M – liczba efektów, N – liczba nakładów¹⁶⁵.

Przedmiotem analizy jest efektywność, z jaką dana DMU transformuje posiadane nakłady na efekty. Porównywane obiekty znajdujące się na krzywej efektywności są w pełni efektywne, natomiast jednostki leżące poniżej krzywej są nieefektywne. Jest to efektywność względna DMU, co oznacza, że wyniki efektywności w grupie badanych obiektów ustalane są w stosunku do najlepszych DMU w tej grupie¹⁶⁶.

Modele DEA można podzielić ze względu na dwa kryteria: orientację modelu oraz rodzaj efektów skali. W zależności od orientacji modelu wyznacza się efektywność techniczną zorientowaną na nakłady (*input-oriented technical efficiency*) lub efektywność techniczną zorientowaną na wyniki (efekty) (*output-oriented technical efficiency*). Wielkość miary efektywności technicznej zorientowanej na nakłady pokazuje, o ile trzeba zmniejszyć nakłady obiektu, aby był on efektywny przy zachowaniu co najmniej tej samej wielkości uzyskiwanych wyników. Wielkość miary efektywności technicznej zorientowanej na efekty pokazuje, o ile trzeba zwiększyć wyniki obiektu, aby był on efektywny przy tej samej wielkości użytych nakładów¹⁶⁷.

¹⁶¹ J. Baran, *Zastosowanie metody Data Envelopment Analysis do badania efektywności portów*, Logistyka nr 4, 2012, s. 24.

¹⁶² W. W. Cooper, L. M. Seiford, K. Tone, *Data Envelopment Analysis. A Comprehensive Text with Models, Applications, References*, Springer, Berlin 2007.

¹⁶³ A. S. Camanho, R. G. Dyson, *A generalisation of the Farrell cost efficiency measure applicable to non-fully competitive settings*, The International Journal of Management Science 36 (2008), s. 148.

¹⁶⁴ W. D. Cook, J. L. Ruiz, I. Sirvent, J. Zhu, *Within-group common benchmarking using DEA*, European Journal of Operational Research 256 (2017), s. 901.

¹⁶⁵ W. F. Bowlin, *Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA)*, Journal of Cost Analysis 7 (1998), s. 3-27; A. Emrouznejad, G. R. Amin, *DEA models for ratio data: Convexity consideration*, Applied Mathematical Modelling 2009, vol. 33, s. 1.

¹⁶⁶ J. Kujawska, *Wykorzystanie metod nieparametrycznych do pomiaru efektywności opieki szpitalnej w Polsce*, w: A. Fronkiewicz-Wronka (red.), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 115.

¹⁶⁷ J. Baran, op. cit., s. 24.

Z kolei biorąc pod uwagę rodzaj efektów skali, wyróżnia się¹⁶⁸:

- model o stałych efektach skali (*constant returns-of-scale*), zwany modelem CRS lub modelem CCR, który został wprowadzony przez Charnesa, Coopera i Rhodesa w 1978 roku; w literaturze pojawia się aktualnie koncepcja SECCR (*Super Efficiency CCR*);
- model o zmiennych efektach skali (*variable return-of-scale*), zwany modelem VRS lub modelem BCC, który został rozwinięty przez Bankera, Coopera i Charnesa w 1984 roku na: model z nierosnącymi efektami skali (*Non Increasing Return to Scale* –NIRS) oraz model z niemalejącymi efektami skali (*Non Decreasing Return to Scale* –NDRS).

Metoda DEA ma zastosowanie głównie na poziomie mikroekonomicznym. Stosuje się ją do oceny efektywności podmiotów usługowych i nienastawionych na zysk. Aczkolwiek może również zostać wykorzystana do oceny sektorów gospodarki, co implikuje jej wykorzystanie w ujęciu makroekonomicznym¹⁶⁹.

W przypadku metody DEA możliwe jest przeprowadzenie benchmarkingu, czyli wzorowania się na najlepszych jednostkach (benchmarkach)¹⁷⁰.

Do zalet metody DEA można zaliczyć brak wymagań co do postaci funkcji wyrażającej związek między nakładami a efektami, możliwość uwzględnienia w modelu zmiennych o różnych jednostkach, a także wielkości skrajnych zamiast uśrednionych, jak to dzieje się na przykład w przypadku metod opartych na regresji. Ponadto metoda ta nie wymaga podania *a priori* wag poszczególnych nakładów i wyników. Optymalizację wagi dla czynników dokonuje się tak, by zmaksymalizować względną efektywność każdego obiektu. Dlatego też wyniki metody DEA można uznać za obiektywne.

W kontekście wad metody DEA zaznaczyć należy konieczność oddzielnego rozwiązywania zadania oceny efektywności dla każdego obiektu, mierzenie efektywności danej jednostki względem pozostałych obiektów, co uwrażliwia metodę na usuwanie bądź dołączanie do zbioru obiektów, wrażliwość na błędne dane¹⁷¹.

W przypadku jednostek decyzyjnych, których działalność zakłócają szumy statystyczne w informacjach opisujących badane obiekty, zastosowanie ma metoda SFA. Natomiast w przypadku gdy celem badania jest uzyskanie szczegółowych wyników dla indywidualnych jednostek, zastosowanie znajduje metoda DEA¹⁷².

¹⁶⁸ W. Niemczyk, *Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2014, nr 180, cz. 2. *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: racjonalność – efektywność – etyka. Podejście praktyczne*, s. 192-193.

¹⁶⁹ W. Rembisz, A. Sielska, A. Bezat, op.cit., s. 108.

¹⁷⁰ B. Guzik, *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*, op. cit.

¹⁷¹ W. Niemczyk, *Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych*, op. cit., s. 194.

¹⁷² A. Bezat-Jarzębowska, op. cit., s. 15.

2.3. Techniki pomiaru efektywności

Pomiar efektywności działania instytucji publicznych wymaga doboru odpowiednich technik badawczych. Pozwalają one gromadzić i uporządkować potrzebne dane. Stanowią czynności wynikające z doboru odpowiedniej metody i są przez tę metodę uwarunkowane¹⁷³.

Analiza i pomiar efektywności działania podmiotów publicznych z reguły wymaga jednoczesnego zastosowania kilku technik badawczych (zasada triangulacji badawczej) – tabela 2.1. Taki sposób pozyskiwania informacji o prowadzonych przez instytucje publiczne działaniach pozwala na lepsze, bardziej dogłębne rozpoznanie problemu będącego przedmiotem zainteresowania oraz spojrzenie na dany problem z różnych perspektyw.

Realizacja procedury pomiaru efektywności podmiotów publicznych wymaga zarówno zgromadzenia danych o charakterze jakościowym, jak i ilościowym. Dane pierwszego typu zapewniają zdefiniowanie celów działalności podmiotów publicznych, określenie efektów działalności w czterech perspektywach oraz ponoszonych przez jednostki nakładów, a także weryfikację jakości utworzonych wskaźników lub wyłonionych zmiennych. Dane o charakterze ilościowym umożliwiają opracowanie mierników pomiaru efektywności.

Do technik badawczych pozwalających na gromadzenie danych o charakterze jakościowym można zaliczyć wywiad, w tym wywiad pogłębiony IDI (*Individual In-Depth Interview*) oraz wywiad grupowy FGI (*Focus Group Interview*). Zapewniają one pogłębienie wiedzy o badanym zjawisku, często stanowią uzupełnienie ilościowych technik badawczych. Przy realizacji FGI możliwa jest triangulacja badaczy (skupienie przedstawicieli różnych środowisk, reprezentujących odmienne punkty widzenia dotyczące badanego zjawiska), dlatego ten typ badania jest wskazany do opracowania wskaźników pomiaru efektywności oraz ich weryfikacji.

Technikami umożliwiającymi zbieranie danych zarówno ilościowych, jak i jakościowych są pośrednie i bezpośrednie badania sondażowe¹⁷⁴. Badania sondażowe pośrednie, mające pisemny charakter pytań i odpowiedzi, zapewniają dotarcie do znacznej liczby respondentów. W przypadku instytucji publicznych badaną grupą mogą być pracownicy analizowanych podmiotów, a także interesariusze – klienci usług publicznych (w tym indywidualni i instytucjonalni). Badania te mogą być realizowane za pośrednictwem komputera poprzez wypełnienie ankiety elektronicznej (CAWI - *Computer-Assisted Web Interview* – wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW). Inną formą pośredniego badania sondażowego jest wywiad przez telefon (CATI – *Computer-Assisted Telephone Interview*, czyli wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny). Nie-

¹⁷³ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Wydawnictwo Diecezji Pelplińskiej „BERNARDINUM”, Gdynia 2002, s. 80.

¹⁷⁴ S. Kaczmarczyk, *Klasyfikacja metod zbierania danych ze źródeł pierwotnych w badaniach marketingowych*, Studia Ekonomiczne nr 195. Metody ilościowe w badaniach marketingowych, 2014, s. 56.

jednokrotnie badania sondażowe odbywają się za pomocą procedury mieszanej (*mixed mode*), gdy jest wykorzystywanych kilka form danej techniki badawczej lub kilka technik badawczych. Procedura ta ma zastosowanie, gdy przy zbyt małej zwrotności ankiety dywersyfikuje się sposoby pozyskiwania danych.

Badania sondażowe bezpośrednio polegają na bezpośrednim kontakcie z respondentem. Mogą być zrealizowane w dwóch formach – jako wywiady bezpośrednie realizowane przy użyciu papierowej ankiety (PAPI – *Paper and Pencil Interview*) oraz wywiady bezpośrednie – przeprowadzane z respondentami przy użyciu urządzeń mobilnych (CAPI – *Computer Aided Personal Interview*). Poprzez realizację badań sondażowych możliwe jest pozyskanie opinii od szerokiego grona respondentów odnośnie do oczekiwanych celów działalności danego podmiotu, definiowania skuteczności i efektywności działania, a także identyfikacji nakładów i wyników. W przypadku badań sondażowych pośrednich możliwe jest także pozyskanie danych niezbędnych do skonstruowania wskaźników czy opracowania zestawu zmiennych służących do pomiaru efektywności, zwłaszcza takich, które nie występują w sprawozdawczości tych podmiotów i wymagają dodatkowego zaangażowania pracowników danej instytucji.

Kluczowa dla określenia wskaźników/zmiennych służących do pomiaru efektywności działania instytucji publicznych jest analiza danych zastanych (*desk research*). Jej podstawę stanowią dokumenty statystyki publicznej, sprawozdania, analizy i publikacje. W trakcie analizy *desk research* mogą być pozyskane dane statystyczne służące do tworzenia mierników/zmiennych pomiaru efektywności. Analiza publikacji naukowych i sprawozdań wskaże na bieżące międzynarodowe trendy pomiaru efektywności, zapewni wiedzę o obowiązujących w innych krajach metodach badawczych.

Tabela 2.1. Przykłady technik zbierania danych wykorzystywanych przy pomiarze efektywności działania instytucji publicznych

Technika badawcza	Zakres uzyskiwanych informacji
Wywiad IDI	<ul style="list-style-type: none"> – identyfikacja celów (rezultatów) działalności, – definiowanie skuteczności i efektywności działania instytucji publicznej, – identyfikacja nakładów, – identyfikacja wyników
Wywiad FGI	<ul style="list-style-type: none"> – identyfikacja celów (rezultatów) działalności, – definiowanie skuteczności i efektywności działania instytucji publicznej, – identyfikacja nakładów, – identyfikacja wyników, – opracowanie zestawu wskaźników/zmiennych, – weryfikacja opracowanego zestawu wskaźników/zmiennych, – monitoring i ewaluacja opracowanej procedury

Technika badawcza	Zakres uzyskiwanych informacji
Badania sondażowe (pośrednie)	<ul style="list-style-type: none"> - identyfikacja celów (rezultatów) działalności, - definiowanie skuteczności i efektywności działania instytucji publicznej, - identyfikacja nakładów, - identyfikacja wyników, - opracowanie zestawu wskaźników/zmiennych
Badanie sondażowe (bezpośrednie)	<ul style="list-style-type: none"> - identyfikacja celów (rezultatów) działalności, - definiowanie skuteczności i efektywności działania instytucji publicznej, - identyfikacja nakładów, - identyfikacja wyników.
Analiza <i>desk research</i>	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie zestawu wskaźników/zmiennych, - monitoring i ewaluacja opracowanej procedury

Źródło: opracowanie własne.

2.4. Wskaźniki pomiaru efektywności

Wskaźnik to pewna charakterystyczna cecha, zdarzenie, zjawisko lub fakt, na podstawie którego wnioskujemy z pewnością bądź z określonym prawdopodobieństwem, albo też z prawdopodobieństwem wyższym od przeciętnego, iż istnieje (ma miejsce) to, co nas w danych badaniach interesuje¹⁷⁵.

Właściwy dobór mierników jest podstawą pozyskania wiarygodnej informacji dotyczącej stopnia realizacji zaplanowanych celów. Kategoria miernika/wskaźnika stanowi istotny element ewaluacji projektów Unii Europejskiej. W związku z powszechnością realizacji polityki spójności upowszechniła się także klasyfikacja mierników zawarta w dokumentach europejskich związanych z metodami ewaluacji¹⁷⁶. Przewidują one następującą klasyfikację mierników.

1. Mierniki oddziaływania służą do pomiaru długoterminowych efektów realizowanych procesów. Mogą mierzyć bezpośrednie skutki realizacji poszczególnych działań, które ujawniają się po dłuższym czasie. Mierniki oddziaływania mogą odnosić się również do wartości, które tylko pośrednio są efektem realizacji zadania, ale mają wpływ globalny (osiągnięcie efektów następuje poprzez fakt wystąpienia również innych czynników).
2. Mierniki rezultatu mierzą skutki podejmowanych działań. Mierzą bezpośrednio i natychmiastowe efekty zadań dla podmiotów korzystających z tych zadań. Pozwalają na uzyskanie informacji o pozytywnych zmianach, które zainicjowane zostały dzięki realizacji danego zadania.

¹⁷⁵ J. Apanowicz, op. cit., s. 54.

¹⁷⁶ A. Pogoda, M. Chrzanowski, K. Marczewski, *Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego*, w: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 139.

3. Mierniki produktu umożliwiają identyfikację wykonania konkretnego zadania w danym czasie.
4. Mierniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów – mogą mieć zastosowanie na wszystkich szczeblach klasyfikacji zadaniowej. Skuteczność odnosi się do obliczenia stopnia zaawansowania rozpoczętych działań i jego odchylenia od pełnego wykonania zadania.
5. Mierniki efektywności służą do pomiaru powiązania pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami.

Wskaźniki efektywności wykorzystywane są głównie w sektorze prywatnym i w tym zakresie upowszechniane są mierniki służące do ewaluacji działalności podmiotów gospodarczych. W literaturze można spotkać różne sposoby klasyfikacji wskaźników wykorzystywanych do oceny efektywności przedsiębiorstwa¹⁷⁷. Jedną z podstawowych klasyfikacji, podawanych przez Sierpińską i Jachnę¹⁷⁸, jest ich podział na cztery grupy wskaźników: zadłużenia, płynności, rentowności oraz sprawności działania.

Pietrzak¹⁷⁹ i Stępień¹⁸⁰ wyodrębnili natomiast syntetyczne i cząstkowe tzw. operacyjne wskaźniki oceny efektywności przedsiębiorstwa. Do wskaźników syntetycznych zaliczyli między innymi wskaźniki rentowności majątku (ROA) czy wskaźnik rentowności kapitału własnego (ROE), natomiast do operacyjnych wskaźnik wydajności pracy i produktywności aktywów.

W przypadku metod oceny efektywności, mających zastosowanie w instytucjach publicznych, usystematyzowane kategorie wskaźników występują w analizie kosztów i korzyści. Można do nich zaliczyć: ekonomiczną wartość bieżącą netto (*economic net present value* – ENPV), ekonomiczną stopę zwrotu (*economic rate of return* – ERR) oraz wskaźnik korzyści/koszty (*benefit-cost ratio* – BCR)¹⁸¹.

ENPV jest różnicą ogółu zdyskontowanych korzyści i kosztów związanych z danym działaniem. Uznaje się, że projekt/program jest efektywny ekonomicznie, jeżeli wskaźnik ekonomicznej bieżącej wartości netto jest dodatni.

ERR określa ekonomiczny zwrot z projektu. W przypadku gdy wartość ENPV wynosi zero, to znaczy bieżąca wartość przyszłych korzyści ekonomicznych jest równa bieżącej wartości kosztów ekonomicznych projektu/programu, ERR jest

¹⁷⁷ M. Górka, M. Źródło-Loda, A. Rogowska, *Wybrane zagadnienia na temat efektywności przedsiębiorstw i ich pomiaru*, w: P. Lenik (red.), *Zarządzanie w sektorach prywatnym oraz publicznym*, Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ im. S. Pigoń w Krośnie, z. 70.

¹⁷⁸ M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, PWN, Warszawa 2011.

¹⁷⁹ M. Pietrzak, *Efektywność finansowa spółdzielni mleczarskich – koncepcja oceny*, Wyd. SGGW, Warszawa 2006.

¹⁸⁰ K. Stępień, *Konsolidacja a efektywność banków w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 128-136.

¹⁸¹ N. Marska-Dzioba, *Analiza kosztów i korzyści społecznych w procesie ewaluacji wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego (na przykładzie wybranych RPO)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 78 (2015), s. 23.

równa przyjętej stopie dyskontowej. W przypadku gdy ERR jest niższa od przyjętej stopy dyskontowej, ENPV jest ujemne, co oznacza, że bieżąca wartość przyszłych korzyści ekonomicznych jest niższa niż bieżąca wartość kosztów ekonomicznych projektu/programu. Jeżeli ekonomiczna stopa zwrotu jest niższa od zastosowanej stopy dyskontowej, wówczas projekt/program nie jest efektywny ekonomicznie.

Relację zdyskontowanych korzyści do zdyskontowanych kosztów (BCR) ustala się jako stosunek sumy zdyskontowanych korzyści do sumy zdyskontowanych kosztów generowanych w okresie odniesienia. Uznaje się, że dane działanie jest efektywne, jeżeli wskaźnik BCR jest większy od jedności, co oznacza, że wartość korzyści przekracza wartość kosztów danego działania.

Metody parametryczne i nieparametryczne nie mają natomiast ściśle sklasyfikowanych mierników. Zmienne wchodzące do modelu jako nakłady i efekty są dostosowane do specyfiki działalności danej instytucji publicznej – tabela 2.2. Ponadto mierniki służące do pomiaru efektywności powinny być powiązane i tworzyć łańcuch przyczynowo-skutkowy¹⁸².

Tabela 2.2. Przykłady wskaźników wykorzystywanych do pomiaru efektywności działania instytucji publicznych

Obszar działania instytucji publicznej	Wskaźniki	Źródło literatury
Ochrona zdrowia (wymiar makroekonomiczny)	<ul style="list-style-type: none"> – wydatki na leki jako udział w PKB, – udział wydatków prywatnych w łącznych wydatkach na leki, – korzystanie z usług zdrowotnych finansowanych według źródła finansowania jako udział PKB w badanym kraju, – niespełnione potrzeby zdrowotne z powodu kolejek według województw/krajów jako udział populacji, – wydatki gospodarstw na usługi zdrowotne (w PLN/EUR/USD) według kwintyli dochodowych, – liczba łóżek na 100 tys. mieszkańców, – liczba wypisów na 100 tys. mieszkańców, – relacja liczby łóżek w stosunku do liczby hospitalizacji (mierzonej wypisami ze szpitala) według województw/krajów, – specjalizacje z liczbą lekarzy <i>per capita</i> niższą i wyższą niż mediana w krajach UE 	<p>W. Niemczyk, <i>Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych</i>, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2014, nr 180, cz. 2. <i>Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: racjonalność - efektywność - etyka. Podejście praktyczne</i>, s. 192</p>

¹⁸² A. Niemiec (red.), *System pomiaru dokonań w przedsiębiorstwie*, CeDeWu.pl, Warszawa 2016, s. 39.

Obszar działania instytucji publicznej	Wskaźniki	Źródło literatury
Ochrona zdrowia (szpitale)	<ul style="list-style-type: none"> – liczba pracujących lekarzy na 10 tys. osób objętych ubezpieczeniem, – liczba pracujących pielęgniarek i położnych na 10 tys. osób objętych ubezpieczeniem, – liczba łóżek na 10 tys. osób objętych ubezpieczeniem, – liczba pacjentów hospitalizowanych, – liczba wizyt pacjentów dochodzących 	J. Kujawska, <i>Wykorzystanie metod nieparametrycznych do pomiaru efektywności opieki szpitalnej w Polsce</i> , Studia Ekonomiczne nr 168, 2013, s. 119
Edukacja (uczelnie wyższe)	<ul style="list-style-type: none"> – liczba studentów przeliczeniowych (tzn. z uwzględnieniem wskaźników kosztochłonności kierunków studiów) w stosunku do kwoty dotacji dydaktycznej, – liczba grantów w stosunku do kwoty dotacji dydaktycznej 	J. Nazarko i in., <i>Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych</i> , Badania Operacyjne i Decyzje nr 4, 2008, s. 100
Edukacja (uczelnie wyższe)	<ul style="list-style-type: none"> – liczba publikacji na jednego pracownika naukowo-dydaktycznego, – liczba publikacji na 1 mln przychodów, – liczba absolwentów na jednego pracownika naukowo-dydaktycznego, – roczny przychód na jednego studenta, – udział dotacji dydaktycznej pokrywanej przez państwo w przychodach ogółem, – udział przychodów z czesnego w przychodach ogółem 	J. Wolszczak-Derlacz, <i>An evaluation and explanation of (in)efficiency in higher education institutions in Europe and the U.S. with the application of two-stage semi-parametric DEA</i> , Research Policy 46 (2017), s. 1599
Rynek pracy (publiczne służby zatrudnienia)	<ul style="list-style-type: none"> – liczba doradców zawodowych na jednego bezrobotnego, – liczba kierowników działów na jednego bezrobotnego, – liczba sesji doradztwa zawodowego na jednego bezrobotnego, – liczba sankcji¹⁸³ na jednego bezrobotnego, – liczba dni, na które został odebrany zasiłek dla bezrobotnych na jednego bezrobotnego, – liczba wydanych skierowań do pracy na jednego bezrobotnego, – udział bezrobotnych uczestniczących w aktywnych instrumentach rynku pracy wśród bezrobotnych ogółem, – liczba osób, które podjęły pracę w stosunku do liczby bezrobotnych ogółem, – liczba osób, które podjęły pracę i utrzymały się przez określony okres w zatrudnieniu w stosunku do liczby bezrobotnych ogółem 	G. M. Sheldon, <i>The efficiency of Public Employment Services: a nonparametric matching function for Switzerland</i> , Journal of Productivity Analysis, Volume 20, Issue 1, July 2003, s. 58

Źródło: opracowanie własne.

¹⁸³ Sankcje przejawiają się głównie obniżeniem kwoty wypłacanego świadczenia dla osoby bezrobotnej, co jest efektem bierności danej osoby w zakresie poszukiwania pracy. A. Nunn, T. Bic-

Bielski uważa, że nie istnieje jedno kryterium oceny efektywności, które byłoby najlepsze¹⁸⁴. Wybór mierników jest subiektywny, wynikający z potrzeb analizowanej jednostki¹⁸⁵. W procesie badawczym, gdy dokonuje się pomiaru efektywności, dobór mierników następuje najczęściej na zasadzie wiedzy eksperckiej.

Wnioski

Motywacja do analizy efektywności instytucji publicznych i poszukiwanie adekwatnej metodyki jej pomiaru wynika zarówno z potrzeby racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, jak też poprawy jakości usług świadczonych przez te podmioty. Efektywność instytucji publicznych odnosi się zatem nie tylko do aspektów ekonomicznych, ale także do kwestii satysfakcji interesariuszy korzystających z publicznych usług. Dlatego też wyniki działalności tych podmiotów powinny być rozpatrywane w różnych aspektach. Bazując na koncepcji zrównoważonej karty wyników, efekty działalności instytucji publicznych można odnieść do poziomu skuteczności ogólnej (zewnętrznej), przejawiającej się w perspektywie klienta oraz poziomu skuteczności organizacyjnej (wewnętrznej), identyfikowanej w perspektywach procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej.

Pomiar efektywności instytucji publicznych to proces wieloetapowy. Wymaga przeprowadzenia określonych czynności wstępnych, poczynając od wyznaczenia celów działalności tych podmiotów, poprzez określenie efektów działalności w czterech perspektywach, po identyfikację posiadanych przez instytucję zasobów. Następnie prowadzony jest dobór metod i technik badawczych, opracowanie wskaźników i ich weryfikacja, a finalnie pomiar właściwy, niosący materiał diagnostyczny służący do oceny instytucji i wyciągnięcia wniosków dla kadry kierowniczej. Procedura pomiaru efektywności wymaga stałego monitoringu i ewaluacji wybranych metod i technik badawczych oraz określonych wskaźników czy zmiennych. Przyczynę stanowi zmienność otoczenia instytucji publicznych determinującego zapotrzebowanie na usługi publiczne oraz profil korzystających z nich interesariuszy.

Metodami zapewniającymi kompleksowość i wielopłaszczyznowość oceny efektywności technicznej podmiotów publicznych są metody parametryczne i nieparametryczne. Przy doborze danych służących do pomiaru efektywności istotna jest triangulacja technik badawczych umożliwiająca zebranie danych zarówno o charakterze jakościowym, jak i ilościowym.

kerstaffe, B. Mitchell, *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions, Research Report No. 616, 2009, s. 3.

¹⁸⁴ M. Bielski, op. cit., s. 64.

¹⁸⁵ R. Kowalak, *Benchmarking jako metoda zarządzania wspomagająca controlling przedsiębiorstwa*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2009, s. 109.

Wskaźniki wykorzystywane do pomiaru efektywności są zależne od obszaru działania instytucji publicznych i odnoszą się głównie do pozafinansowych efektów działalności.

Heterogeniczność terminologiczna efektywności instytucji publicznych powoduje zapotrzebowanie na wieloetapowość procedury badawczej i dobór metod badawczych zapewniających uwzględnienie wielowymiarowości wyników ich działalności oraz zróżnicowanie ich otoczenia.

Rozdział 3

Efektywność publicznych służb zatrudnienia – uwarunkowania i pomiar

3.1. Zadania, funkcje, modele publicznych służb zatrudnienia

Publiczne służby zatrudnienia (PSZ, *Public Employment Services*) w krajach uprzemysłowionych rozpoczęły działalność pod koniec XIX wieku wobec potrzeby przeciwdziałania ekonomicznym i społecznym skutkom bezrobocia¹⁸⁶. Głównym zadaniem pierwszych PSZ było pośrednictwo pracy oraz obsługa ubezpieczenia od bezrobocia. Powołana w 1919 roku Międzynarodowa Organizacja Pracy (*International Labour Organization* – ILO) rekomendowała utworzenie PSZ we wszystkich krajach członkowskich poprzez Konwencję nr 2 dotyczącą bezrobocia¹⁸⁷. Większość PSZ stanowiły publiczne organizacje zajmujące się pośrednictwem pracy z wyłącznym prawem w kraju na świadczenie tego typu usług (co zabezpieczała Konwencja ILO nr 34 w sprawie płatnych biur pośrednictwa pracy z 1933 roku, a następnie zrewidowana Konwencja nr 96 z 1949 roku)¹⁸⁸. Przełomowe dla zakresu usług oferowanych przez PSZ były lata siedemdziesiąte. Gwałtowny wzrost bezrobocia w wielu krajach spowodował zapotrzebowanie na rozwój aktywnej polityki rynku pracy ukierunkowanej na wsparcie osób bezrobotnych w powrocie do zatrudnienia. Ponadto ILO odstąpiła od zasady monopolu dla PSZ w zakresie pośrednictwa pracy i dopuściła udział prywatnych agencji zatrudnienia do świadczenia tego typu usług¹⁸⁹.

Na profil działalności PSZ oddziałują warunki otoczenia kształtujące sytuację na rynku pracy determinującą grupy interesariuszy, do których kierowane jest wsparcie i zadania tych instytucji. Dlatego też funkcje pełnione przez PSZ ewaluowały wraz ze zmianą sytuacji na rynku pracy.

O ile od początku powstania PSZ do lat siedemdziesiątych głównym zjawiskiem identyfikowanym jako problemowe na rynku pracy było bezrobocie, to

¹⁸⁶ P. Thuy, E. Hansen, D. Price, *The public employment service in a changing labour market*, International Labour Organisation, Geneva 2001, s. 15.

¹⁸⁷ <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje> (data wejścia: 04.09.2018).

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ P. Thuy, E. Hansen, E. D. Price, op. cit., s. 15.

zjawiska zachodzące w otoczeniu analizowanych instytucji w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych stawiały przed polityką publiczną nowe wyzwania. Do zjawisk tych można zaliczyć bezrobocie strukturalne, wykluczenie społeczne, niedobór popytu na pracę i małą stabilność zatrudnienia. Jednocześnie rosło zapotrzebowanie na kształcenie ustawiczne.

Ponadto od lat dziewięćdziesiątych OECD promowało świadczenie usług pośrednictwa pracy przez przedstawicieli sektora prywatnego w postaci agencji zatrudnienia i pośrednictwa pracy. Zakończono monopol PSZ na świadczenie usług i instrumentów rynku pracy w wielu krajach, co spowodowało rozwój podmiotów prywatnych wyspecjalizowanych w tym zakresie. Konkurencja ze strony sektora prywatnego spowodowała dążenie PSZ do osiągnięcia efektywności alokacyjnej świadczonych usług¹⁹⁰.

Zmiany w zarządzaniu PSZ, poza wprowadzeniem konkurencyjności w zakresie świadczenia usług pośrednictwa pracy, dotyczyły także wykorzystania założeń zarządzania wydajnością do ewaluacji tych podmiotów¹⁹¹. Wiązało się to również ze zmianą zasad finansowania PSZ ukierunkowanych na ograniczenie nakładów i racjonalizację wydatkowanych środków¹⁹². Zarządzanie wydajnością z jednej strony wskazuje na związek pomiędzy procesami a nakładami, a z drugiej koncentruje się na efektach związanych z założonymi celami¹⁹³.

Rosnące bezrobocie w Europie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych spowodowało stopniowe zmiany w zarządzaniu europejskimi PSZ, na co oddziaływały zasady Nowego Zarządzania Publicznego. W Europie reformy zgodne z założeniami koncepcji NPM zostały najwcześniej wprowadzone w Wielkiej Brytanii i Szwecji. W 1985 roku w szwedzkich PSZ wprowadzono już na przykład system zarządzania przez cele (*Management by Objectives*), oparty na wskaźnikach skuteczności¹⁹⁴. Kolejnymi krajami wprowadzającymi ten system były Wielka Brytania i flamandzki region Belgii.

Powyższe czynniki spowodowały presję na racjonalizację zasobów, którymi dysponują PSZ, oraz wprowadzenie zasad konkurencji w zakresie świadczenia usług rynku pracy. Do świadczenia usług rynku pracy dopuszczono prywat-

¹⁹⁰ European Commission, *Making the business case for Public Employment Services. Cost-benefit analysis and productive efficiency analysis*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2013, s. 2.

¹⁹¹ D. Grubb, *Principles for the performance management of public employment services*, Public Finance and Management 2004, nr 4 (3); OECD, *Public employment services: Managing performance*, Employment Outlook, OECD Publishing, Paris 2005, s. 209-233; Ecorys, *PES performance measurement systems and geographical labour mobility*, Rotterdam, London 2012; J. T. Weishaupt, *A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services*, Socio-Economic Review 2010, nr 8(3), s. 461-486.

¹⁹² D. Grubb, *Principles ...*, op. cit., s. 352.

¹⁹³ European Commission, *Performance management in public employment services*. Brussels: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2012, s. 6.

¹⁹⁴ J. T. Weishaupt, *A silent revolution? ...*, op. cit., s. 473.

ne agencje zatrudnienia i agencje pracy tymczasowej¹⁹⁵. Stopniowo zaczęto dostrzegać także potrzebę wsparcia nie tylko osób bezrobotnych, ale też pracodawców. Dotyczyło to wprowadzenia z jednej strony rozwiązań uelastyczniających czas pracy, a z drugiej rozwoju aktywnych programów rynku pracy dostosowanych do potrzeb pracodawców ukierunkowanych na ograniczenie bezrobocia strukturalnego. W latach dziewięćdziesiątych Dania wprowadziła model *flexicurity*, zakładający upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia, wdrażanie aktywnej polityki rynku pracy zorientowanej na dostosowanie struktury podaży do struktury popytu na pracę. Funkcjonowanie modelu bazuje na zapewnieniu bezpieczeństwa zatrudnienia¹⁹⁶ oraz bezpieczeństwa socjalnego w oparciu o hojne państwo dobrobytu¹⁹⁷. Centralną rolę w koncepcji *flexicurity* zajmują lokalne PSZ, które są odpowiedzialne za realizację aktywnej polityki rynku pracy i współpracę z aktorami rynku pracy (między innymi pracodawcami, instytucjami edukacyjnymi, władzami samorządowymi). Model ten został zaadaptowany przez pozostałe kraje skandynawskie i Holandię¹⁹⁸. Komisja Europejska przyjęła tę koncepcję jako strategię działania dla krajów członkowskich Unii Europejskiej w 2006 roku¹⁹⁹, a następnie rekomendowała wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*²⁰⁰.

Kolejnym przełomem dla funkcjonowania PSZ był okres kryzysu gospodarczego lat 2007-2008. Jego skutki z pewnym opóźnieniem przełożyły się na zmianę sytuacji na rynku pracy²⁰¹, przyniosły spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia (w tym długoterminowego) oraz pogorszenie się struktury zasobów pracy (wzrost udziału grup szczególnego ryzyka na rynku pracy wśród osób bezrobotnych – osób niskokwalifikowanych, młodych, starszych, z niepełnosprawnościami itp.²⁰²), a także spadek bezpieczeństwa zatrudnienia. W warunkach kryzysu gospodarczego o poziomie zatrudnienia w gospodarce decyduje

¹⁹⁵ P. Thuy, E. Hansen, E. D. Price, *The public...*, op. cit., s. 6.

¹⁹⁶ W modelu *flexicurity* bezpieczeństwo rozumiane jest nieco inaczej niż dotychczas – pewność miejsca pracy (*job security*) zostaje zastąpiona przez pewność zatrudnienia (*employment security*). Tak zdefiniowane bezpieczeństwo na rynku pracy nie jest osiągane poprzez utrzymywanie aktualnie zajmowanego stanowiska, lecz poprzez wyposażanie ludzi w umiejętności, które umożliwiają rozwój zawodowy i ułatwiają znalezienie nowego miejsca pracy. E. Kryńska, E. Kwiatkowska, *Polityka państwa wobec rynku pracy: idee ekonomiczne i rzeczywistość*, Polityka Społeczna, 2010, nr 5/6, s. 5.

¹⁹⁷ E. Rollnik-Sadowska, *Transformation of European Labour Market Policy Models – Exemplified by Denmark, Germany And The United Kingdom*, Optimum. Studia Ekonomiczne, 2014, nr 5 (71), s. 44.

¹⁹⁸ Ibidem, s. 44.

¹⁹⁹ S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s. 25.

²⁰⁰ Konkluzje Rady „Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*” z dnia 5/6 grudnia 2007 (dok.16201/07).

²⁰¹ M. Zieliński, *Kryzys gospodarczy a sytuacja na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Oeconomia Copernicana nr 2 (2012), s. 59.

²⁰² M. Maksim, *Grupy celowe na rynku pracy w Polsce*, Rynek Pracy nr 2 (2001), s. 5-7.

strona popytowa, pojawia się bowiem rynek pracodawcy²⁰³. W warunkach braku ofert pracy nie tylko rośnie bezrobocie, ale także bierność zawodowa, wzrasta bowiem grupa tzw. bezrobotnych zniechęconych, którzy wycofują się z rynku pracy, by na niego powrócić w okresie poprawy koniunktury²⁰⁴. Zjawisko bierności zawodowej (w tym także osób młodych, które nie pracują, nie kształcą się i nie uczestniczą w szkoleniach – tzw. NEET, *Not in Employment, Education or Training*²⁰⁵), niepełne wykorzystanie zasobów pracy stanowią poważny problem w dobie procesu starzenia się społeczeństwa. Zjawiska kryzysowe stworzyły potrzebę racjonalizacji wydatków publicznych, co wiązało się z redukcją zatrudnienia w PSZ, postępującą komercjalizacją usług pośrednictwa pracy, wzrostem znaczenia działań aktywizacyjnych ukierunkowanych także na grupę biernych zawodowo. Ponadto dostrzeżono potrzebę wsparcia zasobów pracy nie tylko wśród osób bezrobotnych, ale także pracujących przez oferowanie instrumentów zapewniających podniesienie ich kwalifikacji i utrzymanie w zatrudnieniu.

Obecnie, wraz ze stabilizacją sytuacji gospodarczej w większości krajów rozwiniętych, następuje poprawa sytuacji na rynku pracy z perspektywy pracodawcy. Prowadzi to do spadku bezrobocia, wzrostu presji płacowej. Rosnący popyt na rynku dóbr powoduje wzrost zapotrzebowania na pracę. Przy postępującym procesie starzenia się społeczeństwa tworzy się niedobór podaży pracy bazującej na lokalnych zasobach, co pobudza procesy migracyjne (wewnętrzne i zewnętrzne). Imigracja zarobkowa jest także efektem swobody przepływu pracowników, będącej jedną z podstawowych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Po raz kolejny przeformułowują się funkcje PSZ, które w centralnym miejscu, w gronie swoich interesariuszy, stawiają pracodawców. O ile kraje Europy Zachodniej miały do czynienia z imigracją zarobkową już kilkakrotnie, co jest związane z ich sytuacją geopolityczną i gospodarczą, to w przypadku krajów Unii Europejskiej lokujących się w Europie Środkowo-Wschodniej (w tym dla Polski) jest to stosunkowo nowe zjawisko. PSZ w tych krajach w zakres realizowanych zadań wprowadzają obsługę pracowników z zagranicy.

W związku z tym, że uwarunkowania rynku pracy, pomimo powyżej wymienionych ogólnych trendów, są zróżnicowane w poszczególnych krajach, funkcje PSZ mogą być odmienne w zależności od kraju funkcjonowania. W Konwencji ILO z 1950 roku nr 88 dotyczącej organizacji służb zatrudnienia zostały jednak sformułowane główne zadania PSZ²⁰⁶, które można traktować uniwersalnie, bez względu na uwarunkowania otoczenia. Zadania te odnoszą się głównie do działalności lokalnych PSZ. Pierwsze zadanie dotyczy pomocy pracownikom w zna-

²⁰³ M. Zieliński, op. cit., s. 60.

²⁰⁴ M. Zieliński, *Wpływ państwa na rynek pracy i decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw*, Politechnika Śląska, Gliwice 2008, s. 225-226.

²⁰⁵ E. Rollnik-Sadowska, *Young people in the European Union labour market*, *Latgale National Economy Research*, vol. 1, nr 8 (2016), s. 82-83.

²⁰⁶ <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje> (data wejścia: 05.09.2018).

lezeniu odpowiedniego zajęcia, a pracodawcom w znalezieniu odpowiednich pracowników. W tym zakresie PSZ zajmują się rejestracją poszukujących pracy, odnotowują ich kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, przeprowadzają z nimi pośrednictwo pracy, kontrolują w miarę potrzeby ich kondycję fizyczną i kwalifikacje zawodowe oraz pomagają im w uzyskaniu, gdy zachodzi potrzeba, poradnictwa lub przeszkolenia zawodowego. Ponadto w ramach tego zadania PSZ pozyskują od pracodawców informacje o wolnych miejscach pracy oraz o warunkach, jakim powinni odpowiadać poszukiwani przez nich pracownicy. Pozyskują na wolne miejsca pracy kandydatów mających odpowiednie kwalifikacje zawodowe i fizyczne. Kierują poszukujących pracy oraz pracodawców do innych urzędów zatrudnienia, gdy urząd, do którego byli oni pierwotnie zgłoszeni, nie ma możliwości zatrudnienia kandydatów ani obsadzenia wolnych miejsc lub gdy inne okoliczności to uzasadniają.

Kolejne zadanie dotyczy zapewnienia odpowiedniej mobilności zawodowej. Polega ona między innymi na ułatwianiu przez PSZ zmian zawodów w celu dostosowania podaży siły roboczej do możliwości zatrudnienia w różnych zawodach. Ponadto PSZ mają wspierać płynność między rejonami geograficznymi i w tym celu pomagać w przenoszeniu się pracowników do rejonów, w których istnieją możliwości odpowiedniego zatrudnienia. Ułatwiają czasowe przeniesienie pracowników z jednego rejonu do innego, aby zaradzić miejscowemu i chwilowemu zachwianiu równowagi między podażą siły roboczej a popytem na nią. Wspierają także przenoszenie się pracowników z jednego kraju do drugiego, na jakie wyrażają zgodę zainteresowane rządy.

Trzecie zadanie PSZ dotyczy zbierania i poddawania analizie, w razie potrzeby we współpracy z innymi władzami oraz pracodawcami i związkami zawodowymi, wszelkich posiadanych informacji o sytuacji na rynku pracy i jej przewidywanym rozwoju, zarówno na terenie całego kraju, jak i w poszczególnych gałęziach przemysłu, zawodach lub rejonach geograficznych, oraz systematycznego udostępniania tych informacji władzom publicznym, zainteresowanym organizacjom pracodawców i pracowników, jak też ogółowi społeczeństwa.

Zadanie czwarte obejmuje współpracę PSZ z administracją publiczną zajmującą się ubezpieczeniem od bezrobocia i wsparciem bezrobotnych.

Ostatnie z zadań, uwzględnione w Konwencji, dotyczy pomocy innym instytucjom publicznym lub prywatnym w planowaniu społecznym i gospodarczym mającym na celu zapewnienie korzystnej sytuacji w zakresie zatrudnienia.

Powyższe zadania można przypisać czterem głównym funkcjom PSZ, w podziale na pośrednictwo pracy, dostarczanie informacji o rynku pracy, realizację aktywnych programów rynku pracy oraz administrowanie świadczeniami dla osób bezrobotnych²⁰⁷ – tabela 3.1.

²⁰⁷ P. Thuy, E. Hansen, E. D. Price, op. cit., s. 27.

Tabela 3.1. Funkcje publicznych służb zatrudnienia

Pośrednictwo pracy	Dostarczanie informacji o rynku pracy	Realizacja aktywnych programów rynku pracy	Administrowanie świadczeniami dla osób bezrobotnych
<ul style="list-style-type: none"> – rejestracja osób poszukujących pracy, – diagnoza kwalifikacji i doświadczenia zawodowego osób poszukujących pracy, – prezentacja ofert pracy osobom bezrobotnym, – świadczenie usług rekrutacyjnych na konkretne stanowiska zgłaszane przez pracodawców, – wsparcie krajowej i międzynarodowej mobilności zawodowej 	<ul style="list-style-type: none"> – pozyskiwanie od pracodawców informacji o wolnych miejscach pracy, – dostarczanie osobom poszukującym pracy informacji o wolnych miejscach pracy dostępnych na poziomie lokalnym/ regionalnym/ krajowym/ międzynarodowym, – prowadzenie analiz sytuacji na rynku pracy i ich upowszechnianie 	<ul style="list-style-type: none"> – programy wspierające zmianę zawodu, – programy wspierające mobilność przestrzenną, – poradnictwo zawodowe 	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca z instytucjami oferującymi ubezpieczenie i wsparcie dla osób bezrobotnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Konwencji ILO nr 88 z 1950 roku.

Rola PSZ w pełnieniu pierwszej funkcji – pośrednictwa pracy – jest o tyle istotna, że zarówno pracodawcy, jak i poszukujący pracy nie mają pełnej informacji o istniejących na rynku ofertach pracy i kandydatach do pracy²⁰⁸. Natomiast PSZ są instytucją pośredniczącą pomiędzy popytem a podażą pracy. Aczkolwiek prywatne agencje zatrudnienia w wielu krajach stanowią konkurencję dla PSZ w zakresie pośrednictwa pracy.

Natomiast w przypadku drugiej funkcji – dostarczania informacji o rynku pracy – PSZ posiadają dostęp do informacji dotyczących istniejących wakatów i kandydatów do pracy oraz możliwości pozyskania wsparcia w zakresie instrumentów rynku pracy. Jednocześnie PSZ dysponują zasobami umożliwiającymi wymianę tych informacji. PSZ, działając efektywnie, redukują koszt poszukiwania pracy zarówno dla osób poszukujących zatrudnienia, jak i pracodawców.

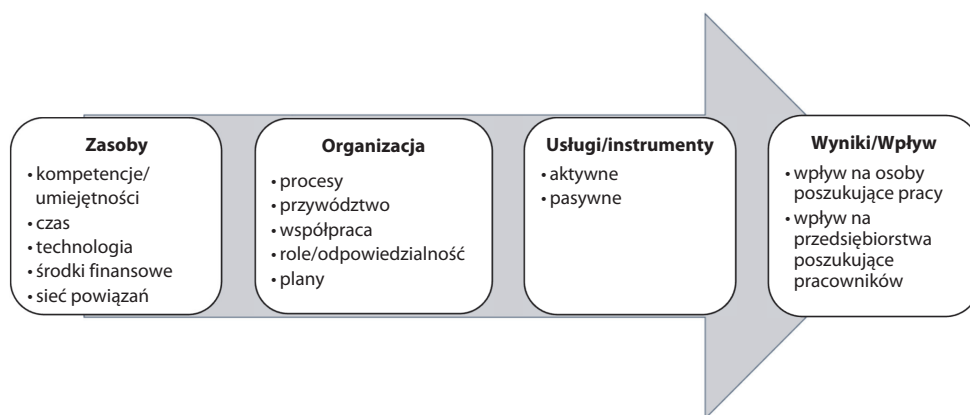
²⁰⁸ Ibidem, s. 41.

Jednocześnie dzięki efektywności działań PSZ następuje poprawa dopasowania podaży do popytu na pracę i wzrost dobrobytu społecznego²⁰⁹.

Aktywne programy rynku pracy obejmują zarówno oferowanie przez pracowników PSZ instrumentów rynku pracy (np. szkoleń, staży), jak też usług rynku pracy (doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy).

Dodatkowo w niektórych krajach PSZ administrują świadczeniami socjalnymi dla osób bezrobotnych²¹⁰. Ponadto monitorują napływ i odpływ z bezrobocia, przydzielają środki dla beneficjentów wsparcia i współpracują w tym zakresie z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Można wymienić cztery główne komponenty charakteryzujące PSZ, zapewniające realizację powyżej wymienionych zadań i funkcji – rysunek 3.1.



Rysunek 3.1. Główne komponenty publicznych służb zatrudnienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: N. Ejler, P. Sidelmann, *Application of Process Efficiency Techniques in PES. Analytical Paper*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016, s. 7.

Pierwszym z komponentów PSZ są zasoby, którymi dysponują te podmioty. Odnoszą się one nie tylko do kompetencji i umiejętności pracowników, ale także do czasu, technologii, środków finansowych i sieci powiązań. Ponadto PSZ funkcjonują w strukturach organizacyjnych, w których realizowane są procesy, a ich sukces zależy od skuteczności przywództwa, poziomu współpracy, trafności

²⁰⁹ J. C. van Ours, *Matching unemployed and vacancies at the public employment office. Empirical Economics*, 1994, 19 (1), s. 37-54; D. Fougère, J. Pradel, M. Roger, *Does the public employment service affect search effort and outcomes?* *European Economic Review*, 2009, 53(7), s. 818-833.

²¹⁰ PSZ administrują świadczeniami socjalnymi dla osób bezrobotnych między innymi w Kanadzie, Norwegii, Polsce, Stanach Zjednoczonych. P. Thuy, E. Hansen, E. D. Price, op. cit., s. 99-100; W Polsce lokalne PSZ – powiatowe urzędy pracy – zajmują się także objęciem zarejestrowanych osób bezrobotnych ubezpieczeniem zdrowotnym, zaś bezrobotnych z prawem do zasiłku, dodatkowo, ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym. <https://zielonalinia.gov.pl/-/skladki-za-osobe-bezrobotna> (data wejścia: 25.03.2019).

przydzielanych pracownikom ról i adekwatności zakresu odpowiedzialności, a także umiejętności planowania. Istotną składową PSZ jest realizacja aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy poprzez oferowanie usług i instrumentów rynku pracy oraz przydzielanie zasiłków. Efekty działalności analizowanych instytucji odnoszą się głównie do zarządzania zasobami pracy poprzez trzy kanały: wzrost skuteczności polityki rynku pracy, promowanie równego dostępu do rynku pracy, łagodzenie negatywnych konsekwencji cyklicznych i strukturalnych zmian na rynku pracy²¹¹. Aczkolwiek istotne jest także oddziaływanie PSZ na pracodawców.

Thuy, Hansen i Price wyróżniają cztery modele PSZ. Pierwszy z nich obejmuje prywatyzację usług pełnionych przez PSZ, kiedy zadania realizowane uprzednio przez PSZ zostają przekazane samofinansującym się podmiotom prywatnym. Drugi model to kontraktowanie (outsourcing) usług świadczonych przez PSZ, kiedy to sektor prywatny przejmuje zadania PSZ, jednak finansowanie odbywa się w całości lub częściowo przez państwo. Trzeci model – test rynkowy – polega na tym, że o środki publiczne konkurują zarówno PSZ, jak i podmioty prywatne. Czwarty model umożliwia beneficjentom polityki rynku pracy, poprzez system voucherów, wybieranie dostawcy usług.

Modelami najbardziej upowszechnionymi w Europie są kontraktowanie i test rynkowy²¹². Model występujący w Polsce jest najbardziej zbliżony do testu rynkowego, gdyż o środki publiczne (w zakresie wsparcia osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy) mogą ubiegać się zarówno PSZ, jak i agencje zatrudnienia²¹³.

3.2. Determinanty efektywności publicznych służb zatrudnienia

Koncentracja na efektywności działania PSZ nastąpiła wraz z upowszechnianiem się koncepcji nowego zarządzania publicznego. W kontekście sytuacji na rynku pracy „dobre rządzenie” polega na dążeniu do pełnego zatrudnienia, występującego w sytuacji równowagi podaży i popytu na pracę oraz osiągnięciu stanu bezrobocia równowagi. Osiągnięcie stanu bezrobocia równowagi jest zde-

²¹¹ I. Kalvāne, *Business Model Choice for Latvian Public Employment Service: What is the Best for Labour Force Competitiveness?* Procedia – Social and Behavioral Sciences, 2015, nr 213, s. 99.

²¹² P. Thuy, E. Hansen, E. D. Price, op. cit., s. 166.

²¹³ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 z późn. zm.) umożliwia wojewódzkim urzędом pracy zlecanie działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia. Zgodnie z art. 66d, e z działań aktywizacyjnych mogą skorzystać osoby długotrwale bezrobotne. Wyboru powiatów, z których będą kierowani bezrobotni do realizacji działań aktywizacyjnych, dokonuje wojewódzki urząd pracy.

terminowane między innymi możliwością koordynacji frykcji na rynku pracy²¹⁴. Ograniczaniem i koordynacją frykcji, a przez to redukcją bezrobocia do poziomu bezrobocia równowagi zajmują się PSZ²¹⁵.

Zastosowanie NPM w publicznych służbach zatrudnienia oznaczało wdrażanie praktyk funkcjonujących w sektorze prywatnym do sektora publicznego²¹⁶. Jednym z tego typu działań było implementowanie zarządzania przez cele (*Management by Objectives* – MBO) bazującego na systemie celów i ilościowych wskaźników skuteczności²¹⁷. Innym rozwiązaniem wdrażanym w ramach NPM było dopuszczenie prywatnych podmiotów do świadczenia usług rynku pracy. Miało to doprowadzić do zwiększenia skuteczności i efektywności polityki rynku pracy oraz poprawy jakości świadczonych usług²¹⁸.

Działalność PSZ zaczęła orientować się na zarządzanie efektywnością (*Performance Management*), co było główną przyczyną wprowadzania zmian w finansowanych ze środków publicznych instrumentach i usługach rynku pracy²¹⁹. Ponadto PSZ miały wykazywać realizację konkretnych celów dających uzasadnienie dla ponoszonych na ich działalność nakładów. Jednostki efektywne stanowiły podmioty zdolne do maksymalizacji wyników działalności przy ponoszonych nakładach.

Efektywne działanie PSZ, poza ich zdolnością transformacji nakładów na wyniki, jest zdeterminowane szeregiem czynników, które nie są zależne od działań prowadzonych wewnątrz organizacji, a dotyczą uwarunkowań otoczenia tych podmiotów.

Jednym z kluczowych czynników oddziałujących na możliwości maksymalizacji wyników przy danych nakładach jest struktura podaży pracy w regionie działania PSZ, zwłaszcza w zakresie charakterystyki wielkości i struktury zasobu bezrobotnych. Odmienna charakterystyka klientów w poszczególnych PSZ na terenie kraju (przejawiająca się na przykład różnym udziałem osób długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem) powoduje, że podmioty te posiadają zróżnicowane możliwości realizacji instrumentów i usług rynku

²¹⁴ B. Petrongolo, C. A. Pissarides, *Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function*, *Journal of Economic Literature*, 39 (2), 2001, s. 390-431.

²¹⁵ M. Weber, *The short-run and long-run effects of decentralizing public employment services*, Ifo Working Paper nr 209, 2016, s. 2.

²¹⁶ L. Behrenz, L. Delander, J. Månsson, *The Public Employment Service – A Survey of Cost-Benefit Analysis and Productive Efficiency Analysis Studies*, *Labour Market and Discrimination Studies*, 2013, s. 12.

²¹⁷ J. T. Weishaupt, *A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services*, *Socio-Economic Review* 8(3), 2010, s. 473.

²¹⁸ R. G. Fay, *Making the public employment service more effective through the introduction of market signals*, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 25. OECD Publishing, Paris 1997.

²¹⁹ D. Grubb, *Principles for the performance management of public employment services*, *Public Finance and Management* 4(3), 2004, s. 352.

pracy²²⁰. Generalnie większy udział osób bezrobotnych pozostających w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy utrudnia osiąganie wyników związanych z uzyskaniem zatrudnienia przez te osoby. Przyjmuje się, że bezrobotni krótkookresowo stanowią najbardziej konkurencyjną część zasobu bezrobotnych ze względu na zdolność do równorzędnego rywalizowania o miejsca pracy z osobami aktualnie pracującymi²²¹. Jest to grupa charakteryzująca się możliwościami łatwiejszej aktywizacji zawodowej. Innymi kryteriami oceny struktury zasobu bezrobocia, które mogą mieć znaczenie dla efektywności działania PSZ, są wiek, wykształcenie, płeć czy doświadczenie zawodowe osób bezrobotnych.

Innym istotnym aspektem determinującym poziom efektywności uzyskiwanej przez PSZ jest potencjał popytu na pracę na danym terenie. Jest on mierzony przez liczbę i wielkość przedsiębiorstw. Tak rozumiany potencjał popytu na pracę przekłada się na liczbę i jakość ofert pracy dla klientów PSZ, a także na skuteczność wielu instrumentów rynku pracy zakładających udział pracodawców w ich realizacji (na przykład subsydiowanego zatrudnienia czy staży w przedsiębiorstwach).

Ponadto istotny jest stan infrastruktury technicznej (w tym dostęp do Internetu i innych mediów), transportowej (w tym jakość dróg i poziom rozwoju transportu w danym regionie) oraz społecznej (głównie dostępność placówek wychowawczo-opiekuńczych dla małych dzieci oraz domów opieki nad osobami zależnymi). Stan infrastruktury wpływa na mobilność mieszkańców, dostęp do informacji, a więc pośrednio na możliwości podjęcia zatrudnienia.

W związku z tym, że PSZ stanowią podmioty publiczne działające w warunkach funkcjonujących uregulowań prawnych, istotną determinantą ich efektywności są istniejące rozwiązania systemowe i uwarunkowania polityczno-prawne. Można do nich zaliczyć przepisy wyznaczające tryb realizacji aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy czy zasady finansowania i kontroli PSZ. Istotny jest też poziom centralizacji tych podmiotów²²², aczkolwiek nie można jednoznacznie stwierdzić, jak poziom centralizacji PSZ wpływa na ich efektywność. Każde z rozwiązań posiada swoje zalety w kontekście uzyskiwania wyższej efektywności. Zdecentralizowane PSZ (występujące na przykład w Szwajcarii czy w Danii), funkcjonujące w oparciu o lokalnie stanowione zasady realizacji polityki rynku

²²⁰ P. C. Smith, A. Street, *Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis*, Journal of Royal Statistical Society A, 168, Part 2, 2005, s. 411.

²²¹ N. Laurisz, *Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?*, Zarządzanie Publiczne nr 4(10)/2009, s. 74.

²²² R. Prud'homme, *The dangers of decentralization*, The World Bank Research Observer, 10 (2), 1995, s. 201–220; D. Finn, *Welfare to Work: the local dimension*, Journal of European Social Policy, 10 (1), 2000, s. 43–57; P. D. Hutchcroft, *Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power*, Governance, 14 (1), 2001, s. 23–53; T. Besley, S. Coate, *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*, Journal of Public Economics, 87 (12), 2003, s. 2611–2637.

pracy, mają możliwość większej elastyczności działania. Ponadto PSZ funkcjonujące w oparciu o takie zasady w większym zakresie bazują na sieciach lokalnych powiązań, zapewniających łatwiejsze reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu. Umożliwia to dostosowanie oferty aktywnej polityki rynku pracy do aktualnych potrzeb lokalnego rynku pracy, co zwiększa szansę na podjęcie zatrudnienia przez osoby objęte wsparciem. W scentralizowanych PSZ (działających na przykład w Wielkiej Brytanii czy w Austrii) łatwiej przeprowadza się kontrolę oraz sprawniej wdraża się powszechne, ogólnokrajowe standardy działania.

Ponadto w instytucjach i modelach polityki rynku pracy, w których występuje mocno scentralizowany proces kontroli, metody i wskaźniki pomiaru efektywności powinny skupiać się na danych wejściowych (*inputs*), procesach transformacji (*processes*) oraz danych wyjściowych (*outputs*)²²³. Natomiast w instytucjach, w których zasady polityki rynku pracy są ustanawiane na poziomie lokalnym i występuje znaczny poziom autonomii operacyjnej, w pomiarze efektywności należy skoncentrować się na rezultatach (*oucomes*)²²⁴.

Ważny jest także model polityki społecznej funkcjonujący w danym kraju, wyznaczający z jednej strony poziom i zasady finansowania polityki rynku pracy, a z drugiej strony cele działalności PSZ²²⁵. Na przykład model liberalny (reprezentowany przez Wielką Brytanię) zakłada finansowanie polityki zatrudnienia ze środków publicznych, jednak do jej realizacji dopuszcza prywatne agencje zatrudnienia. W zakładanych celach silnie orientuje się na osiągnięcie trwałego efektu zatrudnieniowego. Model korporacyjny (reprezentowany na przykład przez Niemcy) zakłada osiągnięcie celów PSZ związanych ze wzrostem zatrudnienia w oparciu o środki publiczne. Aczkolwiek w realizacji polityki zatrudnienia duży udział mają prywatni przedsiębiorcy nie tylko tworzący miejsca pracy, ale i biorący udział w dostosowaniu kształcenia do potrzeb rynku pracy i ograniczaniu niedopasowań strukturalnych. Model socjaldemokratyczny (reprezentowany przez kraje skandynawskie) orientuje cele na płynnych zmianach w życiu zawodowym człowieka. Bazuje na wysokim poziomie redystrybucji podatkowej zapewniającej hojne świadczenia społeczne, w tym w zakresie polityki rynku pracy²²⁶. Model ten zakłada także indywidualną odpowiedzialność obywateli wobec bezrobocia poprzez prywatne ubezpieczenie się od tego ryzyka. Model śródziemnomorski (kraje Europy Południowej) określany jest natomiast mianem modelu klientelistycznego oraz sfragmentaryzowanego. Oznacza to z jed-

²²³ A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions, Research Report No. 616, 2009, s. 4.

²²⁴ Ibidem, s. 4.

²²⁵ *Performance Management in Public Employment Services*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, s. 3.

²²⁶ S. Golinowska, *Modele polityki społecznej...*, op. cit., s. 57.

nej strony, że rządy prowadzą „elastyczną” politykę społeczną zorientowaną na potrzeby, w zgodzie z wartościami oraz interesami elektoratu rządzących partii, a z drugiej, że jest to polityka bazująca na sieci bezpieczeństwa socjalnego, gdzie aktorzy są bardzo zróżnicowani i nieskoordynowani²²⁷. W modelu śródziemnomorskim PSZ odgrywają znacznie mniejszą rolę niż w pozostałych modelach ze względu na mało rozwiniętą aktywną politykę rynku pracy²²⁸.

Kolejnym aspektem determinującym efektywność PSZ jest jakość współpracy PSZ z innymi aktorami rynku pracy, co jest związane z poziomem zaufania społecznego. Realizacja wielu instrumentów rynku pracy (zwłaszcza skierowanych do osób bezrobotnych pozostających w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy) wymaga współdziałania PSZ z innymi podmiotami z otoczenia osoby bezrobotnej (np. z przedstawicielami pomocy społecznej, agencji zatrudnienia, pracodawcami)²²⁹.

Działania efektywne w kontekście indywidualnego beneficjenta mogą być nieefektywne dla zagregowanego zasobu bezrobotnych i dla gospodarki danego kraju ze względu na efekt wypychania czy jałowego biegu²³⁰. Efekt wypychania (*displacement effect*) występuje, gdy dzięki zatrudnianiu subsydiowanych pracowników przedsiębiorstwa mogą obniżyć swoje koszty, osiągając w ten sposób przewagę nad firmami niekorzystającymi z subsydiów i wyprzeć je z rynku, powodując tym samym likwidację dotychczasowych miejsc pracy²³¹.

Natomiast efekt jałowego biegu (*deadweight loss*) polega na tym, że zamierzone cele zostałyby osiągnięte również bez prowadzenia aktywnej polityki i ponoszenia na nią określonych nakładów²³². Na przykład subsydiowane miejsce pracy byłoby utworzone także w przypadku braku dofinansowania²³³.

Do innych efektów zewnętrznych działalności PSZ, posiadających negatywny lub neutralny wpływ na rozmiary zatrudnienia regularnego i efektywność działania tych podmiotów w skali makro, można zaliczyć efekt substytucji

²²⁷ Ibidem, s. 81.

²²⁸ P. Marí-Klose, F. J. Moreno-Fuentes, *The Southern European Welfare model in the post-industrial order*, *European Societies*, 15:4, s. 479.

²²⁹ F. Leroy, S. Ludo, *Buildins Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services Towards 2020*, Brugge: die Keure Professional Publishing 2014.

²³⁰ J. Boone, J. C. van Ours, *Effective labor market policies*, IZA Discussion Paper Series, Discussion Paper 1335, Bon 2004, s. 3.

²³¹ L. Calmfors, *Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features*, *OECD Economic Studies*, nr 22, 1994, s. 19; R. Kisiel, S. Nowińska, *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy na tle doświadczeń międzynarodowych*, *Polityka Społeczna* nr 5-6/2010, s. 10.

²³² J. Hill, B. Halpin, *The role of Active Labour Market Programmes in Employment Policy*, MPRA Paper 10498, 2008, s. 13.

²³³ J. Boone, J. C. van Ours, *Effective...*, op. cit., s. 5.

i zniekształceń podatkowych²³⁴. Efekt substytucji (*substitution effect*) polega na zatrudnianiu uczestników programów w miejsce osób niebiorących w nich udziału (regularnych pracowników bądź pozostałych bezrobotnych) ze względu na niższe koszty pracy dla pracodawcy²³⁵.

Efekt zniekształceń podatkowych dotyczy reperkusji podatkowych powodowanych przez aktywną politykę rynku pracy realizowaną przez PSZ, które mogą wzmacniać, jak i osłabiać efekty netto aktywnych programów. Z jednej strony wyższe zatrudnienie regularne, będące skutkiem działania aktywnych polityk, oznacza wyższe wpływy do budżetu z tytułu podatków oraz niższe wydatki na świadczenia kompensacyjne i inne programy – pozwala to na obniżenie stóp podatkowych, co powinno zaowocować zwiększeniem popytu na pracę. Z drugiej strony aktywna polityka rynku pracy jest finansowana z podatków i koszty jej realizacji są znaczne, co może doprowadzić do wzrostu opodatkowania pracy, a w rezultacie obniżyć podaż pracy i zmniejszyć zatrudnienie²³⁶.

3.3. Metody pomiaru efektywności stosowane w publicznych służbach zatrudnienia

W literaturze wyróżnia się trzy podejścia do pomiaru efektywności²³⁷: wskaźnikowe oraz opisane już w rozdziale drugim podejścia parametryczne, nieparametryczne.

W podejściu wskaźnikowym nacisk położony jest na relacje pomiędzy różnymi wielkościami. Konstrukcja wskaźników w postaci ilorazu nie pozwala jednak na uwzględnienie jednorazowo wielu wymiarów działalności badanego podmiotu, uwzględniających zarówno ponoszone nakłady, jak i osiągane wyniki. Co więcej, podejście wskaźnikowe oceny efektywności zakłada przyjęcie pieniężnego wyrażenia zarówno nakładów, jak i efektów. W przypadku instytucji publicznych jest to niekiedy bardzo utrudnione lub niemożliwe do uzyskania²³⁸. Ponadto nie wszystkie wskaźniki wykorzystywane standardowo do pomiaru efektywności mogą być użyte w przypadku podmiotów sektora publicznego. Taka sytuacja ma miejsce na przykład w odniesieniu do wskaźników rentowno-

²³⁴ Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 112.

²³⁵ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.

²³⁶ Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka...*, op. cit., s. 114.

²³⁷ A. Masternak-Janus, *Analiza efektywności gospodarowania przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce*, *Economics and Management*, 4/2013, s. 113; E. Szymańska, *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, *Roczniki Nauk Rolniczych G 97 (2)*, s. 159; S. Jarzębowski, *Metody oceny efektywności przedsiębiorstw – porównanie wyników*, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, t. XVI, z. 6, 2014, s. 161.

²³⁸ E. Cichowicz, E. Rollnik-Sadowska, *Metody pomiaru efektywności działania instytucji publicznych*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 518, 2018, s. 12.

ści. Szczególny charakter instytucji publicznych²³⁹ warunkuje sytuację, w której ocena efektywności tych podmiotów w większym stopniu nosi znamiona oceny gospodarności niż tradycyjnej kalkulacji szacującej wygenerowany zysk.

Dlatego też PSZ, wykorzystując podejście wskaźnikowe przy ocenie efektywności, stosują wskaźniki o różnych jednostkach. Wskaźniki te dotyczą z reguły osiągniętych wyników czy rezultatów (głównie w zakresie zatrudnienia osób bezrobotnych) lub nakładów (między innymi kosztów przeznaczonych na aktywizację osób bezrobotnych). Stanowią więc miary skuteczności, a nie efektywności, które wymagają jednoczesnego uwzględnienia zarówno nakładów, jak i wyników.

Badania dotyczące pomiaru efektywności działania PSZ sugerują, że co prawda pomiar jest powszechnie prowadzony, jednak popularnym problemem jest występowanie zjawiska *creaming and parking*, gdy funkcjonujący system oceny skłania do współpracy z osobami bezrobotnymi, które są w relatywnie lepszej sytuacji i są chętne do aktywizacji zawodowej²⁴⁰. W przypadku stosowania wskaźnikowego podejścia do pomiaru efektywności, które ocenia działalność instytucji z jednej perspektywy, zjawisko *creaming and parking* powoduje, że wspierane są osoby bezrobotne mające największe szanse na znalezienie pracy. W ich przypadku maksymalizowany jest wynik zatrudnieniowy i/lub mogą być realizowane mniej kosztowne formy wsparcia, powodujące minimalizację nakładów. Jednocześnie osoby pozostające w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, które mają najmniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia, a jednocześnie wymagają wieloetapowego i długoterminowego wsparcia instrumentami i usługami rynku pracy, pozostają poza zainteresowaniem PSZ. Zjawisko *creaming and parking* sprzyja więc utrwalaniu bezrobocia długoterminowego.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę, aby motywować PSZ oraz współpracujące z nimi podmioty do osiągania długoterminowych, a nie krótkoterminowych rezultatów²⁴¹. W związku z tym system oceny powinien uwzględniać trwałość osiągniętych wyników oraz uzyskiwanie długoterminowych rezultatów działalności PSZ.

Dlatego też w koncepcji Zarządzania Efektywnością zakłada się, że wyniki powinny obejmować zarówno kwestie ilościowe, jak i jakościowe. Ponadto, poza wynikami będącymi bezpośrednim efektem działalności PSZ, osiągnięte są rezultaty stanowiące długoterminową perspektywę strategiczną osiągniętych

²³⁹ B. Ziębicki, *Próba modelowego ujęcia pomiaru efektywności organizacji usług instytucji użyteczności publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 713, 2006, s. 91-93.

²⁴⁰ A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions, Research Report No. 616, 2009, s. 2; E. Kryńska, *Powiatowa perspektywa polityki rynku pracy*, Polityka Społeczna, 2009, nr 11/12, s. 29.

²⁴¹ A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, op. cit., s. 2.

wyników. Główne kategorie wskaźników odnoszące się do wyników działalności PSZ obejmują²⁴²:

- rejestrację ofert pracy – co wskazuje na sprawność zbierania przez pracowników PSZ ofert od pracodawców i obejmuje zarówno funkcję pośrednictwa pracy, jak i dostarczania informacji o rynku pracy, a pośrednio umożliwia także realizację części aktywnych programów rynku pracy²⁴³;
- programy aktywnej polityki rynku pracy realizowane przez PSZ głównie wobec ogółu osób bezrobotnych, które obejmują między innymi poradnictwo zawodowe, szkolenia i programy rozwojowe adaptujące do konkretnego stanowiska pracy, staże, indywidualne plany działania oraz sankcje (redukcje kwot wypłacanych zasiłków wynikające z niskiej lub braku aktywności osoby bezrobotnej w zakresie poszukiwania pracy);
- programy aktywnej polityki rynku pracy realizowane w stosunku do konkretnych grup klientów (wskaźniki penetracji);
- miary jakości procesu, które obejmują ocenę jakości realizowanych programów poprzez otrzymanie odpowiedzi zwrotnej od osób objętych wsparciem.

Natomiast wskaźniki odnoszące się do rezultatów mogą zostać podzielone na dwie kategorie: rezultaty pośrednie (*intermediate outcomes*) i rezultaty końcowe (*final outcomes*). Rezultaty pośrednie mierzą te efekty, które bezpośrednio wynikają z działalności PSZ. Natomiast końcowe rezultaty odnoszą się do oceny ogólnych, pożądaných wyników działalności w perspektywie długoterminowej.

Do wskaźników określających rezultaty pośrednie można zaliczyć²⁴⁴:

- odpływy z bezrobocia ogółem²⁴⁵,
- odpływy z bezrobocia wskazujące na kierunek odpływu do formalnego zatrudnienia, uwzględniające także jakość podejmowanego zatrudnienia²⁴⁶,
- wskaźniki penetracji skupiające się na rezultatach konkretnych osób bezrobotnych lub biernych zawodowo,
- czas pobierania świadczenia przez osobę bezrobotną wskazujący na tempo przejścia z bezrobocia do zatrudnienia.

Wskaźniki rezultatów końcowych koncentrują się na makroekonomicznych celach długoterminowych, takich jak zwiększenie wskaźnika zatrudnienia lub ob-

²⁴² Ibidem, s. 2-3.

²⁴³ Niektóre warianty tych wskaźników identyfikują także jakość rejestrowanych ofert pracy przez wskazania na typ oferty w zakresie rodzaju umowy czy wymiaru czasu pracy.

²⁴⁴ A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, op. cit., s. 4-5.

²⁴⁵ Wskaźnik ten może jednak nie być w pełni wiarygodny w kontekście efektywności działania PSZ. Odpływ z rejestrów bezrobocia może być związany z podjęciem pracy subsydiowanej w ramach wsparcia PSZ lub przepływem do szarej strefy, nie wykazując skutku w postaci formalnego zatrudnienia.

²⁴⁶ Często wskaźnik ten odpływy z bezrobocia do formalnego zatrudnienia przyporządkowuje instrumentom, z których korzystała osoba bezrobotna przed wyjściem z rejestru bezrobotnych.

niżenie wydatków na świadczenia dla osób bezrobotnych²⁴⁷. Rezultaty końcowe dosyć ciężko powiązać z działalnością PSZ w zakresie stosowania konkretnych instrumentów i usług rynku pracy ze względu na jednoczesne oddziaływanie innych czynników (na przykład ogólną poprawę sytuacji gospodarczej w kraju).

Wskaźniki nakładów uwzględniają natomiast zasoby będące w dyspozycji PSZ. Można do nich zaliczyć głównie budżet na realizację aktywnej i/lub pasywnej polityki rynku pracy oraz zasoby kadrowe z podziałem na różne stanowiska pracy.

Kompleksowe podejście do pomiaru efektywności PSZ, uwzględniające jednocześnie nakłady, jak i różne wymiary osiąganych wyników i rezultatów nie jest rozpowszechnione²⁴⁸.

W Europie, z reguły, wykorzystywane jest podejście wskaźnikowe do pomiaru efektywności. Poszczególne kraje w zróżnicowanym stopniu wdrożyły zarządzanie efektywnością w PSZ – por. tabela 3.2.

Tabela 3.2. Specyfika pomiaru efektywności PSZ w wybranych krajach europejskich

Cechy pomiaru efektywności PSZ	Kraj	Źródło
Wykorzystanie zasad zarządzania przez cele	Austria, Francja, Niemcy, Holandia, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania	Kaltenborn <i>i in.</i> (2011) ²⁴⁹
Wykorzystanie kombinacji wskaźników wyników i rezultatów pośrednich oraz uwzględnianie wskaźników nakładów	Belgia, Bułgaria, Dania, Irlandia, Polska	Ecorys (2012) ²⁵⁰
Wykorzystanie wskaźników rezultatów końcowych	Czechy	Komisja Europejska (2012) ²⁵¹
Stosowanie szerokiej gamy wskaźników do oceny efektywności PSZ	Austria, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania	Ecorys (2012)
Stosowanie wąskiej gamy wskaźników do oceny efektywności PSZ	Czechy, Luxemburg, Polska, Portugalia	Ecorys (2012)
Włączenie do oceny efektywności PSZ wskaźników o charakterze jakościowym, uwzględniających satysfakcję osób bezrobotnych z poziomu oferowanych usług przez pracowników PSZ	Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Łotwa, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry	Ecorys (2012)

²⁴⁷ A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, s. 5; A. Nunn, *Performance management in Public Employment Services*, European Commission, Bruksela 2012, s. 2.

²⁴⁸ A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, op. cit., s. 2.

²⁴⁹ B. Kaltenborn, N. Wielage i in., *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich*, Ramboll Management, Berlin 2011.

²⁵⁰ Ecorys, *PES performance measurement systems and geographical labour mobility: Final Report*, Ecorys, London and Rotterdam 2012.

²⁵¹ A. Nunn, op. cit.

Cechy pomiaru efektywności PSZ	Kraj	Źródło
Włączenie do oceny efektywności PSZ wskaźników o charakterze jakościowym, uwzględniających satysfakcję pracodawców z poziomu oferowanych usług przez pracowników PSZ	Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Szwecja, Węgry	Ecorys (2012)
Włączenie do oceny efektywności PSZ elementów koncepcji zrównoważonej karty wyników	Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Łotwa, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry	Ecorys (2012)
Porównanie wskaźników odpływu z bezrobocia przy stosowaniu interwencji PSZ oraz wskaźników odpływu bez interwencji PSZ	Niemcy	Komisja Europejska (2012)
Uwzględnianie przy wskaźnikach odpływu do formalnego zatrudnienia, trwałości zatrudnienia	Austria, Niemcy, Wielka Brytania	Komisja Europejska (2012), Rollnik-Sadowska (2014) ²⁵²

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Kaltenborn, N. Wielage i in., *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich*, Ramboll Management, Berlin 2011; Ecorys, *PES performance measurement systems and geographical labour mobility: Final Report*, Ecorys, London and Rotterdam 2012; A. Nunn, *Performance management in Public Employment Services*, European Commission, Bruksela 2012; E. Rollnik-Sadowska, *Polityka rynku pracy w Wielkiej Brytanii. Propozycje implementacyjne dla Polski*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, z. 167 (2014).

Metodami, które odzwierciedlają potrzebę wielowymiarowego spojrzenia na działalność PSZ, uwzględniającymi jednocześnie generowane nakłady oraz osiągnięte wyniki i rezultaty, są metody parametryczne i nieparametryczne. Aczkolwiek w przypadku metod parametrycznych konieczne jest ustalenie funkcji produkcji dla PSZ. Występowanie zróżnicowanych wyników działalności, wielowymiarowych rezultatów pośrednich i końcowych utrudnia zaobserwowanie wszystkich możliwych kombinacji danych wejściowych i wyjściowych i sprecyzowanie matematycznej postaci funkcji produkcji dla danej jednostki. Natomiast w metodach nieparametrycznych nie ma tego wymogu. Istotny jest dobór wiarygodnych statystycznie zmiennych i konstrukcja modelu uwzględniającego zarówno nakłady, jak i wyniki/rezultaty działalności. Ponadto możliwe jest uwzględnienie zmiennych środowiskowych determinujących działalność danych jednostek decyzyjnych, co w przypadku PSZ, działających w zmiennym otoczeniu społeczno-ekonomicznym i politycznym, jest szczególnie atutem. W literaturze można zidentyfikować przykłady badań nad efektywnością PSZ

²⁵² E. Rollnik-Sadowska, *Polityka rynku pracy w Wielkiej Brytanii. Propozycje implementacyjne dla Polski*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, z. 167 (2014).

prowadzonych w oparciu o nieparametryczną metodę DEA. Były one realizowane głównie w oparciu o dane dla szwedzkich i szwajcarskich PSZ.

Badania efektywności PSZ w Szwecji, przeprowadzone przez Althina i Behrenza, obejmowały dane z 1993 roku dla 297 instytucji²⁵³. Jako nakłady uwzględniono zasoby ludzkie (liczbę pracowników), rzeczowe (powierzchnię biurową) oraz informacyjne (użycie komputera mierzone jako liczba subskrypcji połączeń sieciowych i komputerowych). Natomiast za wyniki obrano liczbę zarejestrowanych osób bezrobotnych, które podjęły zatrudnienie niesubsydiowane, liczbę zarejestrowanych osób bezrobotnych, które podjęły zatrudnienie subsydiowane, oraz liczbę beneficjentów usług i instrumentów rynku pracy. Jako zmienne środowiskowe uwzględniono przeciętne trwanie bezrobocia oraz średni czas dostępności wolnych miejsc pracy. Wyniki badań wykazały znaczne różnice w efektywności analizowanych podmiotów, dlatego też zastosowano analizę regresji, aby podjąć próbę wyjaśnienia tej sytuacji. Wyniki efektywności stanowiły zmienne zależne, natomiast liczba bezrobotnych, liczba ofert pracy oraz liczba ludności danej gminy zostały dobrane jako zmienne niezależne. Wyniki analizy regresji wykazały, że liczba bezrobotnych i liczba ofert pracy w nieznacznym stopniu, jednak pozytywnie, wpływa na wyniki efektywności. Natomiast liczba ludności gminy, w której działa dana PSZ, nie wykazywała zależności statystycznej z efektywnością tego podmiotu.

Althin i Behrenz powtórzyli badania dotyczące efektywności, używając do modelu innych zmiennych, a dodatkowo zastosowali indeks Malmquista do przedstawienia zmian efektywności PSZ w latach 1992-1995 wśród 253 PSZ²⁵⁴. Autorzy jako nakłady uwzględnili liczbę pracowników (w podziale na asystentów, pośredników i doradców), powierzchnię biurową oraz zmienną oczekiwanego nakładu pracy na osiągnięcie zakładanych wyników działalności. Jako wyniki wybrano liczbę odpływów z rejestrów z powodu podjęcia pracy, liczbę osób, które rozpoczęły kształcenie (inne niż staże), liczbę wyrejestrowań z urzędu pracy z innych powodów. Wyniki badań wskazały, że poziom przeciętnej nieefektywności był stabilny. Ponadto w analizowanym okresie PSZ były w stanie podwoić wyniki bez zmiany poziomu nakładów.

Inne badania prowadzone na przykładzie szwedzkich PSZ zostały zrealizowane przez Anderssona, Månssona i Sund wśród 198 urzędów pracy działających w latach 2004-2010. Autorzy uwzględnili w modelu następujące nakłady: liczbę pracowników urzędu zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu, powierzchnię biurową, liczbę zarejestrowanych osób bezrobotnych, liczbę osób biorących udział w programach zatrudnienia, liczbę nowo zarejestrowanych

²⁵³ R. Althin, L. Behrenz, *An Efficiency Analysis of Swedish Employment Offices*, International Review of Applied Economics, vol. 18, no. 4, 2004, s. 471-482.

²⁵⁴ R. Althin, L. Behrenz, *Efficiency and productivity of employment offices: evidence from Sweden*, International Journal of Manpower 26, 2005, s.196-206.

osób bezrobotnych, liczbę bezrobotnych w poszczególnych profilach, liczbę dni współpracy osób bezrobotnych z prywatnymi podmiotami rynku pracy. Do wyników zaliczono liczbę osób bezrobotnych biorących udział w programach rynku pracy (jako wyniki pośrednie) oraz liczbę osób bezrobotnych, które podjęły formalne zatrudnienie, i liczbę osób bezrobotnych, które podjęły regularną edukację (wyniki końcowe)²⁵⁵. Wyniki badań wykazały, że pomimo iż nieefektywność urzędów pracy w Szwecji wynosi zaledwie 7-10%, jest ona nierówno dystrybuowana (znaczna liczba urzędów osiąga pełną efektywność, ale są też takie, których efektywność jest poniżej średniej).

Sheldon przeprowadził dwuetapowe badanie efektywności działalności 126 regionalnych PSZ w Szwajcarii w latach 1997-1998. W pierwszym etapie dokonał rankingu analizowanych jednostek pod kątem osiągniętej efektywności technicznej przy użyciu metody DEA. Drugi etap obejmował próbę wyjaśnienia różnic w poziomie efektywności z wykorzystaniem analizy regresji. Sheldon wykazał, że czynniki środowiskowe, które są poza kontrolą PSZ (takie jak struktura obsługiwanych osób bezrobotnych pod kątem wieku, kwalifikacji, pochodzenia, płci, skłonności do mobilności przestrzennej), wpływają istotnie na ich efektywność. Ponadto wyniki badania potwierdziły, że doradztwo zawodowe jest bardziej skuteczne niż inne aktywne usługi i instrumenty rynku pracy w zwiększaniu efektywności działania PSZ²⁵⁶.

Badania efektywności działalności PSZ przy użyciu metody DEA wskazują na znaczne możliwości jej wykorzystania do oceny gospodarowania środkami publicznymi przez te podmioty i prowadzenia porównań działających w danym kraju instytucji. Aczkolwiek metoda DEA jest głównie przedmiotem zainteresowania środowiska akademickiego²⁵⁷ i nie była do tej pory upowszechniana w praktyce. Jest ona stosowana jedynie do monitorowania działalności szwedzkich PSZ²⁵⁸.

O ile pomiar efektywności instytucji publicznych na przykładzie PSZ nie jest popularnym tematem poruszonym w literaturze przedmiotu, to ocena efektywności jednego z głównych obszarów działalności tych podmiotów – aktywnej polityki rynku pracy (APRP, ang. *Active Labour Market Policy*) – spotyka się z dużym zainteresowaniem badaczy. Celem APRP jest poprawa pozycji jednostki poszukującej pracy oraz przygotowanie jej do ponownego wejścia na rynek

²⁵⁵ C. Andersson, J. Månsson, K. Sund, *Technical efficiency of Swedish employment offices*, Socio-Economic Planning Sciences 2014, 48(1), s. 57-64.

²⁵⁶ G. M. Sheldon, *The Efficiency of Public Employment Services: A Nonparametric Matching Function Analysis for Switzerland*, Journal of Productivity Analysis, Volume 20, Issue 1, July 2003, s. 49-70.

²⁵⁷ N. Ejler, P. Sidelmann, *Application of Process Efficiency Techniques in PES. Analytical Paper*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016, s. 14.

²⁵⁸ L. Behrenz, L. Delander, J. Månsson, *The Public Employment Service – A Survey of Cost-Benefit Analysis and Productive Efficiency Analysis Studies*, Labour Market and Discrimination Studies, 2013, s. 17.

pracy²⁵⁹. Zgodnie z obowiązującą metodyką Eurostatu instrumenty APRP można podzielić na 2 grupy²⁶⁰:

- usługi (*services*): kategoria 1 obejmująca usługi świadczone przez PSZ,
- środki (*measures*): kategorie od 2 do 7 uwzględniające staże, rotację między stanowiskami pracy (*job rotation*), dzielenie stanowiska pracy (*job sharing*), zachęty zatrudnienia, subsydiowane zatrudnienie i rehabilitację, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, zachęty zakładania własnej działalności gospodarczej.

Martin i Grubb wyróżniają dwa podejścia do ewaluacji APRP²⁶¹. Pierwsze zakłada wykorzystanie danych na poziomie mikro, dotyczących wpływu instrumentów APRP na zatrudnienie osób objętych wsparciem i poziom ich wynagrodzeń. Drugie podejście obejmuje wykorzystanie metadanych, prowadzących do oceny wpływu APRP na poziom bezrobocia czy zatrudnienia. Aczkolwiek badania w skali makro są rzadko realizowane i z reguły sprowadzają się do analizy oddziaływania całkowitych wydatków na APRP na poziom bezrobocia w poszczególnych krajach²⁶². W tym celu można wykorzystać poniższy model ekonometryczny.

$$u_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + \beta_2 y_{it} + \beta_3 \Delta^2 p_{it} + \varepsilon_{it},$$

gdzie:

zmienna objaśniana u_{it} stanowi stopę bezrobocia (wyliczaną jako udział bezrobotnych w zasobie siły roboczej) w i -tym kraju oraz w okresie t . Zmienna objaśniająca x_{it} to liczba instytucji rynku pracy, y_{it} odnosi się do wielkości wydatków na APRP, zaś $\Delta^2 p_{it}$ stanowi zmianę stopy inflacji²⁶³.

Wyniki badań przeprowadzone w Szwecji wskazują, że APRP ogranicza bezrobocie, ale jednocześnie może negatywnie wpływać na regularne zatrudnienie²⁶⁴.

Badania przeprowadzone przez Martina i Grubba wśród krajów OECD wykazały, że staże są najdroższymi instrumentami rynku pracy. Jednocześnie ich efekty są zróżnicowane, zależne od grupy objętej wsparciem. Autorzy określają czynniki przyczyniające się do poprawy skuteczności tego instrumentu²⁶⁵:

²⁵⁹ K. Nagel, *Rodzaje aktywnej polityki rynku pracy w krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich*, Studia Ekonomiczne (293), 2016, s. 89.

²⁶⁰ Trzecią grupę stanowi wsparcie pasywne (*supports*), obejmujące między innymi wypłatę zasiłków dla osób bezrobotnych. Eurostat, *Labour market policy statistics. Methodology*. European Union manuals and guidelines 13, 2013.

²⁶¹ J. P. Martin, D. Grubb, *What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labor market policies*, Working Paper, OECD, Paris 2001.

²⁶² J. Boone, J. C. van Ours, op. cit., s. 7.

²⁶³ por. Ibidem, op. cit., s. 7.

²⁶⁴ L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström, *Does active labor market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Swedish Economic Policy Review 8, 2001, s. 61-124.

²⁶⁵ J. Boone, J. C. van Ours, op. cit., s. 6.

- orientacja na klienta: indywidualne podejście w doborze stażu w zależności od cech i potrzeb osoby bezrobotnej;
- mała skala: nieliczne grupy objęte stażami w danym przedsiębiorstwie;
- orientacja na potrzeby rynku: powiązanie instrumentu z uzyskiwaniem kwalifikacji zawodowych i przeprowadzaniem procesu certyfikacji w dostosowaniu do potrzeb rynku pracy;
- orientacja na pracodawców: ścisła współpraca z lokalnymi pracodawcami.

Pośrednictwo pracy jest natomiast najmniej kosztowne, jednak musi być połączone z monitoringiem losów osób objętych wsparciem. Subsydium zatrudnienia obciążone jest natomiast efektem jałowego biegu i efektem substytucyjnym. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy nie przyczynia się zaś do tworzenia trwałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Badania realizowane przez Martina i Grubba (2001)²⁶⁶, Calmforsa i in. (2001)²⁶⁷ oraz Kluge and Schmidta (2002)²⁶⁸ wskazują, że APRP nie ma związku z trwałością miejsc pracy.

Wśród polskich badaczy analizą efektywności APRP zajmuje się Wiśniewski z zespołem. Propaguje on podejście badania efektów netto. Określenie efektów netto instrumentów APRP zapewnia uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania²⁶⁹:

1. Jakie są efekty programu w stosunku do uczestniczących w nim osób?
2. Jak w wyniku działania programu zmienia się pozycja tych osób w relacji do pozycji, jaką mieliby, gdyby nie uczestniczyli w programie?

Oznacza to, że sytuacji uczestnictwa osób w programie trzeba przeciwstawić sytuację odwrotną, która jest pewnym stanem hipotetycznym i informuje o tym, co wydarzyłoby się, gdyby program nie został zrealizowany. Chodzi więc o określenie sytuacji kontrfaktycznej (*counterfactual*), która ma stanowić właściwą płaszczyznę odniesienia dla ewaluowanego programu. W praktyce zdefiniowanie odpowiedniej sytuacji kontrfaktycznej napotyka wiele trudności. Należy rozważyć, czy stanem alternatywnym dla badanego instrumentu jest sytuacja, w której realizowane są inne instrumenty o podobnym celu i charakterze, czy też sytuacja, w której nie stosuje się żadnych instrumentów. Warto tutaj podkreślić, że często wyłączenie bezrobotnych spod oddziaływania innych interwencji jest niemożliwe²⁷⁰.

²⁶⁶ J. P. Martin, D. Grubb, op. cit.

²⁶⁷ L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström, op. cit., s. 61-124.

²⁶⁸ J. Kluge, Ch., M. Schmidt, *Can training and employment subsidies combat European unemployment?* Economic Policy, 35, 2002, s. 411-448.

²⁶⁹ J. Heckman, J. A. Smith, *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, w: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK, Lyme, N. H. Elgar, 1996, s. 38.

²⁷⁰ Z. Wiśniewski, M. Maksim, *Polityka rynku pracy w Polsce: wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych za pomocą metody „propensity score matching”*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 103, 2013, s. 96.

Badania ewaluacyjne bazujące na stanach kontrfaktycznych rozwijane były na gruncie statystyki i ekonometrii. Efekt netto ma obrazować faktyczny wpływ danego programu na sytuację bezrobotnego po jego zakończeniu, czyli informować, czy i w jakim stopniu podjęcie pracy nastąpiło wskutek uczestnictwa w programie aktywizacyjnym. Badanie związków przyczynowych składa się z dwóch etapów, które polegają na²⁷¹:

- zmierzeniu efektu brutto programu, jako ogólnej zmiany zdefiniowanej w celach (za pomocą wskaźników efektywności),
- oddzieleniu zmiany, która wystąpiła niezależnie od podjętego programu od zmiany przypisanej oddziaływaniu tego programu (określenie efektu netto).

Do oceny aktywnej polityki rynku pracy na poziomie mikroekonomicznym można wykorzystać metodę *propensity score matching*. Jej główną zaletą jest wyeliminowanie obciążenia selekcyjnego poprzez dopasowanie jednostek grupy poddanej interwencji i grupy kontrolnej nie względem wektora obserwowalnych cech X , a w oparciu o ich prawdopodobieństwo udziału w danym instrumencie polityki rynku pracy $I(X)$ ²⁷².

Prawdopodobieństwo udziału w zdarzeniu szacowane jest na podstawie obserwowalnych charakterystyk poszczególnych osób. Wybrane osoby składają się dalej na grupę kontrolną, której wyniki można porównać z wynikami obserwowanymi w grupie osób uczestniczących w interwencji²⁷³.

Metoda *propensity score matching*, poprzez porównanie uśrednionych wyników uzyskanych w grupie poddanej i niepoddanej interwencji, pozwala ocenić, w jakim stopniu efekt programu, czyli w tym przypadku podjęcie pracy przez bezrobotnego, było wynikiem oddziaływania danego instrumentu, w jakim zaś determinowane było przez inne czynniki, związane między innymi ze specyficznymi cechami beneficjentów programów, odróżniającymi ich od pozostałych bezrobotnych²⁷⁴.

3.4. Publiczne służby zatrudnienia w Polsce – struktura, zadania, pomiar efektywności

Struktury PSZ zaczęły się kształtować w Polsce wraz z odzyskaniem niepodległości i potrzebą łagodzenia skutków pojawiającego się po wojnie bezrobocia. W 1918 roku powołano Komitety Niesienia Pomocy Bezrobotnym, których ce-

²⁷¹ J. Górniak, *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa 2009, s. 194.

²⁷² Z. Wiśniewski, M. Maksim, op. cit., s. 97.

²⁷³ R. Trzeciński, *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 31.

²⁷⁴ Z. Wiśniewski, M. Maksim, *Polityka rynku pracy w Polsce: wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych za pomocą metody "propensity score matching"*, op. cit., s. 98.

lem była doraźna pomoc osobom bezrobotnym poprzez zapewnienie podstawowych środków niezbędnych do przeżycia w postaci zapomóg pieniężnych i darowizn żywnościowych.

Rozporządzeniem Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 grudnia 1919 roku zniesiono część Komitetów Niesienia Pomocy Bezrobotnym, powołując w ich miejsce 14 Powiatowych Komisji Pomocy dla Bezrobotnych, utworzonych we wskazanych miastach powiatowych.

Na mocy dekretu Józefa Piłsudskiego z 27 stycznia 1919 roku powołano Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy jako podstawowe instytucje rynku pracy. Głównym celem ich funkcjonowania było rejestrowanie bezrobotnych, prowadzenie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, udzielanie informacji o warunkach pracy w kraju i za granicą, kontrola treści umów zawieranych z pracownikami przez przedsiębiorstwa zagraniczne, zbieranie danych i prowadzenie analiz statystycznych dotyczących rynku pracy.

Dostęp do publicznych służb zatrudnienia był dla obywateli bezpłatny. Dopuszczano jednak pobieranie opłat od pracodawców w wysokości ustalonej przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.

Uzupełnieniem działalności publicznych służb zatrudnienia były prywatne i społeczne pośrednictwa pracy. Prywatne pośrednictwo dotyczyło głównie tych kategorii pracowników, na których istniało wówczas duże zapotrzebowanie. Natomiast pośrednictwo społeczne skierowane było przede wszystkim do osób, które opuszczały tereny wiejskie i poszukiwały pracy w dużych miastach²⁷⁵.

W 1933 roku powołano Fundusz Pracy. W pierwszym okresie działalności jego głównym zadaniem było finansowanie robót publicznych oraz pomocy żywnościowej dla bezrobotnych, którzy nie mieli prawa do zasiłków²⁷⁶.

Publiczne służby zatrudnienia II Rzeczypospolitej działały w specyficznych warunkach tworzącej się dopiero państwowości, na terenie obejmującym trzy były zabory bardzo zróżnicowane pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego. Stałym elementem polskiej rzeczywistości było w tamtym okresie wysokie bezrobocie.

Zmiana ustroju politycznego i ekonomicznego w Polsce po II wojnie światowej spowodowała również zasadnicze zmiany w gospodarowaniu zasobami pracy. Z uwagi na uspołecznienie środków produkcji i gospodarkę centralnie planowaną państwo pełniło rolę głównego pracodawcy. Znosząc prywatne i społeczne pośrednictwo pracy, Dekretem z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia prowadzenie pośrednictwa pracy powierzono państwowym urządowi pracy, gwarantując im monopol w tym zakresie. W kolejnym Dekrecie z 8 stycznia 1948 r. o rejestracji i obowiązku pracy na kierowników zakładów pracy

²⁷⁵ Biuletyn Okolicznościowy. 20 lat Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach, Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, Kielce 2010, s. 4-5.

²⁷⁶ Ibidem, s. 6.

nałożono obowiązek zgłaszania urzędowi zatrudnienia każdego wolnego miejsca pracy oraz każdego nowo przyjętego pracownika²⁷⁷.

W okresie transformacji systemowej w Polsce administracja do spraw pracy była tworzona w oparciu o ustawę o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 roku. Fundusz Pracy zaczął funkcjonować jako państwowy fundusz celowy, którego zadaniem było finansowanie działań służących walce z bezrobociem oraz tworzenie nowych miejsc pracy.

Ustawą z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu stworzono Urząd Pracy, jako centralny organ administracji państwowej, wykonujący zadania przy pomocy 49 wojewódzkich i 358 rejonowych urzędów pracy.

Następnie, w 1993 roku, urzędy pracy stały się podmiotami wydzielonej, samodzielnej państwowej administracji, w której szczebel wojewódzki (wojewódzki urząd pracy) sprawował bezpośrednie zwierzchnictwo nad rejonowymi urzędami pracy, sam zaś – podlegał bezpośrednio Urzędowi Pracy, a później Krajowemu Urzędowi Pracy, jako organowi centralnemu realizującemu politykę rządu w dziedzinie zatrudnienia, instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Struktura taka została zachowana po wejściu w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego – wojewódzkie urzędy pracy objęły zasięgiem swego działania obszary nowo powstałych 16 województw.

Dotychczasowe rejonowe urzędy pracy przekształcono w powiatowe urzędy pracy, które otrzymały część zadań z obszaru rynku pracy wykonywanych do tej pory przez wojewódzkie urzędy pracy.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku, wraz z reformą administracyjną państwa, nastąpiło stopniowe przekazywanie urzędów pracy jednostkom samorządu terytorialnego.

Od 1 stycznia 2000 roku został wprowadzony nowy podział kompetencji między administracją rządową i samorządową w zakresie prowadzenia polityki rynku pracy. Wojewódzkie urzędy pracy weszły w skład Urzędów Marszałkowskich, natomiast powiatowe urzędy pracy stały się częścią powiatowej administracji zespolonej.

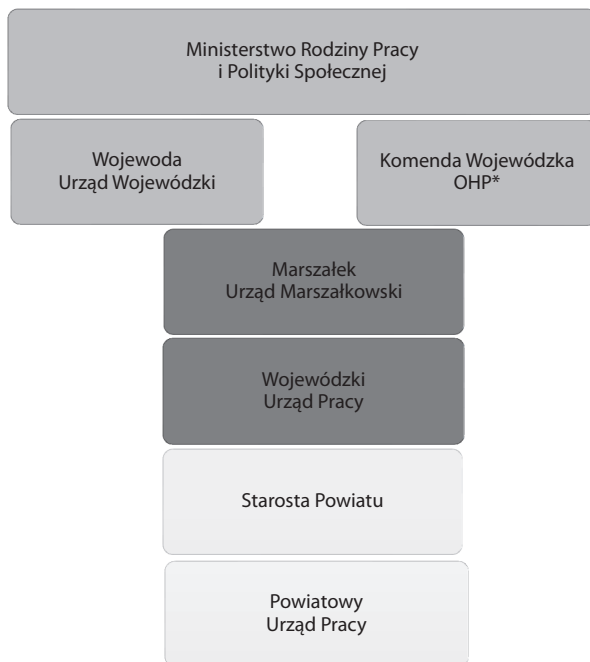
W oparciu o art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 marca 2000 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wojewódzkie urzędy pracy wchodzące w skład Urzędu Marszałkowskiego zostały przekształcone w wojewódzkie urzędy pracy będące jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa²⁷⁸.

Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy, urzędami wojewódzkimi,

²⁷⁷ Ibidem, s. 13.

²⁷⁸ Biuletyn..., op. cit., s. 13-14.

wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy realizującymi zadania określone ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku²⁷⁹.



Rysunek 3.2. Struktura publicznych służb zatrudnienia w Polsce (stan na dzień 30.09.2018)

*Wraz z wejściem w życie Ustawy o rynku pracy w miejsce OHP ma powstać Państwowe Centrum Aktywizacji Młodzieży (PCAM), natomiast Komendant Główny OHP zostanie Prezesem Krajowego Zarządu PCAM.

Źródło: opracowanie własne.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz z Urzędem Wojewódzkim i Komendą Wojewódzką OHP stanowią administrację rządową, natomiast wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy są samorządowymi instytucjami rynku pracy.

Publiczne służby zatrudnienia realizują szereg zadań ujętych, w okresie pisania monografii, w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, natomiast w trybie konsultacji znajduje się nowa Ustawa o rynku pracy.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej koordynuje działalność PSZ i realizuje zadania w zakresie rynku pracy, łagodzenia skutków bezrobocia oraz

²⁷⁹ Rozdział 3. Projekt ustawy o rynku pracy z dnia 29.06.2018.

aktywizacji zawodowej. Potrzeba koordynacji działalności PSZ wynika z rozproszonego modelu tych podmiotów, składającego się z organów rządowych i samorządowych²⁸⁰. Poza tym do zadań ministra należy przygotowywanie rozwiązań prawnych i tworzenie warunków do ich stosowania, ustalanie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz upowszechnianie informacji o agencjach zatrudnienia i instytucjach szkoleniowych wpisanych do rejestrów prowadzonych przez dyrektora WUP²⁸¹.

Do zadań wojewody w zakresie rynku pracy należy natomiast sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa, starostę, dyrektora WUP, dyrektora PUP, wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, agencje zatrudnienia oraz inne podmioty realizujące zadania wynikające z Ustawy.

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) stanowią państwową jednostkę budżetową nadzorowaną przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, której działalność jest skierowana do osób w wieku od 15 do 25 roku życia. Do głównych zadań OHP należą: wspomaganie systemu oświaty poprzez aktywizację społeczną, zawodową i ekonomiczną młodzieży, podejmowanie działań zmierzających do podwyższania kwalifikacji zawodowych lub przekwalifikowania, wspieranie inicjatyw służących przeciwdziałaniu bezrobociu i wychowaniu w procesie pracy, w tym organizowanie zatrudnienia oraz międzynarodowej wymiany młodzieży.

Projekt ustawy o rynku pracy przewiduje powstanie, w miejsce OHP, Państwowego Centrum Aktywizacji Młodzieży (PCAM). Stanowić ma ono grupę państwowych jednostek budżetowych, których misją jest realizacja działań na rzecz młodzieży w wieku od 14 do 25 roku życia, w celu jej wsparcia w wypełnieniu obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki oraz w podejmowaniu i utrzymaniu zatrudnienia.

Zadania w zakresie rynku pracy należące do samorządu województwa są wykonywane przez wojewódzki urząd pracy i jego komórki. Obejmują one głównie realizację i koordynację regionalnej polityki rynku pracy oraz podział środków z Funduszu Pracy pomiędzy powiatowe urzędy pracy. Ponadto wojewódzki urząd pracy realizuje zadania związane z międzynarodowym przepływem pracowników. Prowadzi także rejestr agencji zatrudnienia²⁸².

Zadania samorządu powiatu w zakresie rynku pracy są natomiast wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z zasadą pomocniczości, określa, iż faktyczna polityka zatrudnienia prowadzona jest

²⁸⁰ Ł. Arendt, A. Hryniewicka, I. Kukulak-Dolata, B. Rokicki, *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2012, s. 60.

²⁸¹ Szczegółowy wykaz zadań Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest zawarty w art. 4. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

²⁸² Szczegółowy wykaz zadań znajduje się w art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

na poziomie powiatów²⁸³, w której kluczową rolę zajmują powiatowe urzędy pracy²⁸⁴. Poprzez pełnienie wyznaczonych ustawowo zadań realizują one cztery funkcje PSZ – pośrednictwa pracy, dostarczania informacji o rynku pracy, prowadzenia aktywnych programów rynku pracy i administrowania świadczeniami dla osób bezrobotnych (tabela 3.3). Większość zadań skierowana jest do osób bezrobotnych. Znaczna ich część odnosi się także do cudzoziemców w zakresie umożliwienia im podjęcia pracy na terytorium Polski. Zadania odnoszące się do Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) dotyczą natomiast osób pracujących. Większość zadań PUP (poza przyznawaniem i wypłacaniem zasiłków z tytułu bezrobocia) pośrednio dotyczy pracodawców. Część zadań jest natomiast bezpośrednio skierowana do pracodawców (np. w zakresie wydawania oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, zezwoleń na pracę sezonową czy oferty niektórych instrumentów rynku pracy).

Największa liczba zadań realizowanych przez PUP dotyczy funkcji pośrednictwa pracy oraz prowadzenia aktywnych programów rynku pracy. Są to zadania mające na celu między innymi ograniczenie frykcji między wolnymi miejscami pracy a siłą roboczą oraz niedopasowania kwalifikacji na rynku pracy (*mismatch*). Realizacja zadań PUP jest istotna zarówno w dobie dekonstrukcji, jak i podczas okresu ożywienia gospodarczego. Podczas złej sytuacji gospodarczej rola PUP sprowadza się głównie do zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, ograniczania bezrobocia strukturalnego poprzez realizację pośrednictwa pracy i aktywnych programów rynku pracy zapewniających lepsze dostosowanie struktury podaży do struktury popytu na pracę²⁸⁵. Zadania PUP w mniejszym stopniu oddziałują natomiast na tworzenie miejsc pracy o trwałym charakterze i ograniczanie bezrobocia cyklicznego. W okresie koniunktury gospodarczej działalność PUP, poprzez realizację pośrednictwa pracy oraz zadania prowadzone wobec cudzoziemców, sprzyja wypełnianiu niedoborów podaży pracy w lokalnych przedsiębiorstwach.

²⁸³ M. Grabowski i in., *Analiza funkcjonowania Urzędów Pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 156.

²⁸⁴ B. Błaszczuk, M. Fedorczuk, Cz. Kliszko, *Instrumenty i usługi aktywizujące bezrobotnych w opinii najważniejszych aktorów rynku pracy w Polsce*, w: P. Błędowski (red.), *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, MPiPS, Warszawa 2008, s. 136.

²⁸⁵ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 301-302.

Tabela 3.3. Zadania powiatowych urzędów pracy

Pośrednictwo pracy	Dostarczanie informacji o rynku pracy	Prowadzenie aktywnych programów rynku pracy	Administrowanie świadczeniami dla osób bezrobotnych
<ul style="list-style-type: none"> - rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy, - współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, informacji dotyczących usługi instrumentów rynku pracy (form pomocy) , - realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami, - realizowanie zadań związanych z międzynarodowym przepływem pracowników, - badanie i analizowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca lub postępowaniem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, - realizowanie zadań związanych z podejmowaniem przez cudzoziemców pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 	<ul style="list-style-type: none"> - udzielanie informacji o zakresie pomocy określonej w Ustawie i możliwości jej zastosowania, - prowadzenie badań i analiz rynku pracy oraz dotyczących realizacji usług i instrumentów rynku pracy (form pomocy) i upowszechnianie ich wyników, w tym prowadzenie badania zawodów deficytowych i nadwyżkowych, - współpraca z ministrem właściwym do spraw pracy i innymi publicznymi służbami zatrudnienia w zakresie prowadzenia zbiorów danych 	<ul style="list-style-type: none"> - organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy (form pomocy)²⁸⁵, - współpraca z wojewódzkimi urzędami pracy w zakresie świadczenia usług i instrumentów rynku pracy (form pomocy), - realizacja zadań związanych z KFS, - opracowywanie i realizowanie programów finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy, - inicjowanie i realizowanie projektów pilotażowych 	<ul style="list-style-type: none"> - przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia

Źródło: Art. 9. Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.²⁸⁶

²⁸⁶ Wraz z wejściem ustawy o rynku pracy „usługi i instrumenty rynku pracy” mają być przekształcone w „formy pomocy”.

Powiatowe urzędy pracy będą podmiotem pogłębionej analizy w kolejnych rozdziałach monografii, przedstawiających wyniki badań własnych, dlatego też istotne jest zdiagnozowanie specyfiki działalności tych podmiotów. W tym celu zaprezentowano system funkcjonowania PUP, w którym uwzględniono następujące składowe²⁸⁷:

- strukturę organizacyjną,
- zasoby,
- interesariuszy,
- partnerów,
- ofertę,
- system oceny i kontroli.

Obecny system PSZ w Polsce opiera się na zdecentralizowanej strukturze organizacyjnej, aczkolwiek działalność regionalnych i lokalnych urzędów pracy jest koordynowana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Powiatowe urzędy pracy posiadają znaczną swobodę w zarządzaniu jednostką i doborze wsparcia dla swoich klientów, jednak obowiązujące je zadania i system kontroli są stanowione na poziomie centralnym²⁸⁸.

Zasoby finansowe PUP pochodzą zarówno ze środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, składek na Fundusz Pracy, jak i ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego)²⁸⁹.

Ze środków budżetowych JST finansowane są głównie wydatki administracyjne związane z funkcjonowaniem urzędów pracy oraz, w niewielkim zakresie, wydatki na finansowanie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.

Środki Funduszu Pracy stanowią główne źródło finansowania usług i instrumentów rynku pracy, jak i zadań pasywnej polityki rynku pracy.

Dodatkowym źródłem finansowania usług i instrumentów rynku pracy w ramach celów wyznaczanych przez Europejską Strategię Zatrudnienia są środki Europejskiego Funduszu Społecznego.

Według projektu nowej Ustawy o rynku pracy podział środków dla PUP dokonywany będzie na poziomie województw według kryteriów obejmujących w szczególności: kwotę środków Funduszu Pracy przeznaczoną dla PUP na realizację projektów EFS, liczbę bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy, stopę bezrobocia, zaciągnięte w poprzednim roku zobowiązania z tytułu realizacji form pomocy oraz strukturę bezrobocia, w tym: liczbę zarejestrowanych bezrobotnych długotrwale oraz bezrobotnych powyżej 50 roku życia²⁹⁰.

²⁸⁷ Por. A. Manoudi, A. M. Nevala-Hall, Á. Scharle, M. Csillag, H. Metcalfe, C. Duchemin, I. Maillart, *Small scale study on PES business model*, European Commission, 2014, s. 3.

²⁸⁸ Ibidem; A. Naldini, C. Chiattelli, S. Capolupo, E. Peruccacci, *PES business models*, Andy Fuller, Alphametrics Ltd, UK, 2009, s. 7.

²⁸⁹ M. Grabowski i in., op. cit., s. 90.

²⁹⁰ Projekt ustawy o rynku pracy, nr projektu UD366, Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r/20136183567369,Projekt-ustawy->

Pracownicy urzędów pracy dostrzegają problemy w obecnym systemie finansowania PUP, przejawiające się zaledwie rocznym budżetowaniem środków czy zbyt późnym ogłaszaniem limitów Funduszu Pracy, co utrudnia długoterminowe planowanie wydatkowania środków²⁹¹. Niestety, projekt ustawy o rynku pracy nie przewiduje zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Zważywszy na specyfikę zadań PUP, poza zasobami finansowymi kluczowym zasobem tych podmiotów są zasoby ludzkie, w tym zwłaszcza pracownicy mający bezpośredni kontakt z klientem. Zapotrzebowanie na tego typu pracowników jest zależne głównie od liczby zarejestrowanych w urzędzie osób bezrobotnych. Liczba bezrobotnych na jednego pracownika PUP sukcesywnie spada, głównie za sprawą zmniejszającej się stopy bezrobocia w kraju. O ile w 2000 roku na jednego pracownika PUP w Polsce przypadało 168 bezrobotnych, to w 2016 roku było to 70 bezrobotnych²⁹². Natomiast liczba bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika kluczowego PUP (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego, specjaliści do spraw programów, którzy mogą pełnić funkcję doradcy klienta²⁹³) wynosiła w 2016 roku 143 osoby²⁹⁴. Liczba bezrobotnych przypadająca na pracowników kluczowych, pomimo spadku stopy bezrobocia w kraju, jest nadal wysoka i znacznie odbiega od standardów krajów Europy Zachodniej²⁹⁵.

Głównymi interesariuszami PUP są osoby bezrobotne. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. wprowadziła stanowisko doradcy klienta indywidualnego, które miało wspierać indywidualizację obsługi klienta w urzędzie²⁹⁶. Do zadań doradcy klienta należy między innymi opieka nad grupą bezrobotnych i dostosowanie oferty PUP do ich potrzeb. Osoby bezrobotne są klasyfikowane w jednym z trzech profili, co determinuje dostęp do wsparcia oferowanego przez urząd. Profilowanie pomocy, wprowadzone ustawą z dnia 14 marca 2014 r., miało zapewnić poprawę jakości usług świadczonych bezrobotnym i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. W tym celu usługi i instrumenty przyporządkowano do trzech profili pomocy osobom bezrobotnym:

-o-rynk-u-pracy.html (data wejścia: 23.09.2018).

²⁹¹ U. Kobylińska, A. Kozłowski, E. Rollnik-Sadowska, J. Samul, *Sytuacja osób młodych na rynku pracy w województwie podlaskim*, Politechnika Białostocka, Białystok 2016, s. 120.

²⁹² *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2016 roku*, MRPiPS, Warszawa 2017, s. 11.

²⁹³ Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. poz. 598).

²⁹⁴ *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2016 roku*, op. cit., s. 24.

²⁹⁵ P. Irving, D. Bianchini, A. Manoudi, H. Metcalfe, *Assessment Report on PES capacity*, European Commission, Brussels 2015, s. 24-25.

²⁹⁶ *Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 598), MRPiPS, Warszawa 2016, s. 27.

- profil pomocy I (dotyczy osób bezrobotnych w relatywnie najlepszej sytuacji na rynku pracy, gotowych do powrotu na rynek pracy) – obejmuje podstawowe usługi, głównie pośrednictwo pracy, a w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe;
- profil pomocy II (dotyczy osób bezrobotnych w przeciętnej sytuacji na rynku pracy, odznaczających się średnią gotowością do podjęcia pracy) – obejmuje usługi i instrumenty rynku pracy przewidziane ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja;
- profil pomocy III (dotyczy osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, które często nie są gotowe do podjęcia zatrudnienia) – obejmuje Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, zatrudnienie wspierane, pracę w spółdzielni socjalnej.

Wprowadzenie profilowania bezrobotnych miało skutkować wyeliminowaniem kapitałochłonnych form wsparcia dla osób, które potrzebują tylko podstawowej pomocy z zakresu pośrednictwa pracy czy doradztwa zawodowego (profil I). Aktywizacja działań dotyczy przede wszystkim osób objętych II profilem, których kapitał ludzki wymaga uzupełnienia, rozwoju. Aczkolwiek, jak wskazują doświadczenia urzędów pracy, zastosowana procedura profilowania osób bezrobotnych służy uniformizacji usługi, a nie jej indywidualizacji²⁹⁷. Ponadto osoby z III profilu zostały wyłączone z dostępu do większości usług i instrumentów rynku pracy.

Istotną grupą interesariuszy PUP, poza osobami bezrobotnymi, są pracodawcy. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. obok stanowiska klienta indywidualnego wprowadziła funkcję doradcy klienta instytucjonalnego²⁹⁸. Pracownicy PUP pełniący tę funkcję są odpowiedzialni za współpracę z przydzieloną grupą pracodawców. Do zadań PUP w zakresie obsługi pracodawców należy nie tylko wsparcie w pokryciu zgłaszanych wakatów przez kierowanie ofert pracy do zarejestrowanych osób bezrobotnych, ale także realizowanie zadań związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Dodatkowo w 2014 roku wprowadzono nowy instrument rozwoju zasobów ludzkich – Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS), który jest przeznaczony na finansowanie działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców.

W realizację działań skierowanych do osób bezrobotnych włączani są także partnerzy rynku pracy, do których można zaliczyć głównie agencje zatrudnienia. Współpraca PUP z tymi podmiotami odbywa się na zasadach kontraktacji, czyli zlecenia realizacji określonych działań instytucjom zewnętrznym. Ustawa

²⁹⁷ I. Kukulak-Dolata, op.cit., s. 88.

²⁹⁸ *Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 598), MRPiPS, Warszawa 2016, s. 27.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dopuszcza zlecenie agencjom zatrudnienia wykonania usługi polegającej na doprowadzeniu bezrobotnego (będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy) do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto możliwe jest zlecenie agencji zatrudnienia przeprowadzenia działań aktywizacyjnych adresowanych do osób długotrwale bezrobotnych.

Istotnym obszarem modelu PSZ jest realizowana oferta, obejmująca głównie aktywne programy rynku pracy²⁹⁹. W przypadku PUP stanowią one usługi i szeroką gamę instrumentów rynku pracy. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – usługi rynku pracy obejmują pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz organizację szkoleń dla osób bezrobotnych. Instrumentami rynku pracy, wspierającymi podstawowe usługi rynku pracy, są natomiast:

- finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy, zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy;
- finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy;
- dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;
- refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;
- finansowanie dodatków aktywizacyjnych;
- finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES.

Funkcjonowanie urzędów pracy jest także determinowane przez obowiązujący je system oceny i kontroli. Obecnie efektywność działania urzędów jest oceniana na podstawie wskaźników tzw. efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Konstrukcja tych wskaźników budzi jednak liczne wątpliwości³⁰⁰. Miary te odnoszą się jedynie do skuteczności działania PSZ, nie ujmując wielowymiarowych efektów działania PUP, przy jednoczesnym uwzględnieniu posiadanych zasobów.

Efektywność zatrudnieniową (tzw. wskaźnik ponownego zatrudnienia) wyraża się jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu lub

²⁹⁹ A. Manoudi, A. M. Nevala-Hall, Á. Scharle, M. Csillag, H. Metcalfe, C. Duchemin, I. Maillart, op. cit., s. 3.

³⁰⁰ M. Maksim, Z. Wiśniewski, op. cit., s. 43.

przerwaniu udziału w określonej formie aktywizacji w ciągu 3 miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Za zatrudnione uznaje się także osoby biorące udział w subsydiowanym zatrudnieniu, na przykład po zakończonym stażu pracy w ramach otrzymanego bonu stażowego. W tym przypadku efekt zatrudnieniowy jest definiowany w sposób niepoprawny, nie wpływa on bowiem na wzrost zatrudnienia, tylko powoduje, że osoba objęta wsparciem nie powraca do rejestru bezrobotnych.

Ponadto pomiar efektywności wszystkich form aktywizacji dokonywany jest w krótkim, trzymiesięcznym okresie po zakończonym w nich udziale. W przypadku szkoleń, ale też innych form wsparcia, co już niejednokrotnie sygnalizowano w różnych opracowaniach, pomiar powinien nastąpić później³⁰¹. Trwałość zatrudnienia także oceniana jest w wymiarze krótkoterminowym (obecnie co najmniej 30 dni)³⁰².

Druga miara – **efektywność kosztowa** – odnosi kwotę poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji do liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie.

Jak już wspomniano, stosowanie podejścia wskaźnikowego do oceny efektywności urzędów powoduje możliwości swoistego „manipulowania” uwzględnianymi w nich wielkościami, a także krótki horyzont czasu, kiedy analizowane jest zatrudnienie osób bezrobotnych. Wskaźniki te poddawane były wielokrotnie krytyce³⁰³. Pracownicy PUP mogą koncentrować się na osiągnięciu określonych wskaźników, które nie zawsze muszą oznaczać wyższą jakość oferowanych usług. Będą zatem dążyć do osiągnięcia celu, szybkiego znalezienia pracy przez osobę bezrobotną bądź uruchamiania instrumentów, których koszty funkcjonowania są niskie³⁰⁴.

Motywacja pracowników PUP do oferowania osobom bezrobotnym jedynie wybranych instrumentów rynku pracy, zapewniających wysoką efektywność zatrudnieniową i niską kosztową, jest wzmacniana przez system wynagrodzeń obowiązujący w urzędach. Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy urzędy pracy osiągające efek-

³⁰¹ Ibidem, s. 43.

³⁰² *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 roku*, MRPiPS, Warszawa 2017, s. 6.

³⁰³ R. Piwowarski, *Czy wskaźnik efektywności zatrudnieniowej ulega paradoksowi efektywności?*, Folia Oeconomica. Acta Universitas Lodzensis, 1(327) 2017; NIK, *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w wybranych województwach*, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8905,vp,11060.pdf> (data wejścia: 20.09.2018); NIK, *Realizacja przez Powiatowe Urzędy Pracy programów specjalnych*, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9971,vp,12279.pdf> (data wejścia: 20.09.2018).

³⁰⁴ I. Kukulak-Dolata, op. cit., s. 86; E. Cichowicz, E. Rollnik-Sadowska, *Metody pomiaru efektywności...*, op. cit., s. 13.

tywność zatrudnieniową powyższej średniej dla wszystkich PUP w Polsce oraz niższą niż przeciętna efektywność kosztową otrzymują dodatkowe środki na wynagrodzenia. Artykuł 108a Ustawy wskazuje, że w latach 2014-2018 MRPiPS przekazywało samorządom powiatów 2% środków z Funduszu Pracy z przeznaczeniem na finansowanie kosztów nagród i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników PUP, w szczególności pełniących funkcję doradców klienta oraz zajmujących stanowiska kierownicze.

Ponadto, bez względu na efektywność zatrudnieniową i kosztową uzyskiwaną przez dany PUP, zgodnie z art. 100 Ustawy, istnieje możliwość wypłacenia dodatku do wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach kluczowych. Jest on uzależniony od doskonalenia kwalifikacji zawodowych, jakości wykonywanej pracy oraz zajmowanego stanowiska³⁰⁵.

W projekcie ustawy o rynku pracy zamiast dotychczas obowiązujących definicji efektywności zatrudnieniowej i kosztowej proponowane są – zgodnie z terminologią przyjętą w naukach społecznych – definicje wskaźnika skuteczności i efektywności, przy jednoczesnym podniesieniu wymagań dla uznania osoby bezrobotnej za skutecznie zaktywizowaną. **Wskaźnik efektywności** oznaczać będzie koszt Funduszu Pracy w przeliczeniu na jednego bezrobotnego, poniesiony w roku budżetowym przez powiatowy urząd pracy na doprowadzenie do wykonywania pracy niesubsydiowanej przez co najmniej 90 dni w trakcie lub nie później niż w okresie 180 dni od dnia zakończenia realizacji w roku budżetowym form pomocy. **Wskaźnik skuteczności** stanowić będzie udział procentowy liczby bezrobotnych, którzy wykonywali pracę niesubsydiowaną przez co najmniej 90 dni w trakcie lub nie później niż w okresie 180 dni od dnia zakończenia realizacji w roku budżetowym form pomocy, w stosunku do liczby bezrobotnych, którzy w roku budżetowym korzystali z tych form pomocy³⁰⁶.

Powyższe miary, pomimo wprowadzenia uporządkowania terminologicznego oraz wydłużenia okresu trwałości efektów działalności PUP w postaci wykonywania pracy niesubsydiowanej przez osoby bezrobotne objęte formami pomocy, nadal nie spełniają założeń metod pomiaru efektywności i odnoszą się jedynie do skuteczności działania. Nie uwzględniają zmiennych i zróżnicowanych warunków otoczenia, w których działają lokalne PSZ w Polsce. Regionalne i lokalne rynki pracy w Polsce odznaczają się natomiast znacznym poziomem heterogeniczności, co wynika z historycznych uwarunkowań zróżnicowanego potencjału infrastrukturalnego i przemysłowego regionów Polski³⁰⁷, zatem

³⁰⁵ Obecnie dodatek ten wynosi maksymalnie 600 zł miesięcznie i jest wypłacany przez trzy miesiące. Składki na ubezpieczenia społeczne od tego dodatku opłacane są natomiast ze środków budżetu powiatu.

³⁰⁶ Projekt Ustawy o rynku pracy z dnia 29.06.2018.

³⁰⁷ E. Rollnik-Sadowska, M. Jarocka, E. Glińska, *Taxonomic analysis of diversity of local labour markets in Poland*, Proceedings of International Scientific Conference: Society. Integration. Education, vol. VI, Rezekne, 25-26.05.2018 r., s. 437-448.

uwzględnienie warunków środowiskowych przy ocenie efektywności działania tych podmiotów jest bardzo istotne.

Powiatowe urzędy pracy, realizując zadania finansowane ze środków publicznych, poddawane są regularnemu nadzorowi i kontroli ze strony różnych podmiotów. Nadzór i kontrola prowadzone są głównie przez urzędy wojewódzkie. Aczkolwiek, zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, PUP korzystający ze środków Funduszu Pracy może być poddawany kontroli jego dysponentowi, którym jest minister właściwy do spraw pracy.

Ponadto dysponent Funduszu Pracy może zlecić wybranemu podmiotowi przeprowadzenie operacyjnego audytu zewnętrznego w powiatowych urzędach pracy uzyskujących efektywność zatrudnieniową i kosztową podstawowych form aktywizacji zawodowej na poziomie niższym niż średnia krajowa.

Działalność powiatowych urzędów pracy, głównie pod kątem racjonalności wydatkowania środków publicznych, poddawana jest także kontroli NIK.

Wnioski

Publiczne służby zatrudnienia realizują cztery funkcje – pośrednictwa pracy, dostarczania informacji o rynku pracy, prowadzenia aktywnych programów rynku pracy i administrowania świadczeniami dla osób bezrobotnych, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Odbiorcami świadczonych przez te podmioty usług i oferowanych instrumentów rynku pracy są różne grupy interesariuszy – osoby bezrobotne, ale także pracujący i pracodawcy. W związku z tym trudno jest ująć efekty działalności PSZ jednowymiarowo, a składa się na nie szereg wyników. Ponadto lokalne PSZ często działają w zróżnicowanym otoczeniu społeczno-gospodarczym, które determinuje, przy posiadanych przez nie zasobach, możliwości osiągnięcia wyników. Taka sytuacja ma także miejsce w Polsce, odznaczającej się heterogenicznością lokalnych rynków pracy.

Przy specyfice działania PSZ za niewłaściwe można uznać podejście wskaźnikowe do oceny efektywności ich działalności. Konstrukcja wskaźników w postaci ilorazu nie pozwala na uwzględnienie jednorazowo wielu wymiarów działalności podmiotu. Ponadto w przypadku gdy podmioty działają na rynkach zniekształconych w wyniku stosowania regulowanych cen, dotacji i braku konkurencyjności, zwykłe rynkowe wskaźniki działania, takie jak rentowność i stopa zysku, nie mogą zostać użyte w celu precyzyjnego określenia ekonomicznej działalności danego podmiotu.

W takiej sytuacji szczególnie użyteczna staje się ocena efektywności poprzez metody parametryczne i nieparametryczne. Zastosowanie metod parametrycznych może być jednak ograniczone w przypadku podmiotów publicznych ze względu na trudności określenia funkcji produkcji obejmującej możli-

we kombinacje danych wejściowych i wyjściowych generowanych w PSZ. Takie ograniczenia nie występują w metodach nieparametrycznych. Najbardziej popularna z tych metod – DEA kilkakrotnie była poddawana analizie pod kątem oceny efektywności głównie szwedzkich i szwajcarskich PSZ. Tego typu badania nie były jednak do tej pory realizowane na przykładzie polskich podmiotów.

Uzasadnieniem dla wykorzystania metody DEA do oceny efektywności działania PSZ jest specyfika działalności tych instytucji charakteryzujących się generowaniem wielu nakładów (*multi-input*) i osiąganiem wielu wyników/rezultatów (*multi-output activity*)³⁰⁸. Ponadto metoda DEA umożliwia uwzględnienie zmiennych środowiskowych oddziałujących na dane jednostki decyzyjne w kontekście możliwości transformacji posiadanych nakładów na wyniki.

Próba wykorzystania metody DEA do oceny efektywności lokalnych PSZ w Polsce będzie stanowiła alternatywę dla stosowanego podejścia wskaźnikowego.

Publiczne służby zatrudnienia realizują różne funkcje i działają w wielu modelach organizacyjnych, co jest związane ze zróżnicowaniem lokalnych rynków pracy, dlatego też pomiar efektywności tych podmiotów nie może opierać się jedynie na metodach wskaźnikowych.

³⁰⁸ R. Althin, L. Behrenz, op. cit., s. 473.

Rozdział 4

Efektywność i skuteczność powiatowych urzędów pracy w Polsce – wyniki badań własnych

4.1. Metodyka badań własnych

Na podstawie studiów literatury efektywność działania lokalnych PSZ ujęto w oparciu o pojęcie efektywności technicznej i zdefiniowano jako kwantyfikowaną w kategoriach ilościowych zdolność instytucji do optymalnego wykorzystania zasobów poprzez maksymalizację osiąganych wyników (przy danym poziomie nakładów) w zmieniających się warunkach otoczenia. Można ją operacjonalizować, rozpoznając i szacując poziom ponoszonych nakładów oraz oceniając sposób realizacji celów poprzez identyfikację wyników działania instytucji. Wyniki działalności powinny być określone wielowymiarowo, w czterech perspektywach – klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej.

Studia literatury prezentujące wyniki dostępnych badań w zakresie pomiaru efektywności instytucji publicznych, w tym PSZ, oraz źródła ukazujące specyfikę działalności tych podmiotów pozwalają stwierdzić, że do oceny efektywności lokalnych PSZ należy wykorzystać metodę zapewniającą uwzględnienie ponoszonych nakładów, wielu wymiarów osiąganych wyników oraz zmienne warunki otoczenia, w których funkcjonują te instytucje. Stosowanie podejścia wskaźnikowego do oceny efektywności działania PSZ uniemożliwia uwzględnienie powyższych założeń i może służyć jedynie do konstruowania wskaźników skuteczności. Brak publikacji z zakresu identyfikacji uwarunkowań i metod pomiaru efektywności PSZ skłania do podjęcia tej problematyki jako pola badań naukowych.

Zdiagnozowane w literaturze luki wiedzy stały się przyczynkiem do przeprowadzenia w tym obszarze autorskich badań jakościowych i ilościowych. Za podmiot badań posłużyły lokalne PSZ w Polsce – powiatowe urzędy pracy. Do oceny efektywności ich działania wykorzystywane jest obecnie podejście wskaźnikowe i istnieje potrzeba opracowania dla tych podmiotów procedury pomiaru efektywności uwzględniającej specyfikę ich działalności.

Przeprowadzenie badań własnych przyczyni się do osiągnięcia celów założonych we wstępie monografii: metodycznego, empirycznego oraz praktycznego.

Cel metodyczny dotyczy określenia procedury pomiaru efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia.

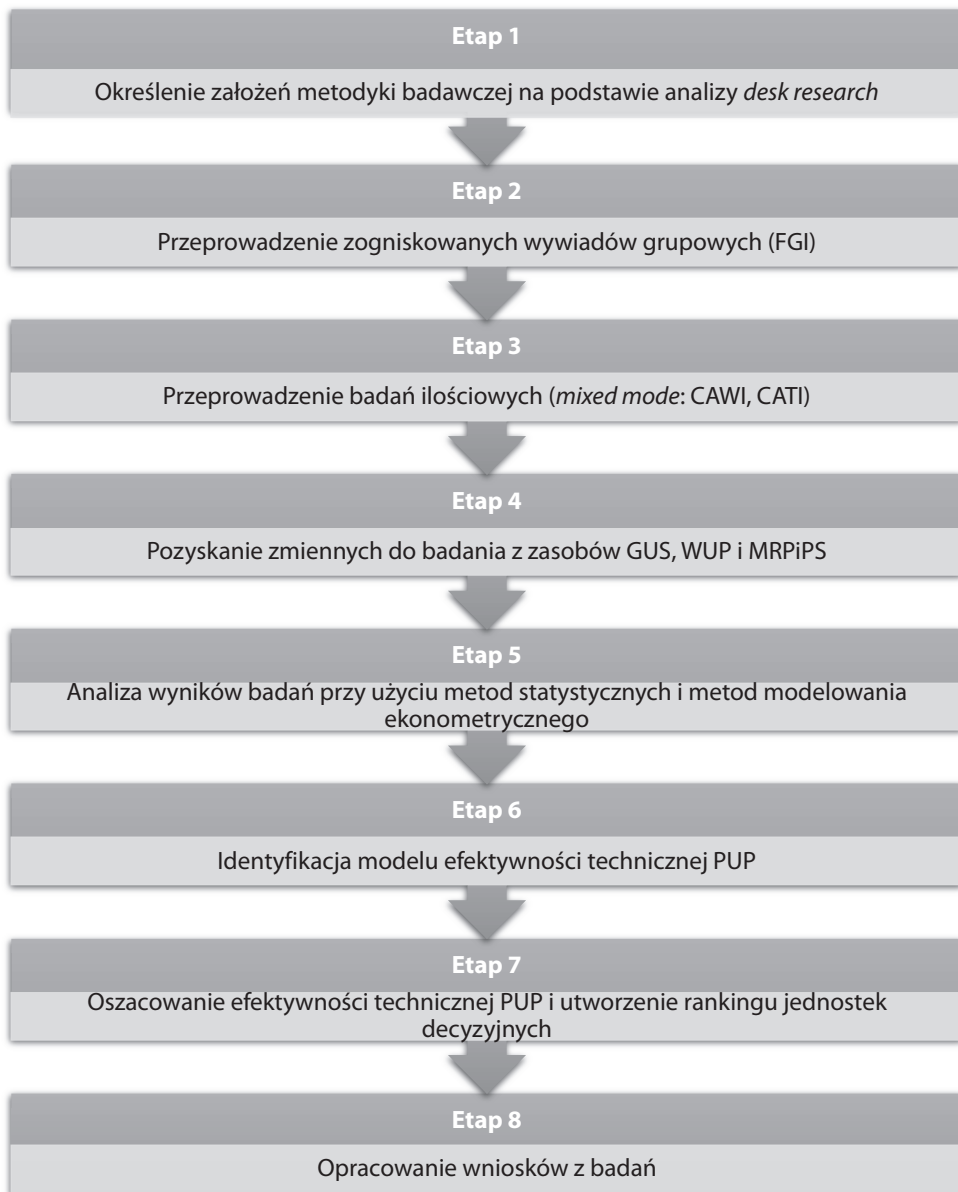
Cel empiryczny zakłada diagnozę uwarunkowań efektywności polityki rynku pracy realizowanej przez lokalne publiczne służby zatrudnienia.

Cel praktyczny (aplikacyjny) polega na wyodrębnieniu niezbędnych zmian systemowych, które powinny być wdrożone dla zapewnienia efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce.

Postawiono poniższe **pytania badawcze** ukierunkowane na osiągnięcie założonych celów. Na pierwsze cztery pytania badawcze odpowiedź zawarta jest w rozdziale czwartym, natomiast kolejnych siedem pytań uzyskało wyjaśnienie w rozdziale piątym.

1. Jakie, w opinii pracowników PUP, są najważniejsze cele lokalnych PSZ?
2. Jakie, w opinii pracowników PUP, powinny być sposoby pomiaru osiągnięcia celów?
3. Jakie, w opinii pracowników PUP, są główne bariery na drodze do osiągnięcia efektywności działania lokalnych PSZ (z rozróżnieniem na bariery dotyczące działalności organizacyjnej lokalnych PSZ oraz bariery zewnętrzne, charakteryzujące otoczenie PSZ)?
4. Jakie zmiany w systemie funkcjonowania lokalnych PSZ są proponowane przez pracowników PUP?
5. Jakimi zasobami dysponują lokalne PSZ, realizując politykę rynku pracy?
6. Jakie zmienne mogą scharakteryzować te zasoby?
7. Jakie są wyniki (efekty) działalności lokalnych PSZ w perspektywie klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej?
8. Jakie zmienne określają te wyniki w poszczególnych perspektywach?
9. Jakie czynniki środowiskowe oddziałują na działalność lokalnych PSZ w Polsce?
10. Jakie zmienne charakteryzują czynniki środowiskowe?
11. Jaką efektywność techniczną osiągają lokalne PSZ w Polsce?

Udzielenie kompetentnej odpowiedzi na postawione powyżej pytania badawcze było możliwe dzięki wykorzystaniu zróżnicowanych źródeł informacji i różnych informatorów (triangulacja danych) oraz dzięki zastosowaniu zróżnicowanych i komplementarnych względem siebie metod i technik badawczych (triangulacja metod badawczych). W ramach procesu badawczego, poza przedstawionymi powyżej założeniami metodyki badawczej opracowanymi na podstawie krytycznej analizy piśmiennictwa, zrealizowano pierwotne badania jakościowe i ilościowe oraz zidentyfikowano model efektywności technicznej PUP wraz z opracowaniem rankingu jednostek decyzyjnych według uzyskiwanej efektywności – rysunek 4.1.



Rysunek 4.1. Etapy procesu badawczego działania naukowego nt. *Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce – stan rzeczywisty a pożądany*

Źródło: opracowanie własne.

Na etapie pierwszym opracowano metodykę badań na podstawie analizy *desk research*, polegającej na przeglądzie dostępnej literatury przedmiotu oraz wyników badań wtórnych. Miała ona na celu usystematyzowanie wiedzy z zakresu skuteczności i efektywności instytucji publicznych (w tym PSZ). Ponadto dokonano krytycznej analizy metod pomiaru efektywności podmiotów publicznych. Przeprowadzona analiza uwarunkowań działania PSZ w Polsce, realizowanych zadań, metod ewaluacji prowadzonej polityki, wyników osiągniętej efektywności umożliwiła określenie stanu rzeczywistego (aktualnego modelu) tych podmiotów.

W kolejnym etapie autorka przeszła do realizacji badań pierwotnych. Badania pierwotne zaprezentowane w niniejszej monografii opierają się na mechanizmie introspekcji³⁰⁹, pozwalającej na pozyskanie wiedzy na temat efektywności lokalnych PSZ bezpośrednio od pracowników PUP zajmujących się realizacją polityki rynku pracy. W pierwszej kolejności zostały przeprowadzone badania jakościowe (zogniskowane wywiady grupowe FGI – *Focused Group Interview*) z przedstawicielami urzędów pracy zlokalizowanych w powiatach odznaczających się odmiennymi uwarunkowaniami gospodarczymi. Celem badań jakościowych było poznanie opinii przedstawicieli PUP odnośnie do skuteczności działania tych instytucji oraz identyfikacja zmiennych, które mogą być wykorzystane do pomiaru efektywności lokalnych PSZ. Wyniki badań jakościowych posłużyły do opracowania narzędzia badania ilościowego. Założono, że udział w badaniach FGI respondentów pochodzących z powiatów charakteryzujących się zróżnicowaną sytuacją na rynku pracy może oddziaływać na zdywersyfikowane postrzeganie celów działalności PUP, co przez reprezentowanie odmiennych punktów widzenia na analizowane zjawisko wzbogaci kafeterię odpowiedzi badania ilościowego.

W celu wyłonienia czterech spośród trzystu osiemdziesięciu powiatów do badań jakościowych (dwóch posiadających korzystną sytuację gospodarczą w kontekście rynku pracy oraz dwóch charakteryzujących się niskim potencjałem) wykorzystano wielowymiarową analizę porównawczą. Główną ideą wielowymiarowej analizy porównawczej jest stworzenie zagregowanego wskaźnika, nazywanego też zmienną syntetyczną, który stanowi podstawę hierarchizacji badanych obiektów ze względu na poziom wielo cechowego zjawiska³¹⁰. Zmienna syntetyczna posłużyła do opracowania rankingu powiatów pod względem ich sytuacji gospodarczej w kontekście rynku pracy.

³⁰⁹ Introspekcja (łac. *introspicere*) dosłownie oznacza 'patrzenie od wewnątrz'. Por. A. Lulewicz-Sas, op. cit., s. 117.

³¹⁰ M. Jarocka, *Zastosowanie wybranych metod wielowymiarowej analizy porównawczej w hierarchizacji polskich uczelni*, *Economics and Management* 4/2012, s. 29.

Konstrukcja listy rankingowej została poprzedzona zarówno merytorycznym, jak i statystycznym doborem cech diagnostycznych³¹¹. Ranking powiatów bazował na następujących wskaźnikach pochodzących z 2016 roku:

- X1 – stopa bezrobocia rejestrowanego, destymulanta;
- X2 – udział zarejestrowanych bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok w liczbie bezrobotnych ogółem, destymulanta;
- X3 – udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, destymulanta;
- X4 – liczba bezrobotnych zarejestrowanych na 1 ofertę pracy, destymulanta;
- X5 – podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności, stymulanta;
- X6 – pracujący na 1000 ludności, stymulanta;
- X7 – saldo migracji na 1000 osób, stymulanta;
- X8 – przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto, stymulanta.

W kolejnym etapie doboru wskaźników do rankingu dokonano statystycznej weryfikacji wyselekcjonowanego zbioru charakterystyk powiatów. Zgodnie z teorią badań wielowymiarowej analizy porównawczej zmiennym diagnostycznym stawia się dwa główne postulaty³¹²:

- wysoki poziom ich zmienności,
- niski poziom skorelowania pomiędzy nimi.

Wszystkie zmienne charakteryzowały się odpowiednim (powyżej 10%) współczynnikiem zmienności – tabela 4.1.

Tabela 4.1. Analiza zdolności dyskryminacyjnych wskaźników

Statystyki	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
Odchylenie standardowe	4,9	7,6	2,7	8,2	282,4	78,4	3,4	498,0
Średnia arytmetyczna	10,6	39,0	6,4	14,0	935,5	197,5	6,0	3 661,1
Współczynnik zmienności	46,4%	19,4%	42,4%	58,8%	30,2%	39,7%	56,1%	13,6%

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym etapie doboru zmiennych do rankingu powiatów dokonano analizy korelacji wskaźników (tabela 4.2).

³¹¹ Por. E. Glińska, A. Gudanowska, M. Jaročka, A. Kononiuk, E. Rollnik-Sadowska, J. Samul, J. Kozłowska, *Przyczyny zróżnicowania powiatowych rynków pracy województwa podlaskiego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2017, s. 126.

³¹² Ibidem, s. 127.

Tabela 4.2. Współczynniki korelacji pomiędzy wskaźnikami

Zmienne	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
X1	1,000	0,407	0,930	0,622	-0,410	-0,578	-0,369	-0,363
X2	0,407	1,000	0,551	0,534	-0,202	-0,144	-0,098	-0,038
X3	0,930	0,551	1,000	0,690	-0,413	-0,457	-0,399	-0,318
X4	0,622	0,534	0,690	1,000	-0,420	-0,497	-0,209	-0,295
X5	-0,410	-0,202	-0,413	-0,420	1,000	0,647	0,381	0,477
X6	-0,578	-0,144	-0,457	-0,497	0,647	1,000	0,147	0,547
X7	-0,369	-0,098	-0,399	-0,209	0,381	0,147	1,000	0,169
X8	-0,363	-0,038	-0,318	-0,295	0,477	0,547	0,169	1,000

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo wysokiego stopnia skorelowania pomiędzy dwoma wskaźnikami: X3 oraz X1 postanowiono, że wybór kryteriów porównawczych będzie w głównej mierze determinowany przesłankami merytorycznymi. W związku z tym nie odrzucono żadnej cechy diagnostycznej³¹³. Zatem konstrukcja rankingu powiatów bazowała na wszystkich dobranych wskaźnikach.

W kolejnym etapie budowy rankingu powiatów, w oparciu o wartości dobranych wskaźników, dokonano porządkowania analizowanych powiatów. W oparciu o macierz wystandaryzowanych cech diagnostycznych wyznaczono współrzędne jednostki wzorcowej, na podstawie formuły: $z_{oj} = \max_i \{z_{ij}\}$ dla stymulant oraz $z_{oj} = \min_i \{z_{ij}\}$ dla destymulant, gdzie: $i = 1, \dots, n, j = 1, \dots, m$.

Następnie, stosując metrykę euklidesową $d_{i0} = \left[\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{0j})^2 \right]^{0,5}$, $i = 1, \dots, n$, obliczono odległości każdego powiatu od wzorca. Po wyznaczeniu miar syntetycznych, definiowanych jako³¹⁴: $s_i = 1 - \frac{d_{i0}}{\bar{d}_0 + 2S(d_0)}$, gdzie: $\bar{d}_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n d_{i0}$,

$S(d_0) = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (d_{i0} - \bar{d}_0)^2 \right]^{0,5}$, utworzono listę rankingową. Na podstawie wartości zmiennych syntetycznych utworzono także rating powiatów Polski. W tym celu zastosowano jedną z metod klasyfikacji liniowo uporządkowanych obiektów, w której korzysta się z dwóch parametrów taksonomicznego miernika rozwoju: średniej arytmetycznej \bar{z} oraz odchylenia standardowego s_z . Analizowa-

³¹³ W teorii wielowymiarowej analizy porównawczej spotyka się głosy badaczy o nieodrzucaeniu cech diagnostycznych silnie skorelowanych między sobą, gdy tylko ich wartość merytoryczna jest wysoka.

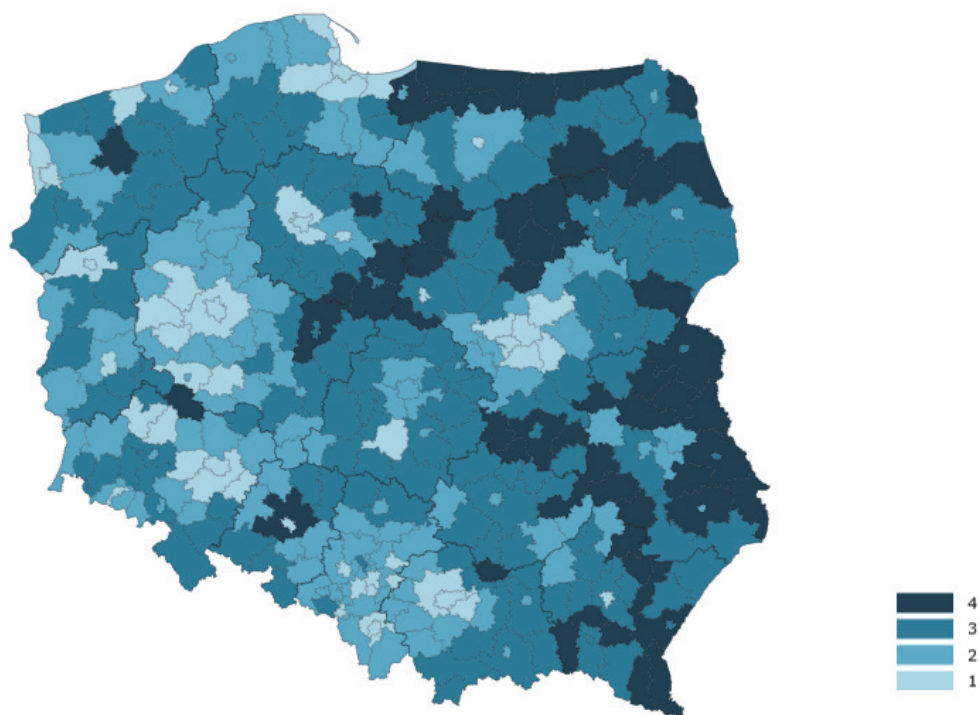
³¹⁴ T. Panek, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 69.

ne powiaty, w zależności od przydziału wartości ich cechy syntetycznej z_i , zostały sklasyfikowane w czterech grupach ratingowych³¹⁵:

- I grupa, gdy $z_i \geq \bar{z} + s_z$,
- II grupa, gdy $\bar{z} < z_i \leq \bar{z} + s_z$,
- III grupa, gdy $\bar{z} - s_z \leq z_i < \bar{z}$,
- IV grupa, gdy $z_i < \bar{z} - s_z$.

W ramach jednej grupy ratingowej znajdują się powiaty charakteryzujące się podobną sytuacją na rynku pracy, przy czym w I grupie ratingowej znajdują się powiaty cechujące się najlepszą sytuacją, zaś w IV – najgorszą.

Pozycje powiatów Polski w uzyskanej klasyfikacji oraz uzyskane grupy ratingowe przedstawiono na rysunku 4.2.



Rysunek 4.2. Przestrzenne rozmieszczenie powiatów w czterech grupach ratingowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, z wykorzystaniem platformy System Wspomagania Analiz i Decyzji (SWAiD) GUS, <http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/O%20systemie.aspx>, (data wejścia: 10.10.2018).

³¹⁵ E. Glińska, A. Gudanowska, M. Jarocka, A. Kononiuk, E. Rollnik-Sadowska, J. Samul, J. Kozłowska, op. cit., s. 129.

Najwyższe pozycje w rankingu uzyskały: powiat miasta stołecznego Warszawa, powiat warszawski zachodni oraz powiat miasta Wrocław. Natomiast na dolnych pozycjach IV grupy ratingowej uplasowały się powiaty: przemyski (woj. podkarpackie), brzozowski (woj. podkarpackie), szydłowiecki (woj. mazowieckie), przysuski (woj. mazowieckie), braniewski (woj. warmińsko-mazurskie). W badaniu FGI uwzględniono powiat miasta stołecznego Warszawa, powiat miasta Wrocław, powiat przemyski oraz powiat braniewski.

Dobór ekspertów do badania FGI został zrealizowany z zachowaniem zasady triangulacji uczestników badania. Polega ona na wprowadzeniu do badań uczestników reprezentujących różne środowiska eksperckie celem interpretacji tego samego zjawiska. Poza subiektywnym zrozumieniem praw rządzących danym zjawiskiem istotną rolę w zakłóceniu analizy jakościowej mogą odegrać takie zmienne, jak płeć, czy też krąg kulturowy, z którego wywodzą się uczestnicy badania, dlatego też większa liczba ekspertów pochodzących z różnych środowisk najprawdopodobniej wniesie obiektywizm co do percepcji lokalnego rynku pracy. Ekspertki, pracownicy powiatowych urzędów pracy, reprezentowali różne stanowiska i pełnili różne zadania skierowane do grup klientów (zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych). W badaniach FGI w sumie wzięło udział siedemnastu ekspertów (trzech z urzędu pracy m. stołecznego Warszawa, sześciu z powiatowego urzędu pracy we Wrocławiu, czterech z powiatowego urzędu pracy w Przemyśle, czterech z powiatowego urzędu pracy w Braniewie).

Podczas moderowanych przez autorkę wywiadów wstępnie zdefiniowano pożądaną skuteczność PSZ, efektywność (poprzez określenie nakładów i efektów oraz zmiennych je opisujących). Ponadto eksperci zdiagnozowali obszary problemowe występujące w kontekście osiągnięcia skuteczności i efektywności. Wyniki badań jakościowych zostały wykorzystane do opracowania narzędzia badania ilościowego (kwestionariusza ankiety), który po przeprowadzeniu badań pilotażowych posłużył do realizacji właściwych badań techniką CAWI (ang. *Computer-Assisted Web Interview*).

Kolejnym etapem badawczym była realizacja badań ilościowych metodą wspomaganego komputerowo wywiadu przy pomocy strony www w okresie sierpień – wrzesień 2018 roku. Link ankiety online został rozesłany do wszystkich 340 PUP w Polsce.

W celu zapewnienia zwrotności kwestionariusza w badaniach ilościowych dopuszczono procedurę mieszaną (ang. *mixed mode*), polegającą na uzyskaniu tych samych informacji od różnych osób przy wykorzystaniu odmiennych technik badawczych³¹⁶. Dystrybucja kwestionariusza ankiety nastąpiła w dwóch formach, w celu pozostawienia respondentowi wyboru najdogodniejszego dla niego sposobu przekazania danych. Taka dywersyfikacja dróg pozy-

³¹⁶ F. Sztabiński, T. Żmijewska-Jędrzejczyk, *Mixed-mode survey design: problem efektu techniki*, Przegląd Socjologiczny 2012, Volume 61, Issue 1, s. 31.

skiwania tych samych danych zwiększa zwrotność kwestionariusza. W sytuacji braku zwrotu ankiety metodą CAWI, wykorzystując ten sam kwestionariusz ankiety, przeprowadzono wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny CATI (ang. *Computer Assisted Telephone Interview*).

W efekcie zgromadzono 108 wypełnionych kwestionariuszy ankiety, co stanowiło 32% populacji PUP w Polsce.

Równolegle do realizowanych badań ilościowych analizowano bazy danych GUS (BDL), wojewódzkich urzędów pracy oraz zasoby MRPiPS. Pozyskane dane posłużyły uzupełnieniu zmiennych wejściowych i wyjściowych opracowanych w trakcie badań jakościowych i ilościowych oraz określeniu zmiennych środowiskowych, a w efekcie pomiarowi efektywności PUP.

Wyniki badań ilościowych zostały poddane analizie statystycznej, która miała głównie na celu sprawdzenie, czy odpowiedzi przedstawicieli PUP są skorelowane z grupami ratingowymi powiatów, które reprezentują.

W efekcie realizacji badań pierwotnych nastąpiło wyłonienie zmiennych, które zostały uwzględnione w modelu efektywności technicznej PUP z założeniem reprezentacji wyników działalności przez zmienne z czterech wymiarów: klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej.

Kolejny etap procesu badawczego posłużył oszacowaniu wartości efektywności technicznej PUP oraz utworzeniu rankingu jednostek. Do pomiaru efektywności wykorzystano metodę analizy obwiedni danych DEA mającą zastosowanie w sektorze publicznym³¹⁷. Metoda DEA pozwoliła zidentyfikować jednostki, które najefektywniej gospodarują swoimi nakładami i osiągają najlepsze wyniki efektywności technicznej.

Wyniki analizy pozwoliły również na identyfikację wzorcowych PUP („benchmarków”) reprezentujących tzw. dobrą praktykę w badanej grupie. Ponadto umożliwiły określenie obszarów działalności PUP wymagających poprawy dzięki wytypowaniu tych efektów, których zmiana przyczyni się do polepszenia efektywności w sposób znaczniejszy niż w przypadku pozostałych zmiennych.

Ostatnim etapem było opracowanie wniosków z prowadzonych badań, które zapewniły opracowanie autorskiej procedury pomiaru efektywności lokalnych PSZ.

³¹⁷ J. Odeck, *Evaluating target achievements in the public sector: an application of a rare nonparametric DEA and Malmquist indices*, Journal of Applied Economics, 2005, vol. VIII, no. 1, s. 171-190.

4.2. Postrzeganie skuteczności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia przez pracowników PUP

Skuteczność działania PSZ, jako kategoria prakseologiczna, która powinna być analizowana zero-jedynkowo, jest zróżnicowana w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, ale także specyfiki lokalnych rynków pracy.

Uczestnicy badań jakościowych wskazywali na główne obszary, do których powinny odnosić się cele działania reprezentowanych przez nich podmiotów. Są one związane ze spełnianiem potrzeb głównych interesariuszy, odbiorców usług urzędów pracy – osób bezrobotnych oraz pracodawców. Wymiarami, w których powinny lokować się cele działalności PUP, są według ekspertów:

- zatrudnianie osób bezrobotnych,
- utrzymanie niezbędnej ilości i struktury zasobów pracy w lokalnych przedsiębiorstwach.

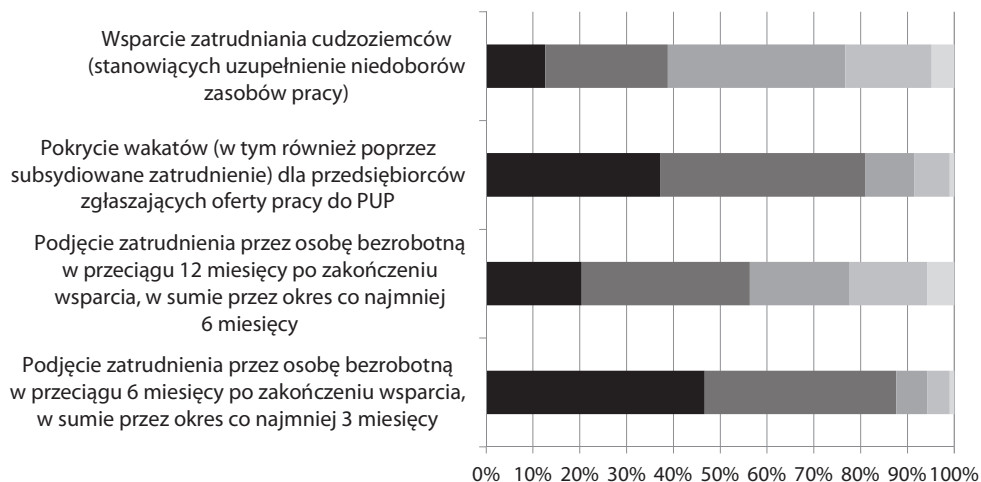
W przypadku pierwszego wymiaru istotne jest doprecyzowanie okresu, w którym osoba bezrobotna podejmuje zatrudnienie po zakończeniu wsparcia realizowanego przez urząd pracy, oraz trwałości zatrudnienia.

Oceniając skuteczność lokalnych PSZ, należy założyć, że efekty działania tych podmiotów są odroczone w czasie. Card, Kluge i Weber, dokonując oceny 199 aktywnych programów rynku pracy realizowanych w latach 1995-2007, założyli oddziaływanie efektów w trzech zasięgach czasowych – krótkoterminowym (rok po zakończeniu programu), średnioterminowym (dwa lata po zakończeniu programu) oraz długoterminowym (3 lata po zakończeniu programu). Badacze wskazują, że korzystniej jest oceniać efekty oddziaływania programu w ujęciu średnio- lub długoterminowym³¹⁸.

Drugi wymiar celów działalności PUP, dotyczący utrzymania odpowiedniej ilości i struktury zasobów pracy w lokalnych przedsiębiorstwach, obejmuje zarówno pokrycie wakatów (pracownikami z kraju i z zagranicy), jak i uzupełnienie kwalifikacji niezbędnych na danym stanowisku.

Przedstawiciele PUP, uczestnicy badań ilościowych, oceniali wymiary oceny skuteczności lokalnych PSZ – wykres 4.1.

³¹⁸ Programy, które były nieistotne lub miały negatywne oddziaływanie na założone cele w krótkim okresie, miały pozytywny wpływ w ocenie 2 lub 3 lat; D. Card, J. Kluge, A. Weber, *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, The Economic Journal, 2010 Royal Economic Society.



Wykres 4.1. Wymiary skuteczności działania PUP

Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość badanych upatrywała skuteczności działania PUP w pierwszym z wymiarów – podejmowaniu zatrudnienia przez osoby bezrobotne. Mając wybór pomiędzy różnym okresem rozpoczęcia zatrudnienia po zakończonym wsparciu oraz różną trwałością zatrudnienia, okazało się, że respondenci preferują występowanie efektów o zasięgu krótkookresowym. Najwyżej ocenionym sposobem pomiaru skutecznego działania PUP w tym wymiarze jest, według respondentów, podjęcie zatrudnienia przez osobę bezrobotną w przeciągu 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia, w sumie przez okres co najmniej 3 miesięcy (47% wskazań „decydowanie tak” oraz 41% „raczej tak”). Natomiast wśród odpowiedzi „inne”, respondenci często sygnalizowali jeszcze krótszy okres oddziaływania efektów, gdyż jako skuteczne działania PUP wskazywali podjęcie zatrudnienia przez osobę bezrobotną w przeciągu 3 miesięcy po zakończeniu wsparcia, w sumie przez okres co najmniej 30 dni. Być może taka postawa respondentów wynika z ich doświadczeń dotyczących trudności aktywizacji osób bezrobotnych oraz ich niskiej motywacji do podjęcia zatrudnienia i jego utrzymania. Osoby bezrobotne, często posiadając zaplecze socjalne, nie posiadają bodźców ekonomicznych do rozpoczęcia aktywności zawodowej.

Cel z dłuższym okresem oddziaływania efektów (podjęcie zatrudnienia przez osobę bezrobotną w przeciągu 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia, w sumie przez okres co najmniej 6 miesięcy) został pozytywnie oceniony przez 57% respondentów.

Kolejnym wymiarem działania urzędu pracy świadczącym o jego skuteczności jest, według badanych, zapewnienie pokrycia wakatów i uzupełnienie kwalifikacji pracowniczych dla lokalnych przedsiębiorców zgłaszających oferty

pracy do PUP. Zdecydowana większość respondentów (81%) uznała ten wymiar działalności za istotny.

Respondenci uważali, że w najmniejszym stopniu o skuteczności działania PUP świadczy wsparcie zatrudniania cudzoziemców (stanowiących uzupełnienie niedoborów zasobów pracy). W przypadku oceny tego obszaru funkcjonowania urzędu pracy najwięcej respondentów nie miało zdania (38% badanych wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”). Może to być związane ze znacznym obciążeniem pracowników PUP dodatkowymi obowiązkami związanymi z obsługą cudzoziemców i brakiem przekonania urzędników, czy zadania te powinny być realizowane przez ich instytucję.

Respondenci badań ilościowych w kategorii „inne” wskazywali na dodatkowe aspekty związane ze skutecznym działaniem PSZ. Były to głównie mierzalne cele ilościowe skierowane ogólnie do osób bezrobotnych (np. liczba zaktywizowanych osób bezrobotnych, które nie powróciły do rejestru urzędu pracy w określonym czasie), ale także dotyczące osób długotrwale bezrobotnych i osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, np. niski udział osób długotrwale bezrobotnych (nieaktywnych zawodowo przez okres powyżej 12 miesięcy), jak też krótkotrwale zatrudnionych osób z wieloma barierami dostępu do rynku pracy (np. alkoholiczków, samotnych matek, osób z orzeczeniem o niepełnosprawności).

Respondenci badań ilościowych, oceniając skuteczność działalności PUP, w kategorii „inne” wskazywali także na cele jakościowe, do których można zaliczyć zadowolenie i satysfakcję klientów korzystających z usług i instrumentów oferowanych przez urzędy pracy.

Część wskazanych przez respondentów celów działalności PUP w kategorii „inne” dotyczyła również obsługi pracodawców. Obejmowała ona na przykład liczbę ofert pracy złożonych przez pracodawców w urzędzie (które jednak można uznać za czynnik środowiskowy – w mniejszym stopniu zależny od działalności pracowników PUP, w większym od potencjału lokalnego popytu na pracę). Innym zgłoszonym przez respondentów aspektem świadczącym o skuteczności PUP było kierowanie osób bezrobotnych do pracy niesubsydiowanej, głównie poprzez realizację pośrednictwa pracy.

Określając skuteczność organizacyjną PUP, respondenci odnosili się głównie do perspektywy klienta. Klient był postrzegany zarówno jako osoba bezrobotna, ale także jako pracodawca. Wśród wskazanych celów działalności pojawiały się także aspekty odnoszące się do perspektywy procesów wewnętrznych, czyli działań podejmowanych przez pracowników PUP prowadzących do finalnego efektu w postaci zatrudnienia osoby bezrobotnej.

4.3. Uwarunkowania efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce

Efektywność jest cechą, którą można „zmierzyć”, używając różnorodnych mierników³¹⁹. Stanowi kryterium oceny działalności lokalnych PSZ kwantyfikowane przez porównanie relacji wyników (efektów) i nakładów. Istotną wagę przy ocenie działalności tego typu instytucji odgrywają czynniki zewnętrzne środowiskowe, związane przede wszystkim z potencjałem popytu na pracę, strukturą podaży pracy (w tym głównie osób bezrobotnych).

Uczestnicy badań jakościowych identyfikowali uwarunkowania efektywności lokalnych PSZ. Określali czynniki wpływające na osiągnięcie założonych celów działania, występujące zarówno na poziomie samej organizacji, jak i funkcjonujące w otoczeniu ich urzędu. Ponadto określali czynniki oddziałujące na możliwość przekształcania posiadanych zasobów w efekty. Do wewnątrzorganizacyjnych uwarunkowań efektywności zaliczyli między innymi obowiązujący system wynagrodzeń, liczbę pracowników urzędu (głównie doradców zawodowych), mających w zakresie obowiązków obsługę klienta, w stosunku do liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie, zakres zadań nakładanych na pracowników urzędu przez obowiązujące prawodawstwo, warunki lokalowe urzędu.

Czynnikami, które znajdują się w otoczeniu urzędu i determinują efektywność jego działania, są według respondentów: potencjał zatrudnieniowy lokalnych przedsiębiorców, poziom wynagrodzeń w regionie, dostępność świadczeń z systemu pomocy społecznej, poziom dostosowania lokalnej oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy, dostępność usług wychowawczo-opiekuńczych wobec osób zależnych.

W kontekście powyższych uwarunkowań eksperci wskazali też na bariery, które ograniczają efektywność działania ich urzędu. Do ograniczeń na poziomie organizacji zaliczyli funkcjonujący system wynagrodzeń, obejmujący zbyt niskie płace w powiatowych urzędach pracy oraz brak odpowiednich motywatorów skłaniających pracowników do wydajniejszej pracy, rozumianej jako suma usług świadczonych przez jednego pracownika PUP w określonej jednostce czasu³²⁰. Obowiązujący powiatowe urzędy pracy system premii uzależnia osiągnięcie premii od wyników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej danego urzędu w porównaniu z przeciętnym poziomem tych mierników w kraju. Wyniki te często nie są powiązane z zaangażowaniem pracowników i sumą świadczonych usług na rzecz interesariuszy (zachodzącymi w urzędzie procesami wewnętrznymi czy innowacyjnymi i rozwojowymi). Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, niejednokrotnie wyniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej

³¹⁹ A. Pierścieniak, *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* nr 20, 2011, s. 340.

³²⁰ *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/> (data wejścia: 18.03.2019).

uzależnione są od otoczenia, w którym działała urząd, pozostającego poza jego wpływem (np. w zakresie struktury osób bezrobotnych czy potencjału popytu na pracę). Uzyskiwanie wysokiej efektywności zatrudnieniowej i niskiej kosztowej może być także efektem realizacji określonych instrumentów rynku pracy skierowanych do wybranych grup osób bezrobotnych. Poza tym ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ogranicza obecnie dostęp do części premii dla pracowników zatrudnionych na konkretnych stanowiskach.

Respondenci badań jakościowych wskazali także, że osiągnięcie skuteczności działania urzędu, utożsamianej z podjęciem zatrudnienia przez osoby bezrobotne, stanowi znaczne wyzwanie. Przedstawiciele PUP w Warszawie oraz we Wrocławiu stwierdzili, iż w dobie koniunktury gospodarczej, przy niskiej stopie bezrobocia w ich powiatach, osoby, które pozostały w rejestrach urzędów pracy, mają niską motywację do podjęcia aktywizacji zawodowej.

Ponadto w urzędach zbyt mała jest liczba doradców klienta przypadająca na jednego bezrobotnego, co utrudnia indywidualne podejście do głównych interesariuszy PUP – osób bezrobotnych (w tym często długotrwale) oraz pracodawców.

Kolejną barierą osiągnięcia efektywności działania PUP postrzeganą przez uczestników badań jakościowych była znaczna liczba dodatkowych obowiązków, poza obsługą osób bezrobotnych, co obecnie jest związane głównie ze świadczeniem usług na rzecz zatrudniania cudzoziemców.

Respondenci za utrudnienie uznali także niewystarczającą infrastrukturę, głównie lokalową, uniemożliwiającą komfortową obsługę interesantów czy zatrudnienie dodatkowych pracowników.

Do barier występujących w otoczeniu PUP respondenci zaliczyli niski popyt na pracę przejawiający się dominacją mikroprzedsiębiorstw w regionie, mających nieznaczny potencjał zatrudnieniowy w porównaniu z większymi podmiotami gospodarczymi. Na to ograniczenie wskazywali głównie eksperci z powiatów przemyskiego i braniewskiego, lokujących się w IV grupie ratingowej. Identyfikowali oni znaczne utrudnienia w osiągnięciu efektywności działania PUP ze względu na nadal niski popyt na pracę w ich regionach, co jest związane z małym nasyceniem przedsiębiorstw, zwłaszcza większych.

Za poważną barierę osiągnięcia efektywności działania urzędów pracy uznano też polski system pomocy społecznej, w tym między innymi świadczenie wychowawcze 500+, które demotywuje osoby bezrobotne do podejmowania aktywności zawodowej. Zjawisko to występuje głównie wśród kobiet, których rodziny otrzymują świadczenie wychowawcze. Powodem dezaktywacji jest w znacznej mierze działanie efektu dochodowego. Im niższe są zarobki, tym większy jest wpływ środków uzyskanych w ramach świadczenia wychowaw-

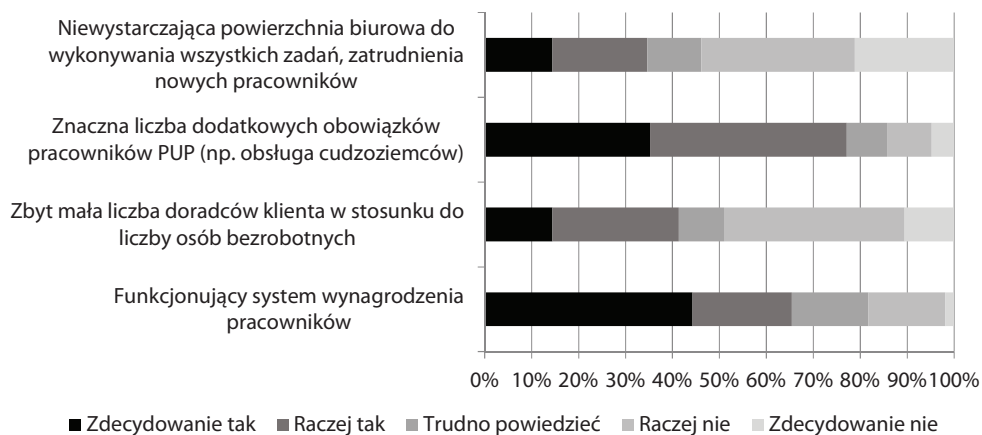
czego na budżet rodziny i tym większa demotywacja do powrotu osoby bezrobotnej na rynek pracy³²¹.

Respondenci wskazywali także na niedostosowanie kształcenia w ich regionie do potrzeb rynku pracy, co jest jedną z przyczyn bezrobocia strukturalnego, zwłaszcza wśród osób młodych.

Ponadto eksperci twierdzili, że stan lokalnej infrastruktury determinuje dostępność oferty PUP dla osób bezrobotnych. Można do niej zaliczyć jakość infrastruktury drogowej wpływającej na mobilność przestrzenną czy dostępność usług wychowawczo-opiekuńczych, które warunkują możliwości aktywizacji opiekunów osób zależnych.

Opinia ekspertów biorących udział w badaniach jakościowych została uwzględniona w kwestionariuszu ankiety badań ilościowych, który był dystrybuowany do wszystkich 340 PUP w Polsce.

Zdecydowana większość (77%³²²) przedstawicieli stu ośmiu urzędów pracy, którzy wypełnili kwestionariusz, za najistotniejszą barierę wewnątrzorganizacyjną efektywności działania PUP postrzegała znaczną liczbę dodatkowych obowiązków pracowników PUP (poza aktywizacją osób bezrobotnych), w tym obsługę cudzoziemców – wykres 4.2. Kolejną poważną barierą był funkcjonujący w urzędzie system wynagrodzeń pracowników (66% respondentów wybrało taką odpowiedź). Na zbyt małą liczbę doradców klienta w stosunku do liczby osób bezrobotnych wskazało 41% badanych, zaś na niewystarczającą powierzchnię biurową – 35% przedstawicieli PUP.



Wykres 4.2. Wewnątrzorganizacyjne bariery osiągnięcia efektywności działania PUP

Źródło: opracowanie własne.

³²¹ I. Magda, A. Kiełczewska, N. Brandt, *The „Family 500+” child allowance and female labour supply in Poland*, IBS Working Paper 01/2018.

³²² Podane odsetki wskazują sumę odpowiedzi „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”.

Respondenci badań ilościowych oceniali też bariery efektywności działania PUP występujące w otoczeniu urzędów pracy – wykres 4.3. Najpoważniejszą z nich jest funkcjonujący system świadczeń socjalnych, demotywujący klientów urzędów pracy do podejmowania aktywności zawodowej (91% respondentów wybrało tę odpowiedź). Równie ważną barierą efektywności działania PUP, występującą w otoczeniu analizowanych instytucji, jest zbyt niski poziom wynagrodzeń w regionie (87% wskazań), co wraz z dostępnością świadczeń socjalnych powoduje ograniczoną motywację osób bezrobotnych do poszukiwania pracy. Na barierę niedostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy wskazało 68% respondentów. Ograniczenia w popycie na pracę w postaci dominacji mikroprzedsiębiorstw nie oferujących miejsc pracy dostrzegają 59% badanych. Natomiast 52% za barierę uznało mało dostępne usługi opiekuńcze wobec osób zależnych.

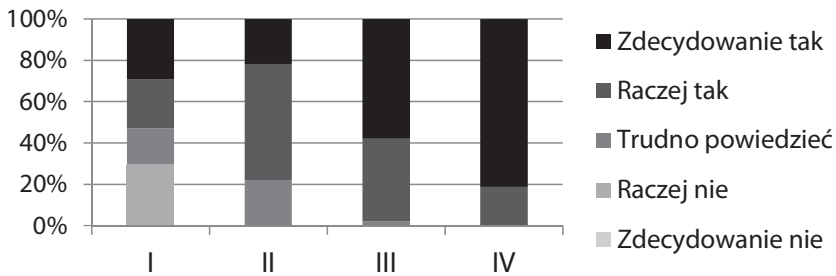
Bariery wynikające z warunków stwarzanych przez lokalnych przedsiębiorców (zbyt niski poziom wynagrodzeń w regionie oraz dominacja mikroprzedsiębiorstw nie oferujących miejsc pracy) wskazywały na statystycznie istotne rozbieżności pomiędzy odpowiedziami w kontekście grup ratingowych powiatów reprezentowanych przez poszczególnych respondentów.



Wykres 4.3. Zewnętrzne bariery efektywności działania PUP

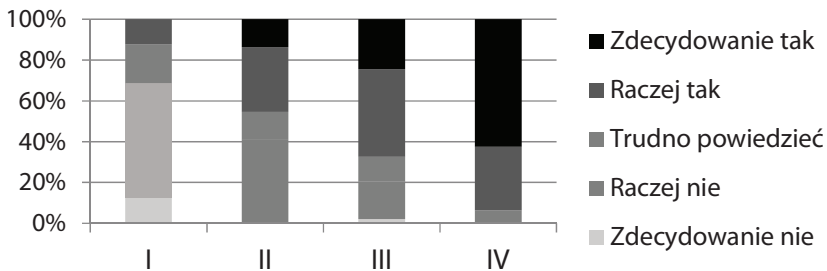
Źródło: opracowanie własne.

Test niezależności chi-kwadrat wskazał na statystycznie istotne rozbieżności pomiędzy odpowiedziami (na poziomie istotności poniżej 0,01). Udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” był większy w grupach ratingowych III i IV – wykresy 4.4 i 4.5. Przedstawiciele powiatów charakteryzujących się mniejszym potencjałem gospodarczym w kontekście sytuacji na rynku pracy częściej identyfikowali te bariery jako utrudniające osiągnięcie wysokiej efektywności działania PUP.



Wykres 4.4. Rozkład odpowiedzi w przypadku bariery: zbyt niski poziom wynagrodzeń w regionie według grup ratingowych powiatów

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 4.5. Rozkład odpowiedzi w przypadku bariery: dominacja mikroprzedsiębiorstw nie oferujących miejsc pracy według grup ratingowych powiatów

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci w dodatkowej kategorii „inne” mieli możliwość wskazania także na dodatkowe bariery zewnętrzne, które nie zostały uwzględnione w kafeterii odpowiedzi³²³. Można do nich zaliczyć między innymi złą infrastrukturę komunikacyjną, ograniczającą mobilność przestrzenną osób bezrobotnych, co utrudnia realizację usług i instrumentów rynku pracy.

Poza tym przedstawiciele PUP sygnalizowali, że w dobie poprawy sytuacji na rynku pracy, migracji (głównie osób młodych) poza region, znaczną grupę klientów urzędu, która pozostaje w rejestrach, stanowią osoby z III profilem pomocy, będące klientami bardzo trudnymi do aktywizacji, niechętnymi do podjęcia pracy.

³²³ W przypadku barier wewnątrzorganizacyjnych respondenci nie wskazali na kwestie wykraczające poza przewidzianą kafeterię odpowiedzi.

4.4. Zmiany systemowe prowadzące do wzrostu efektywności działania lokalnych publicznych służb zatrudnienia w opinii pracowników PUP

Sytuacja na rynku pracy dynamicznie się zmienia, podlega silnym wpływom otoczenia społeczno-gospodarczego. Zależy od zasobu i struktury podaży pracy. Zdeterminowana jest też rozmiarem popytu na pracę stanowiącym popyt pochodny, wynikający z popytu na rynku dóbr. System publicznych służb zatrudnienia powinien podążać za zmianami na rynku pracy, dostosowywać się do specyfiki osób bezrobotnych i potrzeb pracodawców.

Przejawem konieczności adaptacji systemu PSZ w Polsce do sytuacji na rynku pracy jest częstotliwość nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. Można ją uznać za podstawowy dokument wyznaczający ramy dla polityki rynku pracy realizowanej w Polsce. Konieczność wprowadzenia zmian we wspomnianej ustawie wynika z problemów ujawniających się na rynku pracy, których wiele urzędów pracy nie jest w stanie rozwiązać w ramach istniejących uwarunkowań instytucjonalnych³²⁴.

Przedstawiciele PUP, uczestnicy badań jakościowych i ilościowych, identyfikowali niezbędne zmiany systemowe, które mogłyby usprawnić system funkcjonowania ich urzędów – wykres 4.6.

Respondenci za najważniejszą kwestię w zakresie pożądaných zmian systemowych uznali ujednoczenie wymogów i interpretacji przepisów przez organy kontroli (NIK, MRPiPS, WUP, Krajową Administrację Skarbową) – 68% wskazań „zdecydowanie tak” oraz 27% „raczej tak”.

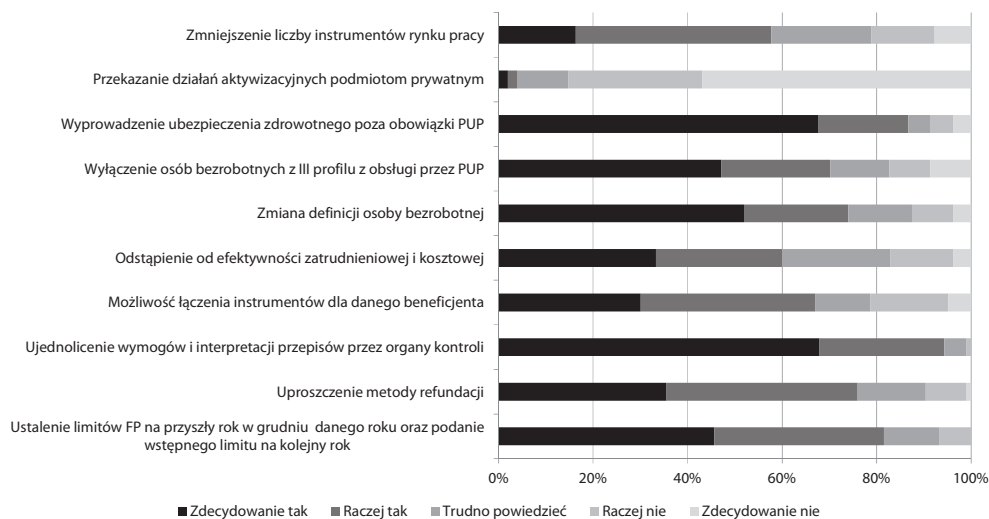
Kolejną istotną zmianą, w opinii uczestników badań ilościowych, jest wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego poza obowiązki PUP (86% respondentów poparło tę odpowiedź).

Potrzebę ustalania limitów Funduszu Pracy na przyszły rok w grudniu danego roku oraz podanie wstępnego limitu na kolejny rok (jako 70% wcześniejszego) dostrzega 81% badanych.

Uproszczenie metody refundacji (rezygnacji z rozbicia jej na składniki) popiera 75% respondentów.

Zdecydowana większość uczestników badań ilościowych (74%) opowiada się także za zmianą definicji osoby bezrobotnej, zapewniającą uwzględnienie tylko tych osób, które są gotowe do podjęcia pracy, a więc wykluczając z kategorii bezrobotnych części osób długotrwale bezrobotnych, lokujących się w III profilu pomocy.

³²⁴ I. Kukulak-Dolata, *Nowe zasady działania Publicznych Służb Zatrudnienia – szanse i zagrożenia*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 257, 2016, s. 79.



Wykres 4.6. Pożądanые zmiany systemowe identyfikowane przez przedstawicieli PUP

Źródło: opracowanie własne.

Większość pozostałych propozycji zmian systemowych respondenci badań ilościowych także ocenili wysoko, w tym: wyłączenie osób bezrobotnych z III profilu z obsługi przez PUP (70% wskazań „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”), możliwość łączenia instrumentów dla danego beneficjenta (67% wskazań), odstąpienie od efektywności zatrudnieniowej i kosztowej (ze względu na manipulację wskaźnikami w celu uzyskania premii 2%) (60% wskazań) oraz zmniejszenie liczby instrumentów rynku pracy (58% wskazań).

Jedyną zmianą systemową, która w zdecydowanej większości nie była pozytywnie oceniana przez pracowników PUP, było przekazanie działań aktywizacyjnych podmiotom prywatnym (jedynie 4% respondentów poparło tę propozycję, natomiast 57% zdecydowanie się z nią nie zgadzało, a 28% wybrało odpowiedź „raczej nie”).

Respondenci badań ilościowych sugerowali także swoje propozycje zmian systemowych, poza uwzględnionymi w kafeterii kwestionariusza ankiety. Można do nich między innymi zaliczyć większą elastyczność stosowania i indywidualizację instrumentów rynku pracy w stosunku do potrzeb osób bezrobotnych, zniesienie profilowania bezrobotnych, przeznaczenie dodatkowych środków finansowych na zatrudnienie psychologa, prawnika, opiekuna dla najtrudniejszych klientów.

W efekcie zaproponowanych zmian systemowych możliwa jest identyfikacja pożądanego systemu lokalnych PSZ, zapewniającego wzrost efektywności ich działania – rysunek 4.3.

Analizując poszczególne składowe systemu, można postulować zachowanie zdecentralizowanej struktury organizacyjnej z większą autonomią PUP. Auto-

nomia PUP odnosiłaby się do elastycznego stosowania form wsparcia w zależności od specyfiki lokalnego rynku pracy i indywidualnych potrzeb klientów.

Rekomendowane jest wprowadzenie wieloletnich ram finansowych Funduszu Pracy, pozwalających na podejmowanie zobowiązań finansowych na okres dłuższy niż rok oraz ustalenie limitów na kolejny rok z odpowiednim wyprzedzeniem. Pozwoliłoby to na długofalowe planowanie działań PUP w zakresie skutecznej realizacji polityki rynku pracy i trwałej aktywizacji osób bezrobotnych.

Istotna jest weryfikacja definicji osoby bezrobotnej, zapewniająca objęcie tym terminem jedynie osób poszukujących pracy, które są zdolne i gotowe do jej pojęcia. Skutkowałoby to wykluczeniem osób z III profilu ze wsparcia oferowanego przez urzędy pracy.

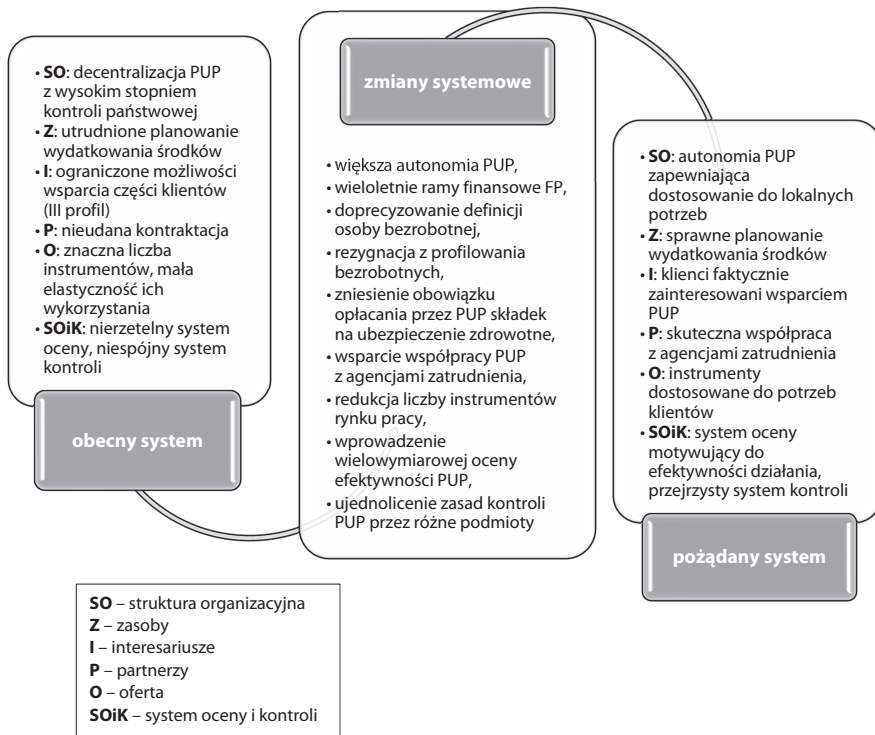
Rekomenduje się rezygnację z profilowania osób bezrobotnych oraz elastyczne podejście z ofertą do poszczególnych kategorii klientów, zapewniające indywidualizację oferowanego wsparcia.

Konieczne wydaje się podjęcie kroków w kierunku postulowanego od dawna zniesienia obowiązku opłacania przez urzędy pracy z Funduszu Pracy składek na ubezpieczenie zdrowotne za zarejestrowanych bezrobotnych bez prawa do zasiłku. Rozwiązanie przyczyniłoby się do „wyprowadzenia” z rejestrów osób pozostających w nich wyłącznie z chęci posiadania prawa do opieki zdrowotnej oraz zmniejszenia liczby pracujących w szarej strefie.

Rekomendowane jest wypracowanie zasad współpracy PUP z podmiotami prywatnymi, w tym agencjami zatrudnienia. Istotne jest dokonanie podziału obowiązków pomiędzy urzędy pracy a agencje. Podmiotom prywatnym powinno zostać przekazane wsparcie osób bezrobotnych, w stosunku do których dotychczas stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. Wskazane jest zapewnienie elastyczności działania dla podmiotów prywatnych w zakresie doboru metod wsparcia zapewniających indywidualne podejście do klienta (na zasadzie działania programów specjalnych).

Zaleca się ograniczenie liczby instrumentów rynku pracy oraz pozostawienie urzędowi pracy większej swobody w stosowaniu poszczególnych form wsparcia. Umożliwiłoby to indywidualizację pomocy w kontekście potrzeb bezrobotnych i uwarunkowań lokalnego rynku pracy.

Niezbędna jest także zmiana zasad oceny efektywności PUP oraz ujednoczenie wymogów i interpretacji przepisów przez organy kontrolujące urzędy pracy.



Rysunek 4.3. Obecny a pożądany system lokalnych PSZ w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

W niniejszym rozdziale uzyskano odpowiedź na pierwsze cztery pytania badawcze.

Cele działania lokalnych PSZ odnoszą się do dwóch wymiarów: podjęcia zatrudnienia przez osoby bezrobotne oraz wsparcia utrzymania niezbędnej ilości i struktury zasobów pracy w lokalnych przedsiębiorstwach.

Zgodnie z opinią pracowników PUP dla pomiaru osiągnięcia celów działania urzędów pracy konieczne jest określenie okresu, w którym osoba bezrobotna podejmuje zatrudnienie po zakończeniu wsparcia realizowanego przez urząd pracy, oraz trwałości tego zatrudnienia. Obowiązujące obecnie okresy weryfikacji sytuacji osoby bezrobotnej na trzy miesiące po zakończeniu wsparcia i co

najmniej trzydziestodniowa trwałość zatrudnienia są zbyt krótkie i należałoby je sukcesywnie wydłużać³²⁵.

Natomiast cele działania lokalnych PSZ dotyczące ilości i struktury zasobów pracy w przedsiębiorstwach powinny dotyczyć z jednej strony liczby pokrytych wakatów dla przedsiębiorstw (zarówno poprzez skierowanie przez pracowników PUP bezrobotnych Polaków, jak i cudzoziemców do podjęcia pracy), z drugiej zaś liczby pracowników przedsiębiorstw objętych kształceniem ustawicznym w ramach KFS.

Cele działalności PUP powinny być regularnie weryfikowane i dostosowywane do sytuacji panującej na rynku pracy.

Wyniki badań przeprowadzone wśród pracowników PUP wskazały na szereg barier efektywności działania lokalnych PSZ. Można je podzielić na ograniczenia wewnątrzorganizacyjne oraz zewnętrzne. Do pierwszych można głównie zaliczyć zbyt szeroki zakres obowiązków pracowników PUP, demotywuujący do wydajnej pracy system wynagrodzeń czy niedobór doradców klienta w stosunku do liczby osób bezrobotnych. Barierami zewnętrznymi są głównie zachęcający do bierności zawodowej system świadczeń socjalnych, niski poziom wynagrodzeń w regionie, system edukacji niedostosowany do potrzeb rynku pracy czy zbyt mały potencjał zatrudnieniowy lokalnych przedsiębiorstw.

Pracownicy PUP sygnalizują także potrzebę zmian systemowych, które zapewniłyby ograniczenie występujących barier i zwiększenie skuteczności działania urzędów pracy. Można do nich zaliczyć między innymi zapewnienie większej autonomii PUP, wieloletnie ramy finansowe FP, doprecyzowanie definicji osoby bezrobotnej, rezygnację z profilowania bezrobotnych, zniesienie obowiązku opłacania przez PUP składek na ubezpieczenie zdrowotne, wsparcie współpracy PUP z agencjami zatrudnienia, redukcję liczby instrumentów rynku pracy oraz wprowadzenie wielowymiarowego systemu oceny efektywności i ujednoczenie zasad kontroli PUP przez różne podmioty.

Przeprowadzone badania charakteryzują pewne ograniczenia, które wynikają głównie z homogeniczności respondentów, wywodzących się z jednego środowiska zawodowego. Może to rzutować na jednostronność opinii. Aczkolwiek uczestnicy badań jakościowych uczestniczący w opracowaniu kafeterii odpowiedzi do narzędzia badania ilościowego wywodzili się z powiatów o zróżnicowanej sytuacji na rynku pracy oraz zajmowali różne stanowiska w PUP. Miało to zapewnić możliwie szerokie spojrzenie na analizowane zjawisko.

³²⁵ Rekomendacja ta ma zostać wdrożona w nowej ustawie o rynku pracy, gdy analogiczne okresy mają się wydłużyć do sześciu i trzech miesięcy.

Rozdział 5

Propozycja autorskiej metodyki pomiaru efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia

5.1. Klasyfikacja nakładów i efektów

Zgodnie z opracowaną definicją efektywności lokalnych PSZ metoda pomiaru efektywności powinna uwzględniać zarówno nakłady na działalność tych podmiotów, jak i wyniki tej działalności. Ponadto efekty należy traktować wielowymiarowo, w perspektywie klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej. Metoda pomiaru powinna także zapewnić uwzględnienie warunków otoczenia, w których działa dana jednostka. Podejście wskaźnikowe stosowane do pomiaru efektywności nie pozwala na jednoczesną analizę wielu nakładów i efektów. Poza tym nie jest możliwe uwzględnienie oddziaływania zmiennych środowiskowych na uzyskiwane wyniki efektywności.

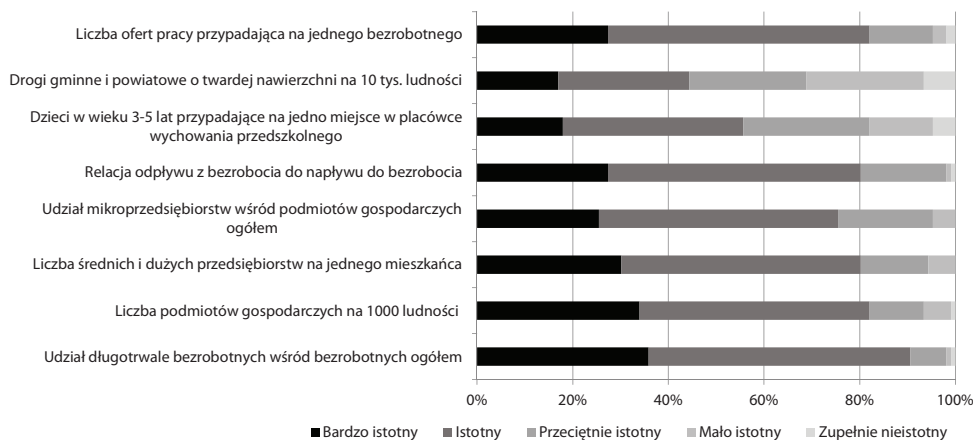
Poza wyborem odpowiedniej metody kluczowy dla oceny efektywności działania lokalnych PSZ jest dobór odpowiednich zmiennych odnoszących się do generowanych nakładów (zmiennych wejściowych) oraz osiągniętych wyników (zmiennych wyjściowych).

Identyfikacja zestawienia zmiennych, które mogą być uwzględnione w modelu, nastąpiła na etapie badań jakościowych. Natomiast wartości poszczególnych zmiennych pozyskiwano bezpośrednio od respondentów badań ilościowych. Zestawienia uzupełniono, korzystając z zasobów GUS, WUP oraz MRPiPS.

W procesie identyfikacji zmiennych wejściowych przyjęto do analizy dwa rodzaje zmiennych – tabela 5.1. Pierwszym z nich są nakłady ponoszone na działalność PSZ, obejmujące głównie zasoby ludzkie i finansowe, będące zmiennymi kontrolowanymi. Drugim rodzajem są zmienne środowiskowe, stanowiące nakłady niekontrolowane. Zmienne środowiskowe pozostają poza kontrolą decyzyjną jednostek, lecz mają wpływ na ich produktywność. Nakłady niekontrolowane PSZ powinny odnosić się do sytuacji na rynku pracy w regionie. Jest ona wypadkową szeregu zmiennych, zależną od: mobilności pracy, wysokości zasiłku dla bezrobotnych i jego relacji do stawki płacy minimalnej, polityki prowadzonej przez państwo na rynku pracy, liczby miejsc pracy w gospodarce, inflacji i stopy podatkowej, kosztów pracy, koniunktury gospodarczej i innych

uwarunkowań³²⁶. Istotne dla zobrazowania warunków działalności urzędów pracy jest także uwzględnienie struktury ich klientów w kontekście możliwości realizacji działań aktywizacyjnych.

Przy wyborze zmiennych środowiskowych sugerowano się opinią respondentów badań ilościowych, którzy dokonywali oceny nakładów niekontrolowanych w zakresie ich oddziaływania na proces przekształcania posiadanych przez PUP zasobów w pożądane efekty – wykres 5.1.



Wykres 5.1. Nakłady niekontrolowane w ocenie przedstawicieli PUP

Źródło: opracowanie własne.

Wśród zaproponowanych nakładów niekontrolowanych respondenci najwyżej ocenili trzy wskaźniki: udział długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem, liczbę podmiotów gospodarczych na 1000 ludności oraz liczbę ofert pracy przypadającą na jednego bezrobotnego. W dalszym procesie doboru zmiennych zdecydowano się na uwzględnienie w modelu pierwszego i trzeciego wskaźnika jako zmiennych środowiskowych³²⁷. Ze względu na fakt, iż w przypadku liczby podmiotów gospodarczych na 1000 ludności istnieje obawa, że uwzględnia ona także podmioty jednoosobowe, nie kreujące miejsc pracy, tego wskaźnika nie uwzględniono w modelu efektywności technicznej. Należy dodać, że zarówno w przypadku pierwszego, jak i trzeciego wskaźnika test niezależności chi-kwadrat nie wskazał na statystycznie istotne różnice między odpowiedziami w zależności od grup ratingowych. Można więc

³²⁶ R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 249.

³²⁷ Ze względu na silniejszy związek statystyczny ze zmiennymi charakteryzującymi efekty zdecydowano się uwzględnić liczbę ofert pracy, bez odniesienia do liczby bezrobotnych.

wnioskować, że przedstawiciele różnych grup ratingowych uznają te wskaźniki za istotne lub bardzo istotne.

W efekcie zrealizowanych badań zgromadzono zestaw zmiennych odnoszących się do nakładów PUP, które mogą być wykorzystane do pomiaru efektywności technicznej urzędów pracy.

Tabela 5.1. Klasyfikacja nakładów lokalnych PSZ

Nakłady kontrolowane		Nakłady niekontrolowane
zasoby ludzkie	zasoby finansowe	
<ul style="list-style-type: none"> - liczba pracowników ogółem, - liczba pracowników kluczowych, - liczba pracowników Centrum Aktywizacji Zawodowej, - liczba doradców zawodowych, - liczba pośredników pracy 	<ul style="list-style-type: none"> - planowane wydatki ogółem (budżet PUP), - planowane wydatki Funduszu Pracy ogółem, - środki Europejskiego Funduszu Społecznego ogółem 	<ul style="list-style-type: none"> - liczba ofert pracy, - liczba ofert pracy przypadająca na jednego bezrobotnego, - udział długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem, - udział bezrobotnych powyżej 24 miesięcy w ogólnej liczbie bezrobotnych, - liczba podmiotów gospodarczych na 1000 ludności, - liczba średnich i dużych przedsiębiorstw na jednego mieszkańca, - udział mikroprzedsiębiorstw wśród podmiot gospodarczych ogółem, - relacja odpływu z bezrobocia do napływu do bezrobocia, - dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego, - drogi gminne i powiatowe o twardej nawierzchni na 10 tys. ludności

Nakłady kontrolowane można także uwzględnić w przeliczeniu na jednego bezrobotnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań jakościowych i ilościowych oraz zasobów MRPiPS (sprawozdanie miesięczne MRPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy, składanych przez powiatowe urzędy pracy) oraz BDL GUS.

Klasyfikacja efektów działalności lokalnych PSZ została opracowana w oparciu o koncepcję zrównoważonej karty wyników (ZKW). Jest ona głównie wykorzystywana do oceny efektywności działania podmiotów nastawionych na osiągnięcie zysku, jednak w literaturze znalazła także zastosowanie do oceny

działalności podmiotów *non-profit* (organizacji charytatywnych, szpitali³²⁸, muzeów³²⁹, uczelni publicznych³³⁰ i in.).

Według koncepcji ZKW, ocena organizacji opiera się na czterech perspektywach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju. Opracowywane są cele odnoszące się do każdej z tych perspektyw i identyfikowane wskaźniki/zmienne zapewniające ewaluację działalności organizacji w poszczególnych perspektywach. Perspektywy, tworząc związek przyczynowo-skutkowy, stanowią system, w oparciu o który funkcjonuje organizacja. Podstawę systemu stanowi perspektywa innowacji i rozwoju, która determinuje perspektywę procesów wewnętrznych, następnie oddziałuje ona na perspektywę klienta, która w efekcie wpływa na wynik finansowy³³¹.

W przypadku podmiotów publicznych, nie nastawionych na zysk, hierarchia perspektyw w systemie różni się od występującej w przypadku przedsiębiorstw zorientowanych na maksymalizację wyniku finansowego – rysunek 5.1. Kluczową pozycję przyjmuje perspektywa klienta bazująca na perspektywie procesów wewnętrznych, która z kolei jest powiązana z perspektywą innowacji i rozwoju. Perspektywa finansowa odnosi się w większym stopniu do racjonalizacji nakładów i stanowi podstawę dla analizy według koncepcji ZKW.

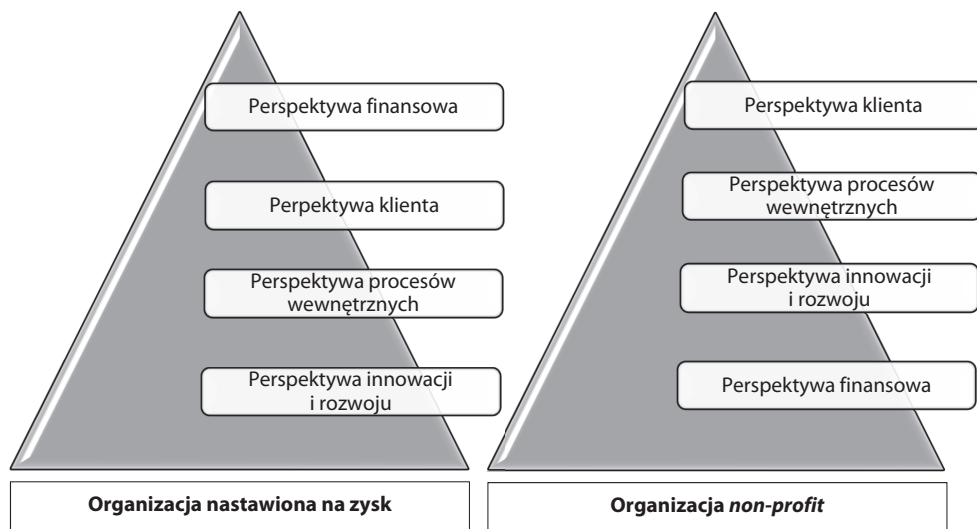
W przypadku lokalnych PSZ ujęcie efektów działania tych podmiotów w czterech perspektywach odnosi się do dwutorowości celów urzędów. Z jednej strony cele te dotyczą podjęcia zatrudnienia przez zarejestrowane w PUP osoby bezrobotne, z drugiej strony obejmują wsparcie lokalnych pracodawców w obszarze pokrywania wakatów i uzupełniania kwalifikacji i kompetencji. Perspektywa klienta i przyporządkowane do niej zmienne odnoszą się więc zarówno do osób bezrobotnych, jak i pracodawców. Perspektywa procesów wewnętrznych obejmuje działania, które realizuje urząd w celu osiągnięcia celów założonych w perspektywie klienta wobec osób bezrobotnych i pracodawców. Perspektywa innowacji i rozwoju zakłada natomiast doskonalenie funkcjonowania urzędu (w kontekście zasobów ludzkich, technologii, systemu zarządzania itp.) zapewniające sprawniejszą realizację procesów wewnętrznych. Perspektywa finansowa zakłada racjonalizację wydatków PUP pokrywanych ze środków publicznych.

³²⁸ R. S. Kaplan, *Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations*, Nonprofit Management and Leadership, vol. 11, no. 3.

³²⁹ A. Basso, F. Casarin, S. Funari, *How well is the museum performing? A joint use of DEA and BSC to measure the performance of museums*, Omega (2017).

³³⁰ P. Urbanek, *Zrównoważona karta wyników w procesie zarządzania uczelnią publiczną*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 472, 2017; F. F. Al-Hosaini, S. Sofian, *A Review of Balanced Scorecard Framework in Higher Education Institution (HEIs)*, International Review of Management and Marketing, vol. 5, no. 1, 2015; D. F. Beard, *Successful applications of the balanced scorecard in higher education*, Journal of Education for Business, vol. 84, no. 5, 2009.

³³¹ A. Basso, F. Casarin, S. Funari, op. cit., s. 2.



Rysunek 5.1. Hierarchia perspektyw ZKW w organizacji nastawionej na zysk oraz organizacji *non-profit*

Źródło: opracowanie własne.

W związku z powyższymi założeniami odnośnie do perspektyw ZKW w środowisku lokalnych PSZ przyporządkowano im zmienne definiujące poszczególne obszary – tabela 5.2.

Tabela 5.2. Klasyfikacja wyników działalności lokalnych PSZ

Perspektywa klienta	Perspektywa procesów wewnętrznych	Perspektywa innowacji i rozwoju	Perspektywa finansowa
<ul style="list-style-type: none"> – liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną, – liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę subsydiowaną, – liczba osób bezrobotnych, które w trakcie lub po zakończeniu udziału 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba wydanych decyzji, – liczba wydanych zaświadczeń, – liczba umów refundacyjnych, – liczba osób bezrobotnych, za które w danym roku dokonano wydatku z FP, bez względu na okres trwania aktywizacji i wielokrotne 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba pracowników, którzy wzięli udział w szkoleniach, – liczba projektów własnych (poza-konkursowych UE), – liczba programów zewnętrznych (projektów konkursowych), – liczba wdrożonych innowacyjnych modeli współpracy z klientem, 	<ul style="list-style-type: none"> – wydatki Funduszu Pracy na formy aktywizacji zawodowej, – wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia i na aktywizację zawodową), – wydatkowane środki na KFS

Perspektywa klienta	Perspektywa procesów wewnętrznych	Perspektywa innowacji i rozwoju	Perspektywa finansowa
<p>w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione,</p> <ul style="list-style-type: none"> - liczba wszystkich dofinansowanych miejsc pracy subsydiowanej, - liczba pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS 	<p>korzystanie z tej samej formy aktywizacji,</p> <ul style="list-style-type: none"> - liczba złożonych wniosków do KFS, - liczba osób bezrobotnych objętych elektroniczną rejestracją 	<ul style="list-style-type: none"> - liczba podpisanych listów intencyjnych z partnerami (w tym z nowymi pracodawcami) 	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań jakościowych i ilościowych oraz zasobów MRPiPS (Raport: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2017 roku*, MRPiPS, Warszawa 2018).

5.2. Zintegrowana procedura pomiaru efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia

Proponowana w niniejszej monografii procedura pomiaru efektywności lokalnych PSZ stanowi zintegrowaną koncepcję obejmującą wykorzystanie analizy obwiedni danych (DEA) oraz zrównoważonej karty wyników.

W procedurze tej uwzględniono podejście holistyczne, w ujęciu procesowym, co oznacza, że poszczególne etapy ewaluacji są ze sobą powiązane i umożliwiają uzyskanie informacji odnośnie do realizowanych i ocenianych działań³³².

Holistyczna ocena efektywności lokalnych PSZ posiada charakter wielokryterialny³³³. Należy w niej wykorzystać, w ramach podejścia wielowymiarowego, wiele subkryteriów (produktywność, rentowność, oddziaływanie społeczne itp.).

Procesowe podejście uwzględnione w opracowanej procedurze pomiaru efektywności zakłada systematyczne, ciągłe i zorganizowane planowanie, monitorowanie i ocenę procesów wykonywanych w analizowanej jednostce, aby zapewnić realizację ustalonych celów działania³³⁴.

³³² Por. A. Lulewicz-Sas, *Ewaluacja...*, op. cit., s. 176.

³³³ S. Marciniak, *Ocena efektywności nowatorskich przedsięwzięć techniczno-organizacyjnych – ujęcie holistyczne*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej – Organizacja i Zarządzanie nr 73, s. 402.

³³⁴ M. Rydzewska-Włodarczyk, M. Sobieraj, *Pomiar efektywności procesów za pomocą kluczowych wskaźników efektywności*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 76, t. 2 (2015), s. 336.

Identyfikacja procesu następuje przy założeniu, że jest to zbiór czynności wymagający na wejściu „wkładu” i dający na wyjściu rezultaty mające pewną wartość dla klienta³³⁵.

Procedura pomiaru efektywności stanowi narzędzie ewaluacyjne, zapewniające usystematyzowanie działań instytucji i ich podporządkowanie ściśle określonym celom. Procedura ta obejmuje cztery etapy: identyfikację celów działalności, dobór zmiennych, pomiar właściwy oraz opracowanie wniosków – rysunek 5.2.

Na etapie określenia celów działalności lokalnych PSZ należy uwzględnić bieżącą sytuację na rynku pracy i dostosowywać założenia skuteczności działania tych podmiotów do warunków stwarzanych przez rynek. Cele działalności lokalnych PSZ mogą dotyczyć obydwu grup interesariuszy zewnętrznych – osób bezrobotnych oraz pracodawców. Zróżnicowanie lokalnych rynków pracy, takie jakie ma miejsce w Polsce³³⁶, może powodować potrzebę ustalania odmiennych celów w zależności od specyfiki otoczenia danego urzędu w kontekście potencjału lokalnego popytu na pracę, skali zjawiska bezrobocia czy struktury osób bezrobotnych. Potrzeba ta może być zaspokojona poprzez odrębnym traktowaniem urzędów o podobnej sytuacji na rynku pracy i realizację procedury pomiaru na poziomie poszczególnych grup urzędów. Potrzeba uwzględnienia zróżnicowania uwarunkowań funkcjonowania lokalnych PSZ jest także wypełniana przez zastosowanie metody DEA z włączeniem do modelu zmiennych środowiskowych, które oddziałują na możliwości transformacji przez urzędy pracy nakładów na wyniki.

W oparciu o określone cele ustalany jest pierwotny zbiór zmiennych, identyfikowanych w obszarze nakładów kontrolowanych, nakładów niekontrolowanych oraz wyników (w perspektywie klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej).

Należy zaznaczyć, że w przypadku instytucji publicznych zestaw zmiennych powinien obejmować zarówno miary finansowe, jak i pozafinansowe, obiektywne i subiektywne³³⁷. O ile podmioty publiczne są zobligowane do ewidencjonowania miar finansowych i obiektywnych, to nie zawsze raportowane są miary pozafinansowe i subiektywne. Miary pozafinansowe w obszarze nakładów mogą odnosić się do liczby pracowników danego podmiotu, natomiast w przypadku wyników miarą pozafinansową jest liczba obsłużonych klientów czy liczba wydanych decyzji. Miary subiektywne natomiast mogą dotyczyć jako-

³³⁵ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996.

³³⁶ B. Błaszczuk, M. Fedorczyk, Cz. Kliszko, *Instrumenty i usługi...* op. cit., s. 102.

³³⁷ A. Neely, M. Bourne, M. Kennerley, *Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach*, *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 20, no. 10, s. 80-116.

ści usług świadczonych przez jednostkę³³⁸. W przypadku metody DEA istnieje możliwość uwzględnienia zarówno finansowych, jak i pozafinansowych miar, a także obiektywnych i subiektywnych.

Zebrane dane poddawane są kontroli formalnej, dotyczącej kompletności oraz zgodności rachunkowej, i kontroli merytorycznej – oceniającej logiczną poprawność danych. Zebrany materiał analityczny jest następnie weryfikowany statystycznie. Weryfikacja statystyczna polega na sprawdzeniu podstawowych statystyk opisowych analizowanych zmiennych celem podsumowania posiadanego zbioru danych oraz wyciągnięcia podstawowych wniosków i przeprowadzenia istotnych uogólnień na temat zbioru. Wykorzystuje się analizę korelacji, wariancji, analizę regresji, czy też bada się zgodność otrzymywanych wyników z zastosowaniem modeli z różnymi zestawami zmiennych³³⁹. W literaturze przedmiotu można znaleźć sugestie dotyczące ustalenia listy analizowanych wejść i wyjść poprzez usuwanie zmiennych, których wykluczenie powoduje najmniej zmian współczynników efektywności³⁴⁰, usuwania zmiennych silnie skorelowanych z pozostawionymi w modelu, a dokładniej tych, które nie wpływają istotnie na informacyjność mierzoną wariancjami warunkowymi i korelacjami cząstkowymi³⁴¹, połączenia metodologii DEA i analizy głównych składowych i zastąpienia oryginalnych zmiennych czynnikami głównymi³⁴².

Wyniki przeprowadzonej weryfikacji statystycznej prowadzą do skrócenia listy zmiennych i opracowania ostatecznego ich zbioru.

Na etapie pomiaru właściwego, z wykorzystaniem wyselekcjonowanych zmiennych, opracowywany jest model efektywności technicznej. Następnie dokonywana jest jego klasyfikacja w oparciu o kryterium orientacji i rodzaju efektów skali. Wybór konkretnego modelu, tj. założenie odpowiednich efektów skali i orientacji, powinien być zgodny z uwarunkowaniami funkcjonowania organizacji. Różnicowanie między zmiennymi lub stałymi korzyściami skali zależy przede wszystkim od tego, czy i w jakim stopniu jednostka decyzyjna może

³³⁸ Instrumentem wykorzystywanym do oceny jakości świadczonych usług, który może być stosowany do badań opinii klientów urzędów pracy, jest model SERVQUAL. Jego zastosowanie zapewnia ocenę stopnia wypełnienia przez daną jednostkę (w odczuciu klienta) pięciu głównych wymagań: niezawodności, odpowiedzialności, zaufania, empatii i zapewnienia dostępu do sprzętu, materiałów i personelu. N. Seth, S. G. Deshmukh, P. Vrat, *Service quality model: a review*, International Journal of Quality & Reliability Management 22(9), 2005.

³³⁹ E. Thanassoulis, *Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis: A Foundation Text with Integrated Software*, Kluwer Academic Publishers, 2003, s. 89.

³⁴⁰ J. M. Wagner, D. G. Shimshak, *Stepwise selection of variables in data envelopment analysis: Procedures and managerial perspectives*, European Journal of Operational Research, 2007, nr 180, s. 57-67.

³⁴¹ L. Jenkins, M. Anderson, *A multivariate statistical approach to reducing the number of variables in data envelopment analysis*, European Journal of Operational Research, 2003, nr 147, s. 51-61.

³⁴² N. Adler, B. Golany, *Including principal component weights to improve discrimination in data envelopment analysis*, Journal of the Operational Research Society, 2002, nr 53, s. 985-991.

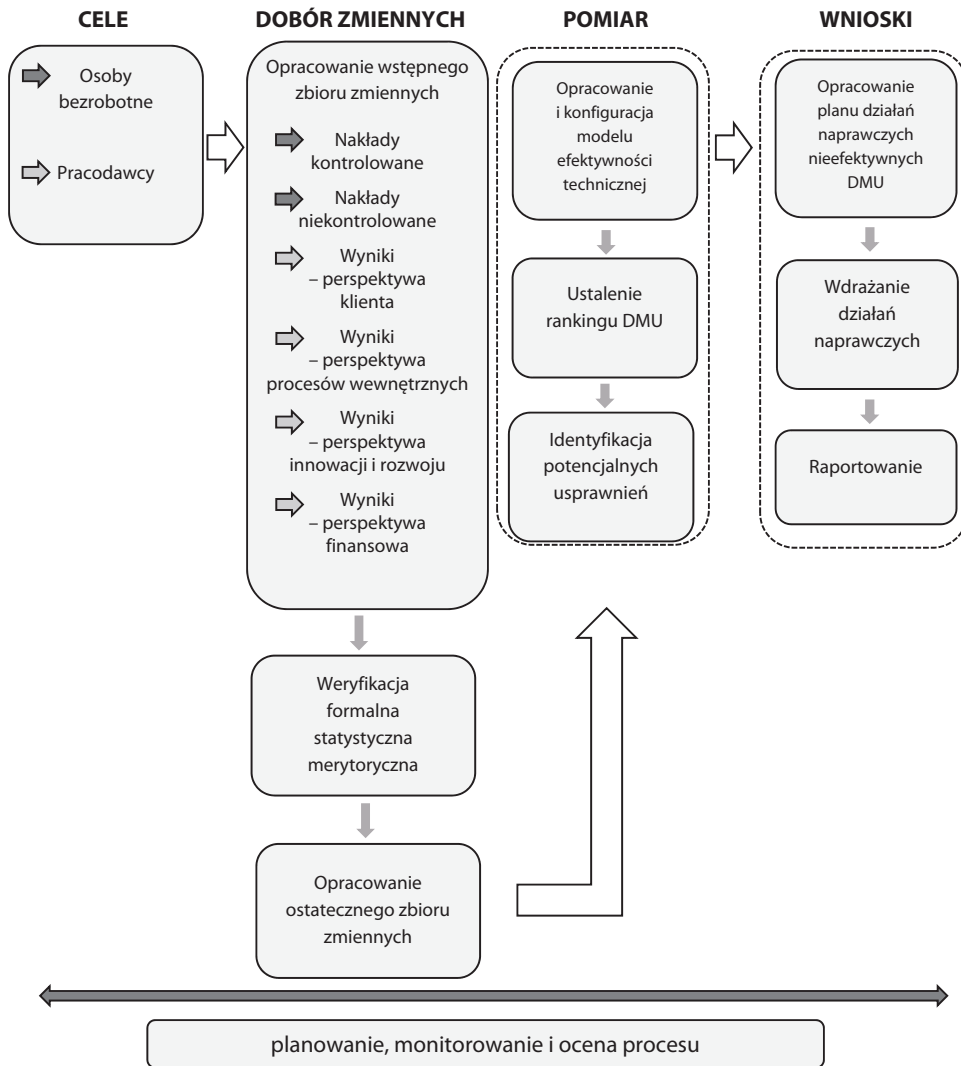
zmieniać swoją wielkość, a także czy w sformułowanym problemie badawczym efekty skali mają być uwzględniane³⁴³. Orientacja modelu powinna odzwierciedlać to, nad czym jednostki mają większą kontrolę. W wypadku gdy dysponują stałymi, trudno modyfikowalnymi zasobami, powinny maksymalizować rezultaty – właściwym modelem będzie model zorientowany na wyniki. Modele zorientowane na nakłady będą stosowane w odwrotnej sytuacji: przy ograniczonym wpływie na wyniki, ale możliwej zmianie zużywanych nakładów³⁴⁴. W wypadku niemożności określenia celu działania można zastosować modele niezorientowane. W przypadku lokalnych PSZ właściwy wydaje się model zorientowany na wyniki przy założeniu stałych efektów skali (patrz rozdział 5.3).

Po dokonaniu klasyfikacji modelu ustalany jest ranking jednostek decyzyjnych z wykorzystaniem programów komputerowych realizujących algorytmy obliczeniowe metody DEA. Oszacowane metodą DEA współczynniki efektywności informują o pozycji danego urzędu pracy w odniesieniu do innych, służą porównaniu jego działalności z pracą podobnych jednostek. Ponadto możliwa jest identyfikacja potencjalnych usprawnień, źródeł nieefektywności i działań podnoszących efektywność.

Ostatnim etapem procedury pomiaru efektywności lokalnych PSZ jest sformułowanie wniosków wynikających z osiągniętych współczynników efektywności i zidentyfikowanych potencjalnych usprawnień efektów w poszczególnych perspektywach. Nieefektywne urzędy pracy pozyskują informację, które obszary funkcjonowania ich instytucji wymagają udoskonalenia w celu zwiększenia efektywności działania. Na tej podstawie możliwe jest opracowanie planu naprawczego dedykowanego konkretnym jednostkom organizacyjnym odpowiedzialnym za osiąganie efektów w perspektywach, w których została zidentyfikowana potrzeba potencjalnych usprawnień. Wdrożenie planu naprawczego może skutkować poprawą efektywności działania urzędu w kolejnych okresach sprawozdawczych. Raportowanie o wprowadzonych zmianach i ich efektach stanowi natomiast źródło wiedzy dla podmiotów borykających się z problemem nieefektywności.

³⁴³ M. Gospodarowicz, *Procedury analizy i oceny banków*, Materiały i Studia, NBP, Departament Analiz i Badań, z. nr 103, Warszawa 2000, s. 50.

³⁴⁴ T. Coelli, D. S. P. Rao, G. E. Battese, *An introduction to efficiency and productivity analysis*, Kluwer Academic Publisher, Boston 2002, s. 158.



Rysunek 5.2. Schemat zintegrowanej procedury pomiaru efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia

Źródło: opracowanie własne.

Procedura pomiaru efektywności lokalnych PSZ powinna być dostosowana do aktualnej sytuacji na rynku pracy zarówno w kontekście celów, jak i zmiennych wykorzystywanych w modelu. W związku z tym przebieg pomiaru powinien być poddawany regularnemu monitoringowi i ocenie. W przypadku znaczących zmian sytuacji na rynku pracy należy opracować plan weryfikacji celów i ujętych w modelu zmiennych.

5.3. Ocena efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia w Polsce

Powiatowe urzędy pracy posiadają identyczną strukturę nakładów i wyników (są jednorodne pod względem badanej technologii), która uprawnia do nadania tym jednostkom w analizie funkcji *Decision Making Units* (DMU).

Przyjmuje się, że DMU, których celem jest przede wszystkim minimalizacja kosztów lub ograniczenia co do wielkości osiąganych wyników, powinny być analizowane za pomocą modelu zorientowanego na nakłady (ang. *input orientation, input minimization, contraction*). Natomiast w przypadku obiektów maksymalizujących efekty swojej działalności lub dysponujących stałymi, trudno modyfikowalnymi nakładami, pomiar efektywności technicznej powinien odbywać się za pomocą modelu zorientowanego na wyniki (ang. *output orientation, output maximization, expansion*). W przypadku braku decyzji co do klasyfikacji stosuje się modele nieorientowane, trudniejsze jednak w interpretacji³⁴⁵.

Sektor publiczny charakteryzuje ograniczony zasób środków finansowych. Jednocześnie zasady ich wydatkowania podlegają regulacjom i nadzorowi prawnemu. Z drugiej strony działalność instytucji sektora publicznego nie jest zorientowana na zysk i w związku z tym nie podlega presji konkurencyjnej. Podział środków budżetowych pomiędzy instytucje sektora publicznego często nie jest uzależniony od jakichkolwiek ocen odnoszących się do efektywności gospodarowania tymi środkami. Nie istnieją równocześnie obiektywne kryteria oceny działalności takich instytucji³⁴⁶. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki, w procesie modelowania przyjęto założenie, iż dbałość o efektywność realizowanych procesów powinna opierać się na efektywnej alokacji posiadanych środków publicznych (nakładów). W sytuacji dysponowania ograniczoną pulą środków celem każdego urzędu pracy powinna być maksymalizacja efektów działań finansowanych z posiadanych zasobów finansowych (środków publicznych). Dlatego obrano kierunek budowy modelu zorientowanego na wyniki, którego założeniem jest optymalizacja efektów przy określonym poziomie nakładów. Orientacja na wyniki jest typowym założeniem przy analizie instytucji publicznych ze względu na potrzebę maksymalizacji dobrobytu społecznego³⁴⁷.

Założono budowę modelu CCR ze stałymi efektami skali. Zgodnie z podejściem metody CCR DEA efektywność jest ustalana poprzez maksymalizowanie wskaźnika ważonych efektów do ważonych nakładów pod warunkiem, że

³⁴⁵ P. Tyagi, S.P. Yadav, S.P. Singh, *Relative performance of academic departments using DEA with sensitivity analysis*, *Evaluation and Program Planning*, 2009, t.32, s. 170-171.

³⁴⁶ J. Nazarko, M. Komuda, K. Kuźmich, E. Szubzda, J. Urban, *Metoda DEA...*, op. cit., s. 90.

³⁴⁷ R. Miranda, M. C. Gramani, E. Andrade, *Technical efficiency of business administration courses: a simultaneous analysis using DEA and SFA*, *International Transactions in Operational Research* 2012, s. 850.

takie same wskaźniki dla każdego DMU są mniejsze lub równe 1 bądź 100% (przy założeniu stałych efektów skali). Tym samym, rozwiązując problem optymalizacyjny dla każdej jednostki (DMU), obliczane są odpowiednie wielkości wag μ_{rj} , v_{ij} ³⁴⁸:

$$\text{efektywność maksymalna obiektu } J = \frac{\sum_{r=1}^s \mu_{rj} y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_{ij} x_{ij}}$$

gdzie:

μ_{rj} – waga efektu r obiektu j,

y_{rj} – efekt r obiektu j,

v_{ij} – waga nakładu i obiektu j,

x_{ij} – nakład i obiektu j,

przy ograniczeniach:

$$0 \leq \frac{\sum_{r=1}^s \mu_{rj} y_{rk}}{\sum_{i=1}^m v_{ij} x_{ik}} \leq 1; k = 1, 2, 3, \dots, J$$

$$\mu_{ij}, v_{ij} \geq 0; i = 1, 2, \dots, m; r = 1, 2, \dots, s$$

W metodzie DEA jednostki nieefektywne są porównywane do innych rzeczywistych obiektów, a nie do poziomu statystycznych mierników, zatem wyróżnienie w pełni efektywnych w danej grupie jednostek daje innym istotną informację, gdzie szukać wzorców (benchmarków) i dobrych praktyk w badanej sferze działalności³⁴⁹.

Dobór zmiennych powinien być kompletny i musi obejmować najbardziej istotne zasoby i efekty działania jednostki. Ponadto, zgodnie z metodyką DEA, optymalny stosunek zmiennych w modelu efektywności do liczby obiektów to 1:3, a zatem rekomendowana liczba zmiennych w modelu (wejściowych – nakładów oraz wyjściowych – wyników) w sumie nie powinna przekraczać 30% badanych obiektów, gdyż wtedy wyniki analizy są najbardziej wiarygodne.

Wśród 108 PUP, biorących udział w badaniach ilościowych realizowanych w ramach działania naukowego *Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce - stan rzeczywisty a pożądaný*, do oceny efektywności technicznej metodą DEA uwzględniono te jednostki, które podały w kwestionariuszu komplet zmiennych po stronie nakładów i wyników. W efekcie baza objęła 27 PUP i przy tej liczebności można było ująć w modelu maksymalnie 9 zmiennych.

³⁴⁸ M. Pawłowska, *Konkurencja i efektywność na polskim rynku bankowym na tle zmian strukturalnych i technologicznych*, Materiały i Studia 2005, nr 192, s. 36.

³⁴⁹ W. W. Cooper, L. M. Seiford, J. Zhu, *Handbook on data envelopment analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2004.

Proces budowania modelu rozpoczęto od doboru zmiennych, dokonując identyfikacji po stronie zmiennych wejściowych, stanowiących nakłady na funkcjonowanie powiatowego urzędu pracy jako instytucji, nakłady na realizację powierzonych zadań oraz czynników otoczenia zewnętrznego posiadających bezpośredni związek z możliwością efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów. Ponadto dokonano identyfikacji zmiennych wyjściowych w czterech perspektywach, zgodnie z koncepcją ZKW.

Zebrany materiał analityczny w następnym etapie został poddany weryfikacji statystycznej i merytorycznej. Wyniki przeprowadzonej weryfikacji statystycznej doprowadziły do skrócenia listy zmiennych. Weryfikacja statystyczna polegała w tym przypadku na sprawdzeniu podstawowych statystyk opisowych analizowanych zmiennych celem podsumowania posiadanego zbioru danych oraz wyciążnięcia podstawowych wniosków i dokonania uogólnień na temat zbioru.

W następnym etapie pozostałe z przyjętych do modelowania zmiennych charakteryzujących nakłady sprawdzono pod względem istnienia i siły korelacji ze zmienną stojącą po stronie wyników. Do analizy korelacji zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona, określający stopień proporcjonalnych powiązań wartości dwóch zmiennych, służący do badania zależności liniowej pomiędzy danymi. Zmienne pozostałe po przeprowadzeniu weryfikacji formalnej i statystycznej sprawdzono pod względem istnienia i siły korelacji.

W rezultacie w modelu efektywności technicznej PUP uwzględniono następujące zmienne:

- Nakład kontrolowany:
I: liczba pracowników ogółem.
- Nakłady niekontrolowane:
UI₁: liczba zgłoszonych ofert pracy,
UI₂: udział długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem³⁵⁰.
- Wyniki – perspektywa klienta:
O_{1a}: liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną,
O_{1b}: liczba pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS.
- Wyniki – perspektywa procesów wewnętrznych:
O₂: liczba wydanych decyzji.
- Wyniki – perspektywa innowacji i rozwoju:
O₃: liczba pracowników, którzy wzięli udział w szkoleniach.
- Wyniki – perspektywa finansowa:
O₄: wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy (w zł).

Uwzględnione w modelu zmienne w większości spełniają statystyczne warunki doboru – zachodzą dodatnie i istotne korelacje zmiennych wejściowych

³⁵⁰ W celu uniknięcia ujemnego współczynnika korelacji została wykorzystana odwrotność tego wskaźnika.

(kontrolowanych i niekontrolowanych) ze zmiennymi wyjściowymi oraz występuje odpowiednio wysoki współczynnik zmienności – tabela 5.3. Wyjątkiem jest zmienna środowiskowa UI_2 – udział długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem, w przypadku której poziom współczynnika korelacji liniowej Pearsona nie jest wysoki, podobnie jak współczynnika zmienności. Ze względu jednak na przesłanki merytoryczne i wysoką ocenę tej zmiennej środowiskowej w badaniach ilościowych zdecydowano się uwzględnić ją w modelu efektywności technicznej lokalnych PSZ.

Tabela 5.3. Podstawowe statystyki zmiennych uwzględnionych w modelu efektywności technicznej PUP (dane z 2017 roku)

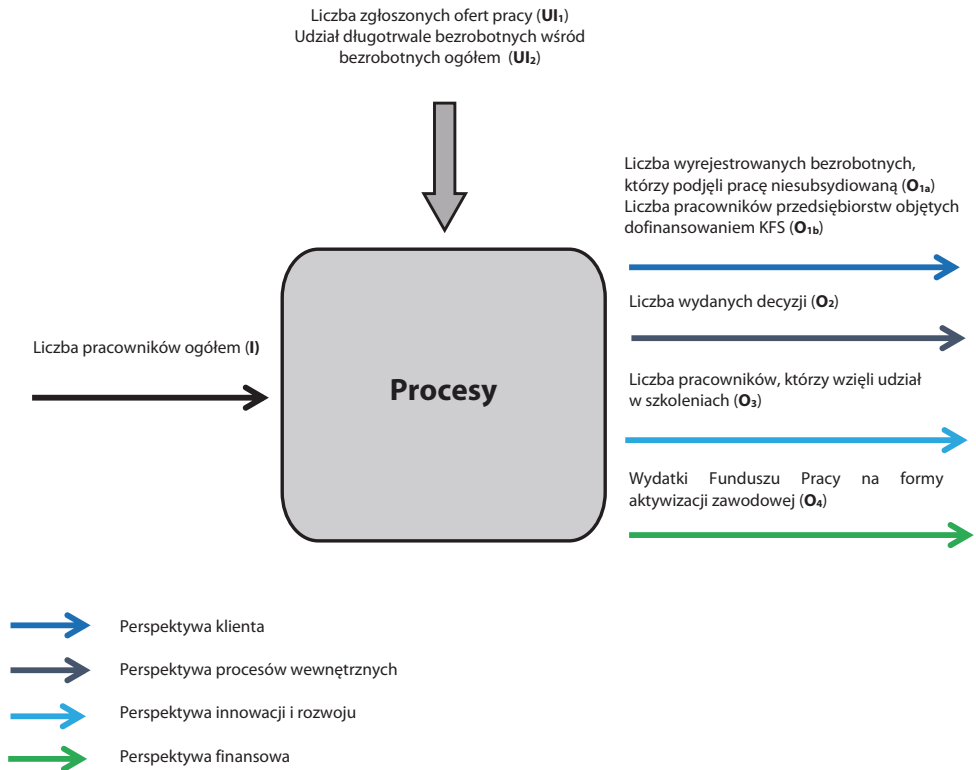
Zmienna	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności	Współczynnik korelacji Pearsona		
				I	UI_1	UI_2
I	59,78	39,83	67%	1	-	-
O_{1a}	1994,96	1542,77	77%	0,61	0,43	0,15
O_{1b}	361,89	254,35	70%	0,72	0,68	0,34
O_2	15325,56	12609,49	82%	0,94	0,87	0,14
O_3	48,67	31,21	64%	0,81	0,74	0,23
O_4	13105153,54	6976696,18	53%	0,85	0,73	0,22
UI_1	4917,67	7140,19	145%	-	1	-
UI_2	40,66	7,27	18%	-	-	1

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu oprogramowania Statistica.

Finalnie do modelu podstawowego włączono 5 zmiennych, których dobór uzasadniony jest merytorycznie i statystycznie, oraz dodatkowo, w celach porównawczych, zbudowano model uwzględniający dwie zmienne środowiskowe – rysunek 5.3³⁵¹.

Ze względu na dualny charakter interesariuszy usług lokalnych PSZ efekty w perspektywie klienta przeanalizowano w oparciu o dwie zmienne (odnoszące się do osób bezrobotnych oraz pracodawców), analizując dwa modele efektywności technicznej PUP. Zakładając, że klientami PUP są osoby bezrobotne, za zmienną przyjęto liczbę wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną. Natomiast przyjmując, że klientami są pracodawcy, zmienną charakteryzującą efekt w perspektywie klienta była liczba pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS.

³⁵¹ Zaproponowany model efektywności technicznej lokalnych PSZ stanowi jedną z wielu możliwości i istnieje potrzeba podjęcia empirycznych studiów polegających na testowaniu różnych modeli DEA z różnymi układami zmiennych dostosowanymi do specyfiki lokalnych warunków.



Rysunek 5.3. Model efektywności technicznej lokalnych PSZ

Źródło: opracowanie własne.

Nakłady i wyniki w DEA ważone są w taki sposób, aby uzyskać nie mniejsze efekty przy mniejszych nakładach, stanowiących kombinację liniową nakładów i efektów innych porównywalnych jednostek. Jeżeli uzyskanie takiego stanu jest możliwe, jednostkę uznaje się za efektywną (przyjmuje ona parametr równy 1 lub 100%) i stanowi ona wzorzec (w sensie zużywanych nakładów, wykorzystywanych czynników oraz uzyskiwanych wyników). Za nieefektywne uznawane są jednostki z wynikiem znajdującym się w przedziale pomiędzy 0 a 1 lub 0% a 100%. W tych jednostkach informacja o wielkości marnotrawionych nakładów uzyskiwana jest poprzez obliczenie różnicy pomiędzy 100% a efektywnością danej jednostki³⁵².

Przy zastosowaniu metody DEA efektywność powiatowych urzędów pracy mierzono względem pozostałych urzędów w badanej grupie. Zgodnie z przyję-

³⁵² J. Suchecka, *Zastosowanie metody DEA do badania technicznej i alokacyjnej efektywności kosztów w ochronie zdrowia*, w: A. Zelia (red.), *Przestrzenno-czasowe modelowanie i prognozowanie zjawisk gospodarczych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2003, s. 235.

tym założeniem produktywność urzędów była ustalana poprzez maksymalizowanie wskaźnika ważonych efektów do ważonych nakładów, przy ustalonym warunku, że takie same wskaźniki dla każdego systemu są mniejsze lub równe 100% (przy założeniu stałych efektów skali).

Wykorzystanie DEA stwarza możliwość budowania rankingów DMU i wskazywania jednostek, które przy danych nakładach mogłyby uzyskiwać wyższe wyniki. Metoda, wyznaczając jednostki wzorcowe, stwarza możliwość oceny działalności wszystkich DMU w zbiorze, w relacji do działania innych. W efekcie analiz powstają systemy wzorcowe, których sposób działania, cechy mogłyby być naśladowane i upowszechniane przez inne systemy. Tym samym możliwe staje się wyznaczanie celów, do których powinny dążyć jednostki osiągające gorsze wyniki (nieefektywne), i dokonywanie regularnej oceny postępów w ich realizacji. Istotną cechą powstałych wzorców jest fakt ich rzeczywistego istnienia oraz działania, urealnijący taki sposób działania³⁵³.

Zastosowanie modelu DEA ukierunkowanego na wyniki pozwala na uzyskanie informacji, o ile średnio można byłoby zwiększyć wyniki, aby dany urząd pracy stał się efektywny przy wykorzystywaniu tej samej ilości nakładów.

Obliczenia efektywności technicznej wykonano dla dwóch modeli ze względu na zmienną przyjętą w perspektywie klienta (O_{1a} – liczbę wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną lub O_{1b} – liczbę pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS). Ponadto uwzględniono dwa warianty efektywności technicznej PUP – pierwszy bez uwzględnienia zmiennych środowiskowych UI, drugi z ich ujęciem. Dodatkowo wśród efektywnych PUP dokonano rankingu jednostek, opierając się na modelu z superefektywnością (*super-efficiency*)³⁵⁴. Zastosowanie modelu z superefektywnością pozwala na wykluczenie jednego z obiektów przy ustalaniu rozwiązania optymalnego, co powoduje, że tworzy się odmienna od dotychczasowej lokalna granica efektywności³⁵⁵. Wyniki kalkulacji zestawiono w tabelach 5.4 oraz 5.5.

³⁵³ R. C. Nyhan, P. L. Cruise, *Comparative Performance Assessment in Managed Care: Data Envelopment Analysis for Health Care Managers*, *Managed Care Quarterly* 8 (1), 2000, s. 371-373.





³⁵⁴ B. Guzik, *Uwagi na temat zastosowania metody DEA do ustalania zdolności kredytowej*, *Przebieg Statystyczny* 2009, z. 2; B. Guzik, *Główne analizy ekonomiczne na podstawie modelu nadefektywności CCR*, *Badania Operacyjne i Decyzyjne* nr 3.

³⁵⁵ A. Kucharski, *Metoda DEA w ocenie efektywności gospodarczej*, Wydawnictwo KBO, Łódź 2014, s. 29-30.

Tabela 5.4. Wyniki efektywności technicznej PUP dla modelu uwzględniającego zmienną O_{1a} (2017)

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmiennymi UI)	TE (z superfektywnością)
brzozowski podkarpackie	100,00%	100,00%	140,50%
chojnicki pomorskie	100,00%	100,00%	135,40%
kutnowski łódzkie	100,00%	100,00%	138,20%
m. Chorzów śląskie	100,00%	100,00%	198,70%
piotrkowski łódzkie	100,00%	100,00%	102,10%
średzki dolnośląskie	100,00%	100,00%	106,90%
nyski opolskie	96,40%	98,3%	98,3%
częstochowski śląskie	94,00%	100,00%	211,10%
konecki świętokrzyskie	89,20%	100,00%	111,10%
łęczycki łódzkie	89,20%	92,60%	92,60%
biłgorajski lubelskie	86,50%	91,80%	91,80%
lubelski lubelskie	86,30%	88,10%	88,10%
pułtuski mazowieckie	86,00%	100,00%	120,70%
zielonogórski lubuski	81,80%	81,80%	81,80%
skierniewicki łódzkie	81,70%	81,70%	81,70%
nowodworski mazowieckie	80,70%	89,80%	89,80%
żuromiński mazowieckie	79,30%	79,30%	79,30%
będziński śląskie	78,50%	100,00%	100,30%

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmiennymi UI)	TE (z superfektywnością)
gryfiński zachodniopomorskie	77,00%	77,00%	77,00%
jaworski dolnośląskie	72,40%	100,00%	110,40%
lwówecki dolnośląskie	70,80%	70,80%	70,80%
lubaczowski podkarpackie	69,20%	77,80%	77,80%
m. Kraków małopolskie	65,40%	100,00%	119,60%
strzelecko-drezdenecki lubuskie	64,30%	68,40%	68,40%
poddębicki łódzkie	63,80%	75,10%	75,10%
złotoryjski dolnośląskie	63,50%	68,70%	68,70%
olecki warmińsko-mazurskie	58,60%	61,50%	61,50%

	I grupa ratingowa
	II grupa ratingowa
	III grupa ratingowa
	IV grupa ratingowa

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania Frontier Analyst Application.

Wyniki efektywności technicznej dla wariantu modelu nie uwzględniającego zmiennych środowiskowych wskazują, że wśród 27 DMU 6 osiąga pełną efektywność. Efektywne jednostki lokują się w różnych grupach ratingowych (w tym także w najsłabszej grupie IV), co skłania ku założeniu, że umiejętnościami efektywnego przetwarzania posiadanych zasobów na wyniki odznaczają się urzędy działające w zróżnicowanym otoczeniu. Nieefektywność pozostałych jednostek kształtowała się pomiędzy 4% a 41%.

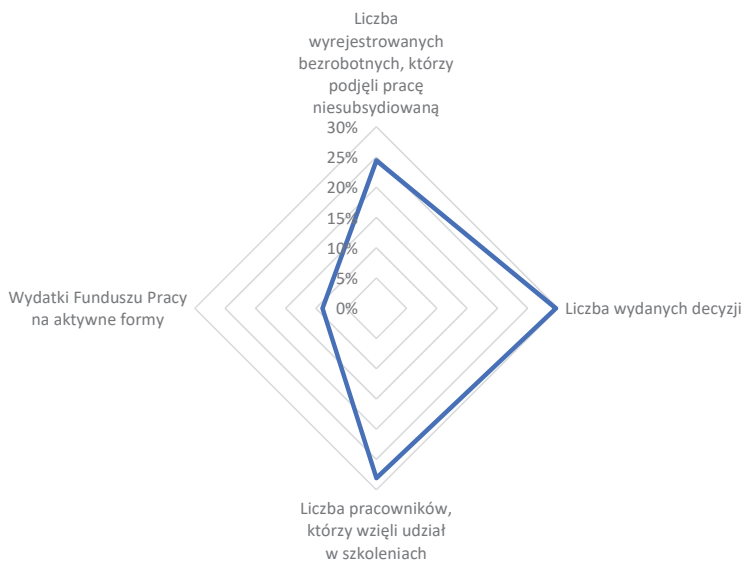
Analiza wykazała, iż uwzględnienie w modelu zmiennych środowiskowych ma istotny wpływ na efekty działania PUP. Uzyskano ogólną poprawę wyników efektywności technicznej. Model z dwiema zmiennymi środowiskowymi zapewnił 12 jednostkom osiągnięcie pełnej efektywności technicznej. Jednocześnie nieefektywność pozostałych DMU kształtowała się od 2% do 38%.

Opracowanie rankingu według modelu z superfektywnością wskazało, że po wprowadzeniu zmiennych środowiskowych wśród 12 efektywnych PUP naj-

wyższe wyniki uzyskiwał urząd pracy zlokalizowany w powiecie częstochowskim, który w modelu bez uwzględnienia nakładów niekontrolowanych wykazywał nieefektywność na poziomie 6%.

Analizując oddziaływanie poszczególnych zmiennych środowiskowych na wyniki efektywności technicznej, można zauważyć, że zmienna UI_1 , tj. liczba zgłoszonych ofert pracy, poprawia wyniki mniejszych powiatów, często borykających się z problemem niedoboru popytu na pracę. Natomiast włączenie do modelu zmiennej UI_2 – udział długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem – zapewnia pełną efektywność powiatom skupiającym w swoich granicach większe miasta, tj. Kraków czy Częstochowę (załącznik 3, tabele Z.3.1 oraz Z.3.2).

W metodyce badawczej założono określenie obszarów działalności PUP wymagających poprawy dzięki wytypowaniu tych wyników, których zmiana przyczyni się do polepszenia efektywności w sposób znaczniejszy niż w przypadku pozostałych zmiennych.



Wykres 5.2. Zakres potencjalnych usprawnień działalności lokalnych PSZ w modelu uwzględniającym zmienną O_{1a} według poszczególnych perspektyw

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania Frontier Analyst Application.

W tym celu zidentyfikowano zakres potencjalnych usprawnień poszczególnych wyników zapewniający osiągnięcie pełnej efektywności wszystkich analizowanych DMU³⁵⁶. W przypadku modelu uwzględniającego jako zmienną w per-

³⁵⁶ Identyfikacja zakresu potencjalnych usprawnień jest możliwa zarówno dla zbioru analizowanych jednostek, jak i poszczególnych DMU. A. Hussain, M. Jones, *An introduction to Frontier Analyst version 4.0*, Banxia Software Ltd., 2018, s. 22.





spektywie klienta liczbę wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną, widoczna jest dominacja potrzeby wprowadzenia usprawnień w perspektywie procesów wewnętrznych – wykres 5.2. Przy istniejących nakładach liczba wydanych decyzji powinna wzrosnąć o 30%, aby analizowane DMU osiągnęły pełną efektywność. Liczba pracowników biorących udział w szkoleniach powinna wzrosnąć o 28%, liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną, o 24%, natomiast wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy o 9%.

Zmiana w modelu, polegająca na wymianie zmiennej w perspektywie klienta (z liczby wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną, na liczbę pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS), spowodowała ukształtowanie się nowej listy rankingowej PUP pod względem osiągniętej przez nie efektywności technicznej – tabela 5.5.

Tabela 5.5. Wyniki efektywności technicznej PUP dla modelu uwzględniającego zmienną O_{1b} (2017)

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmiennymi UI)	TE (z superfektywnością)
nowodorski mazowieckie	100,00%	100,00%	249,10%
chojnicki pomorskie	100,00%	100,00%	135,40%
kutnowski łódzkie	100,00%	100,00%	137,90%
m. Chorzów śląskie	100,00%	100,00%	198,70%
zielonogórski lubuski	99,20%	100,00%	115,40%
biłgorajski lubelskie	95,60%	95,70%	95,70%
piotrkowski łódzkie	94,00%	100,00%	102,20%
brzozowski podkarpackie	93,90%	100,00%	136,50%
łęczycki łódzkie	89,20%	92,60%	92,60%
pułtowski mazowieckie	86,40%	100,00%	122,10%
nyski opolskie	86,30%	100,00%	106,00%

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmiennymi UI)	TE (z superfektywnością)
konecki świętokrzyskie	85,40%	100,00%	111,10%
będziński śląskie	83,10%	100,00%	100,30%
średzki dolnośląskie	79,50%	79,50%	79,50%
częstochowski śląskie	77,80%	100,00%	132,70%
gryfiński zachodniopomorskie	76,80%	81,90%	81,90%
jaworski dolnośląskie	75,60%	100,00%	110,40%
lubelski lubelskie	74,00%	83,40%	83,40%
skierniewicki łódzkie	70,90%	70,90%	70,90%
lubaczowski podkarpackie	70,40%	77,80%	77,80%
poddębicki łódzkie	69,90%	77,90%	77,90%
lwówecki dolnośląskie	67,50%	70,40%	70,40%
m. Kraków małopolskie	67,00%	100,00%	119,60%
strzelecko-drezdenecki lubuskie	67,00%	69,20%	69,20%
żuromiński mazowieckie	65,80%	70,90%	70,90%
złotoryjski dolnośląskie	64,80%	68,70%	68,70%
olecki warmińsko-mazurskie	58,60%	61,50%	61,50%

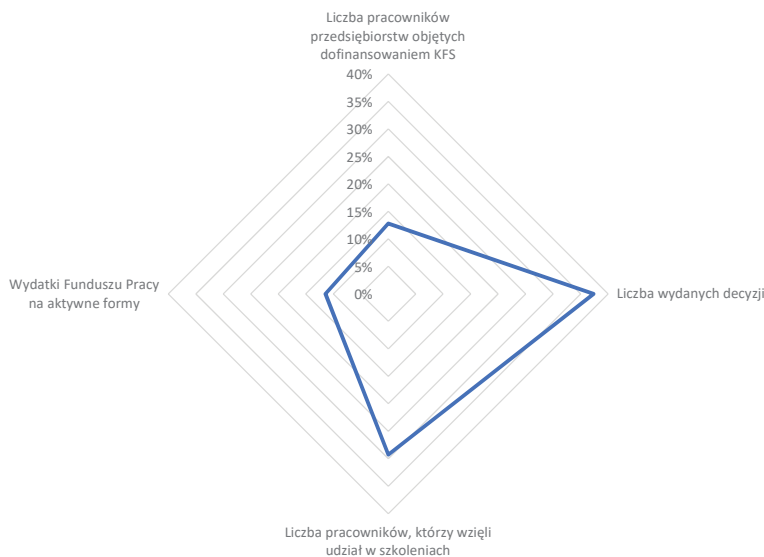
	I grupa ratingowa
	II grupa ratingowa
	III grupa ratingowa
	IV grupa ratingowa

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania Frontier Analyst Application.

W wariancie modelu bez zmiennych środowiskowych pełną efektywność techniczną uzyskało zaledwie 4 PUP. Tym razem na granicy efektywności technicznej nie znalazły się jednostki z IV grupy ratingowej, jednak pełną efektywność osiągnął nie tylko PUP z I grupy ratingowej (z powiatu nowodworskiego), ale także PUP z III grupy (z powiatu chojnickiego, kutnowskiego i miasta Chorzów).

Wprowadzenie zmiennych środowiskowych znacznie poprawiło wyniki efektywności technicznej, lokując na granicy efektywności technicznej 14 PUP. Model z superefektywnością wykazał, że na szczycie rankingu znajduje się powiat nowodworski, który osiągał pełną efektywność także bez uwzględnienia zmiennych środowiskowych.

Zarówno w modelu z uwzględnieniem zmiennej O_{1a} , jak i zmiennej O_{1b} także po dodaniu do modelu zmiennych środowiskowych najstąbiej gospodarującym swoimi zasobami PUP w kontekście maksymalizacji efektów jest jednostka zlokalizowana w powiecie oleckim. Jednostka ta charakteryzuje się relatywnie wysokim poziomem zmiennej wejściowej (liczba pracowników ogółem) w stosunku do uzyskiwanych wyników. Można więc przypuszczać, że pracownicy tego urzędu charakteryzują się relatywnie niską wydajnością pracy.



Wykres 5.3. Zakres potencjalnych usprawnień działalności lokalnych PSZ w modelu uwzględniającym zmienną O_{1b} według poszczególnych perspektyw

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania Frontier Analyst Application.

Podobnie jak w przypadku modelu uwzględniającego zmienną O_{1a} , model zakładający w perspektywie klienta efekt w postaci liczby pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS także wymagał największych

usprawnień w perspektywie procesów wewnętrznych – wykres 5.3. W modelu tym, przy danym poziomie nakładów, liczba wydanych decyzji powinna wzrosnąć o 37%, aby analizowane DMU osiągnęły pełną efektywność techniczną. Zakres potencjalnych usprawnień w perspektywie innowacji i rozwoju kształtował się na poziomie 29%, w perspektywie klienta – 13%, zaś w perspektywie finansowej – 11%.

Zaprezentowana w niniejszym podrozdziale analiza, ograniczona do 27 jednostek, była zdeterminowana dostępnością danych. W modelu efektywności technicznej uwzględniono wybrane kategorie zmiennych, stanowiące jedynie podzbiór całego zbioru możliwych czynników oddziaływania na efektywność lokalnych PSZ.

Należy podkreślić, że z uwagi na duże uproszczenie modelu nie można na podstawie przedstawionego przykładu wyciągać wniosków o ogólnej efektywności działania PUP w Polsce.

Doboru zmiennych oraz ich liczby dokonano głównie w celu ilustracyjnym. W rzeczywistej analizie powinno się przeprowadzić pełną procedurę doboru zmiennych oraz dokonać wnikliwego badania własności statystycznych zmiennych. Ponadto należałoby dokonać rankingu wszystkich PUP w Polsce. Przedstawiony przykład miał na celu zaprezentowanie metody DEA i zaproponowanie jej jako narzędzia oceny efektywności działania lokalnych PSZ.

Wnioski

Efektywność działania lokalnych PSZ bazuje na zasobach ludzkich i finansowych, które stanowią kontrolowane nakłady tych jednostek. Zależna jest także od szeregu czynników występujących w otoczeniu, znajdujących się poza kontrolą urzędów pracy.

Natomiast wyniki działalności lokalnych PSZ powinny być rozpatrywane wielowymiarowo i dla ich zobrazowania można zastosować ujęcie czterech perspektyw opartych na koncepcji zrównoważonej karty wyników. Analizując wyniki działalności lokalnych PSZ, kluczową pozycję przyjmuje perspektywa klienta bazująca na perspektywie procesów wewnętrznych, która z kolei jest powiązana z perspektywą innowacji i rozwoju. Perspektywa finansowa odnosi się w większym stopniu do racjonalizacji nakładów i stanowi podstawę dla analizy.

Zmienne reprezentujące nakłady i wyniki mogą być wyrażone zarówno w jednostkach pieniężnych, jak i w jednostkach naturalnych. Charakteryzuje je ujęcie obiektywne, a także subiektywne. Jednocześnie trudno jest opisać zależność funkcyjną pomiędzy nakładami a wynikami działania lokalnych PSZ ze względu na wielość wyników i ich zmienność w czasie, co jest związane z dynamiką zmian zachodzących na rynku pracy. Dlatego też nieparametryczna metoda DEA, powszechnie wykorzystywana do pomiaru efektywności technicznej

podmiotów publicznych, wydaje się mieć także zastosowanie do oceny efektywności działania lokalnych PSZ.

Propozycja zintegrowanej procedury pomiaru efektywności lokalnych PSZ łączy wykorzystanie koncepcji ZKW oraz metody DEA. Zakłada systematyczne, ciągłe i zorganizowane planowanie, monitorowanie i ocenę procesów wykonywanych w analizowanej jednostce, aby zapewnić realizację ustalonych celów działania. Cele te odnoszą się do osób bezrobotnych, jak i pracodawców. Determinują one proces doboru zmiennych, który musi objąć etap kontroli formalnej, merytorycznej i statystycznej. Wyniki pomiaru właściwego, polegającego na oszacowaniu metodą DEA współczynników efektywności, informują o pozycji danego urzędu pracy w odniesieniu do innych. Ponadto możliwa jest identyfikacja potencjalnych usprawnień, źródeł nieefektywności i działań podnoszących efektywność. Dzięki wyciągnięciu wniosków bazujących na wynikach pomiaru możliwe jest opracowanie i wdrożenie planu naprawczego, zmierzającego do poprawy efektywności podmiotów, które tego potrzebują.

Zważywszy na powyższe, można uznać, iż zastosowanie metody DEA wraz z koncepcją zrównoważonej karty wyników do oceny efektywności lokalnych PSZ odpowiada specyfice działalności tych podmiotów i stanowi alternatywę dla wykorzystywanego obecnie podejścia wskaźnikowego.

Zakończenie

W obecnych realiach społeczno-gospodarczych osiągnięcie efektywności przez podmioty publiczne staje się paradygmatem ich działalności warunkującym zasadność ich funkcjonowania. Publiczne służby zatrudnienia zajmują ważne miejsce w kreowaniu polityki publicznej i regulowaniu relacji na rynku pracy. Jednak nie były one dotąd podmiotem pogłębionej analizy w zakresie metodyki pomiaru efektywności. Opracowanie metodyki pomiaru efektywności tych podmiotów stanowi znaczne wyzwanie ze względu na wielowymiarowość osiąganych wyników i oddziaływanie czynników środowiskowych na warunki przetwarzania posiadanych zasobów w efekty. Obecne praktyki oceny efektywności PSZ oscylują wokół podejścia wskaźnikowego, które zapewnia jedynie skutecznościowe ujęcie działalności tych podmiotów.

Za główny cel naukowy monografii przyjęto opracowanie autorskiej metodyki pomiaru efektywności działania lokalnych PSZ. Osiągnięto go poprzez zrealizowanie czterech celów szczegółowych ukierunkowanych na wypełnienie zidentyfikowanych luk badawczych.

W ramach celu teoretycznego usystematyzowano terminologię dotyczącą skuteczności i efektywności instytucji publicznych. Określono także istotę efektywności publicznych służb zatrudnienia (rozdziały 1 i 4). Przyjętą definicją efektywności jest kwantyfikowana w kategoriach ilościowych zdolność instytucji do optymalnego wykorzystania zasobów poprzez maksymalizację osiąganych wyników (przy danym poziomie nakładów) w zmieniających się warunkach otoczenia. Można ją operacjonalizować, rozpoznając i szacując poziom ponoszonych nakładów oraz oceniając sposób realizacji celów poprzez identyfikację wyników działania instytucji. Wyniki działalności powinny być określane wielowymiarowo, w czterech perspektywach – klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej.

W ramach celu metodycznego przeanalizowano dotychczas wykorzystywaną metodykę pomiaru efektywności publicznych służb zatrudnienia, opartą głównie na podejściu wskaźnikowym. Dokonano także klasyfikacji nakładów i wyników działalności lokalnych PSZ oraz przypisano zmienne do poszczególnych kategorii nakładów i wyników (rozdział 5). Zmienne te mogą być wykorzystane do pomiaru efektywności analizowanych podmiotów.

Ponadto opracowano zintegrowaną procedurę pomiaru efektywności działania lokalnych PSZ, uwzględniającą koncepcję zrównoważonej karty wyników oraz wykorzystującą nieparametryczną metodę DEA (rozdziały 2 i 5). Procedura ta obejmuje cztery etapy: identyfikację celów działalności, dobór zmiennych, pomiar właściwy oraz opracowanie wniosków.

W ramach celu empirycznego zdiagnozowano uwarunkowania efektywności polityki rynku pracy realizowanej przez lokalne PSZ. Za studium przypadku

posłużyły powiatowe urzędy pracy w Polsce (rozdziały 3 oraz 4). Determinanty efektywności działania PSZ można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do uwarunkowań wewnątrzorganizacyjnych zalicza się obowiązujący system wynagrodzeń, liczbę pracowników urzędu (głównie doradców zawodowych), mających w zakresie obowiązków obsługę klienta, w stosunku do liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie, zakres zadań nakładanych na pracowników urzędu przez obowiązujące prawodawstwo, warunki lokalowe urzędu. Czynnikiem, które znajdują się w otoczeniu urzędu i determinują efektywność jego działania, są: potencjał zatrudnieniowy lokalnych przedsiębiorców, poziom wynagrodzeń w regionie, dostępność świadczeń z systemu pomocy społecznej, poziom dostosowania lokalnej oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy, dostępność usług wychowawczo-opiekuńczych wobec osób zależnych.

Realizacja celu praktycznego (aplikacyjnego) polegała na identyfikacji niezbędnych zmian systemowych dla funkcjonowania pożądanego systemu lokalnych PSZ zapewniającego wzrost efektywności działania tych podmiotów. Za studium przypadku posłużyły powiatowe urzędy pracy w Polsce (rozdział 4).

Realizacja postawionych celów naukowych pozwoliła dowiedzieć, iż metodyka pomiaru efektywności PSZ powinna uwzględniać zintegrowany model – zakładający wielopłaszczyznowość efektów działalności tych podmiotów oraz zróżnicowanie warunków ich otoczenia. Konfirmacja przyjętej hipotezy jest pozytywna. Zastosowanie metody DEA wraz z koncepcją zrównoważonej karty wyników do oceny efektywności lokalnych PSZ odpowiada specyfice działalności tych podmiotów i stanowi alternatywę dla podejścia wskaźnikowego.

Z przeprowadzonej w rozdziale pierwszym analizy literatury przedmiotu wynika, że pojęcie efektywności w literaturze ekonomicznej zajmuje kluczowe miejsce. Stanowi jednak termin wielopłaszczyznowy i wpisuje się w różne koncepcje teoretyczne. Heterogeniczność terminologiczna pojęcia efektywności skłoniła do przyjęcia w pracy założeń teoretycznych, w oparciu o które prowadzona była analiza efektywności instytucji publicznych. W monografii za podstawę terminologiczną przyjęto definicję efektywności technicznej z założeniem orientacji na wyniki, oznaczającej zdolność optymalnego wykorzystania zasobów poprzez maksymalizację osiąganych wyników przy danym poziomie nakładów. Ponadto na podstawie przeglądu literatury przedmiotu w bazach Scopus i Web of Science można było stwierdzić, że koncepcja efektywności instytucji publicznych nie jest jeszcze dobrze ugruntowana na płaszczyźnie teoretycznej. Jednocześnie analiza bibliometryczna wykazała, że metodą często wykorzystywaną do oceny efektywności instytucji publicznych jest metoda DEA.

Heterogeniczność terminologiczna efektywności instytucji publicznych powoduje zapotrzebowanie na wieloetapowość procedury badawczej i dobór metod badawczych zapewniających uwzględnienie wielowymiarowości wyników ich działalności oraz zróżnicowanie ich otoczenia. Procedura badawcza obej-

muje proces ustalenia celów działalności, identyfikacji efektów, posiadanych zasobów, dobór metod i technik pomiaru. Następnie, w wyniku konsultacji eksperckich, ustalane są mierniki pomiaru. Procedura badawcza podlega ciągłemu monitoringowi i ewaluacji. Natomiast spośród metod badawczych służących do pomiaru efektywności instytucji publicznych metoda DEA identyfikowana jest jako ta uwzględniająca wielowymiarowość wyników działalności oraz zróżnicowanie warunków otoczenia.

Publiczne służby zatrudnienia realizują różne funkcje i działają w wielu modelach organizacyjnych, co jest związane ze zróżnicowaniem lokalnych rynków pracy, dlatego też pomiar efektywności tych podmiotów nie może opierać się jedynie na metodach wskaźnikowych. Metody wskaźnikowe nie zapewniają uwzględnienia wielofunkcyjności analizowanych podmiotów, koncentrując się na pojedynczych aspektach działalności. Uniemożliwiają także wzięcie pod uwagę zróżnicowania lokalnych rynków pracy.

Aktualny system publicznych służb zatrudnienia w Polsce wymaga zmian systemowych zapewniających zwiększenie efektywności działania tych podmiotów. Pracownicy PUP sygnalizują potrzeby zapewnienia większej autonomii PUP, wieloletnich ram finansowych Funduszu Pracy, doprecyzowania definicji osoby bezrobotnej, rezygnacji z profilowania bezrobotnych, zniesienia obowiązku opłacania przez PUP składek na ubezpieczenie zdrowotne, wsparcia współpracy PUP z agencjami zatrudnienia, redukcji liczby instrumentów rynku pracy oraz wprowadzenia wielowymiarowego systemu oceny efektywności i ujednoczenia zasad kontroli PUP przez różne podmioty.

Zastosowanie zintegrowanej procedury, obejmującej koncepcję zrównoważonej karty wyników oraz metodę DEA do analizy działań realizowanych przez lokalne PSZ, umożliwia wieloaspektową ocenę efektywności tych podmiotów. Uwzględnienie wyników działalności PSZ w czterech perspektywach zaczerpniętych z koncepcji ZKW pozwala na odniesienie się do różnych wymiarów działalności tych podmiotów publicznych. Natomiast wykorzystanie w zintegrowanej procedurze pomiaru efektywności nieparametrycznej metody DEA zapewnia uwzględnienie specyfiki podmiotów publicznych, które bazują na zasobach finansowych i pozafinansowych, a także uzyskują ilościowe i jakościowe wyniki działalności. W przypadku metody DEA nakłady i wyniki nie muszą wyrażać się w jednostkach pieniężnych i mogą być określone w swoich jednostkach naturalnych. Jako metoda nieparametryczna DEA nie wymaga znajomości funkcjonalnej postaci zależności pomiędzy nakładami a wynikami. Ponadto ma ona stosunkowo niewielkie wymagania co do liczby obserwacji. Dodatkowo nieefektywne jednostki są porównywane do rzeczywistych organizacji, a nie do poziomu abstrakcyjnych mierników statystycznych. Użycie metody DEA niweluje też problem braku „cen rynkowych” poszczególnych nakładów i efektów. Metoda nie wymaga podania *a priori* wag poszczególnych nakładów i wyników. Optymalizację wagi

dla czynników dokonuje się tak, by zmaksymalizować względną efektywność każdego obiektu. Dlatego też wyniki metody DEA można uznać za obiektywne. Istniejące rozszerzenia metody pozwalają ponadto uwzględnić wpływ tzw. zmiennych środowiskowych, czyli zmiennych, na które dana jednostka nie ma wpływu, a które w istotny sposób kształtują jej działalność.

Zaprezentowany w rozdziale piątym model zintegrowanej procedury pomiaru efektywności lokalnych PSZ jest próbą systemowego ujęcia rozwiązań pomiarowych w aspekcie oceny efektywności instytucji publicznych. Zaproponowana metodyka oceny efektywności lokalnych PSZ oparta na zintegrowanej procedurze pomiaru pozwala na zastosowanie podejścia procesowego zakładającego systematyczne, ciągłe i zorganizowane planowanie, monitorowanie i ocenę procesów wykonywanych w analizowanej jednostce, aby zapewnić realizację ustalonych celów działania.

Proponowana w pracy zintegrowana procedura pomiaru efektywności lokalnych PSZ może być źródłem wiedzy dla osób zarządzających tymi jednostkami publicznymi i stanowić narzędzie doskonalenia działalności w ramach analizowanej koncepcji. Z drugiej strony zintegrowana procedura pomiaru efektywności może być wykorzystywana przez władze publiczne do oceny gospodarowania środkami publicznymi w kontekście wyników osiągniętych przez instytucje publiczne. Dzięki zastosowaniu zaproponowanej metodyki lokalne PSZ mogą zrewidować strategię w zakresie gospodarowania posiadanymi zasobami oraz zidentyfikować obszary wymagające usprawnień. Poprzez uwzględnienie w metodyce pomiaru efektywności zmiennych środowiskowych, na które oceniane jednostki nie mają wpływu, jednak oddziałują one na uzyskiwaną efektywność, ponieważ opracowana procedura zapewnia dopasowanie do aktualnej sytuacji na rynku pracy. Uwzględnienie w pomiarze czterech kategorii wyników, umiejscowionych w perspektywach klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej, zapewnia odzwierciedlenie w ocenie efektywności PSZ szerokiego *spectrum* działalności tych podmiotów. Wielowymiarowość efektów, odzwierciedlona w procedurze pomiaru, pozwala odnieść się zarówno do potrzeb interesariuszy PSZ (osób bezrobotnych czy pracodawców), jak też do jakości procesów wewnętrznych oraz innowacyjnych i rozwojowych zachodzących w analizowanych organizacjach, a także umiejętności gospodarowania przez te podmioty zasobami finansowymi.

Istotnym ograniczeniem w implementacji zintegrowanej procedury pomiaru efektywności lokalnych PSZ jest brak zamkniętego zestawu zmiennych służących pomiarowi efektywności tych podmiotów publicznych z uwagi na zmienność sytuacji na rynku pracy oraz przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie PSZ.

Na podstawie zrealizowanych badań literaturowych i empirycznych skonstatować można, że istnieje potrzeba kontynuacji prac w obszarze pomiaru

efektywności lokalnych PSZ. Obszarem szczególnego zainteresowania badaczy tematu powinny być kwestie heterogeniczności terminologicznej efektywności instytucji publicznych (w tym PSZ). Wskazane jest także realizowanie dalszych badań, mających na celu zdefiniowanie i określenie zmiennych możliwych do wykorzystania w procedurze pomiaru efektywności, także o charakterze jakościowym, oraz wykorzystanie zróżnicowanych modeli metody DEA (w tym procedury dwustopniowej DEA).

Bibliografia

Acocella N., *Economic policy in the age of globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

Adler N., Golany B., *Including principal component weights to improve discrimination in data envelopment analysis*, Journal of the Operational Research Society, 2002, nr 53.

Albort-Morant G., Leal-Rodríguez A. L., Fernández-Rodríguez V., Ariza-Montes A., *Assessing the origins, evolution and prospects of the literature on dynamic capabilities: A bibliometric analysis*, Eur. Res. Manag. Bus. Econ., 2017.

Albort-Morant G., Ribeiro-Soriano D., *A bibliometric analysis of international impact of business incubators*, J. Bus. Res., vol. 69, no. 5, 2016.

Alchian A. A., *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*, The Journal of Political Economy, vol. 58, no. 3. (Jun., 1950).

Al-Hosaini F. F., Sofian S., *A Review of Balanced Scorecard Framework in Higher Education Institution (HEIs)*, International Review of Management and Marketing, vol. 5, no. 1, 2015.

Althin R., Behrenz L., *Efficiency and productivity of employment offices: evidence from Sweden*, International Journal of Manpower, 26, 2005.

Althin R., Behrenz L., *An Efficiency Analysis of Swedish Employment Offices*, International Review of Applied Economics, vol. 18, no. 4, 2004.

Álvarez-Melgarejo M., Torres-Barreto M., *Can resources act as capabilities foundations? A bibliometric analysis*, Revista UIS Ingenierías, vol. 17, no. 2, 2018.

Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598), MRPiPS, Warszawa 2016.

Andersson C., Månsson J., Sund K., *Technical efficiency of Swedish employment offices*, Socio-Economic Planning Sciences 2014, 48(1).

Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Wydawnictwo Diecezji Pelplińskiej „BERNARDINUM”, Gdynia 2002.

Arendt Ł., Hryniewicka A., Kukulak-Dolata I., Rokicki B., *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2012.

Baran J., *Zastosowanie metody Data Envelopment Analysis do badania efektywności portów*, Logistyka nr 4, 2012.

Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.

Basso A., Casarin F., Funari S., *How well is the museum performing? A joint use of DEA and BSC to measure the performance of museums*, Omega (2017).

Beard D. F., *Successful applications of the balanced scorecard in higher education*, Journal of Education for Business, vol. 84, no. 5, 2009.

Becla A., Czaja S., Zielińska A., *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012.

Behrenz L., Delander L., Månsson J., *The Public Employment Service – A Survey of Cost-Benefit Analysis and Productive Efficiency Analysis Studies*, Labour Market and Discrimination Studies, 2013.

Besley T., Coate S., *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*, Journal of Public Economics, 87 (12), 2003.

Bezat-Jarzębowska A., *Koncepcja pomiaru efektywności technicznej bazująca na zintegrowanym zastosowaniu metody SFA i metody DEA*, w: T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Białoń L., *Przedsiębiorstwo*, w: S. Marciniak (red.), *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, PWN, Warszawa 1995.

Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002.

Biering P., Jensen V. H., *Concept of patient satisfaction in adolescence psychiatric care: a qualitative study*, J Child Adolesc Psychiatr Nurs. 2010;23(3):143-50.

Biernacki M., *Ocena efektywności instytucji publicznych w sektorach edukacji i ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

Biuletyn Okolicznościowy. 20 lat Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach, Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, Kielce 2010.

Blaik P., *Efektywność logistyki. Aspekt systemowy i zarządczy*, PWE, Warszawa 2015.

Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko Cz., *Instrumenty i usługi aktywizujące bezrobotnych w opinii najważniejszych aktorów rynku pracy w Polsce*, w: P. Błędowski (red.), *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, MPiPS, Warszawa 2008.

Boone J., van Ours J. C., *Effective labor market policies*, IZA Discussion Paper No. 1335, 2004.

Borkowski B., Dudek H., Szczęsny W., *Ekonometria, wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 2004.

Borys T. (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.

Bowlin W. F., *Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA)*, Journal of Cost Analysis 7 (1998).

Calmfors L., *Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features*, OECD Economic Studies nr 22, 1994.

Calmfors L., Forslund A., Hemström M., *Does active labor market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Swedish Economic Policy Review 8, 2001.

Camanho A. S., Dyson R. G., *A generalisation of the Farrell cost efficiency measure applicable to non-fully competitive settings*, The International Journal of Management Science 36 (2008).

Card D., Kluve J., Weber A., *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, The Economic Journal, 2010, Royal Economic Society.

Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E., *Measuring the Efficiency of Decision Making Units*, European Journal of Operational Research, 1978, nr 2.

Cichowicz E., Rollnik-Sadowska E., *Metody pomiaru efektywności działania instytucji publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 518, 2018.

Coelli T. J., Rao D. S. P., O'Donnell Ch. J., Battese G. E., *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Springer, New York 2005.

Cook W. D., Ruiz J. L., Sirvent I., Zhu J., *Within-group common benchmarking using DEA*, European Journal of Operational Research 256 (2017).

Cooper W. W., Seiford L. M., Tone K., *Data Envelopment Analysis. A Comprehensive Text with Models, Applications, References*, Springer, Berlin 2007.

Cooper W. W., Seiford L. M., Tone K., *Introduction to Data Envelopment Analysis and its Uses*, Springer, USA 2006.

Cooper W. W., Seiford L. M., Zhu J., *Handbook on data envelopment analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2004.

Cooper W.W., Seiford, Tone K., *Data Envelopment Analysis, A Comprehensive Text with Models, Applications, References L.M. and DEA-Solver Software*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 2000.

Ćwiąkała-Małys A., Nowak W., *Sposoby klasyfikacji modeli DEA*, *Badania Operacyjne i Decyzje* nr 3, 2009.

Czarny E., Nojszewska E., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.

Daraio C., Simar L., *Advanced robust and nonparametric methods in efficiency analysis. Methodology and applications*, Springer, US 2007.

Davies M., *Concept mapping, mind mapping and argument mapping: what are the differences and do they matter?* *Higher Education* 62, 2011.

Debreu G., *The coefficient of resource utilization*, *Econometrica* 1951, vol. 19, no. 3.

Dobrzyński M. D., Dziekoński K., Jurczuk A., *Analiza bibliometryczna artykułów w „Gospodarce Materiałowej i Logistyce” z lat 2010–2012*, *Gospodarka Materiałowa i Logistyka* 2013, nr 12.

Drucker P. F., Maciariello J. A., *The Effective Executive in Action: A Journal for Getting the Right Things Done*, HarperBusiness, Csm edition 2005.

Dudycz T., Osbert-Pociecha G., Brycz B. (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Dudycz T., *Wstęp*, w: T. Dudycz (red.), *Efektywność - rozważania nad istotą i pomiarem*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* nr 1060, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.

Ecorys, *PES performance measurement systems and geographical labour mobility*, Rotterdam, London 2012.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 roku, Warszawa 2017.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2017 roku, MRPiPS, Warszawa 2018.

Ejler N., Sidelmann P., *Application of Process Efficiency Techniques in PES. Analytical Paper*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016.

Emerson H., *Twelve Principles of Efficiency*, Engineering Magazine 1913.

Emrouznejad A., Amin G. R., *DEA models for ratio data: Convexity consideration*, Applied Mathematical Modelling 2009, vol. 33.

European Commission, *Making the business case for Public Employment Services. Cost-benefit analysis and productive efficiency analysis*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2013.

European Commission, *Performance management in public employment services*. Brussels: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2012.

Eurostat, *Labour market policy statistics. Methodology*. European Union manuals and guidelines 13, 2013.

Fare R., Grosskopf S., Lovell C., *Production Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

Farrell M. J., *The measurement of productive efficiency*, Journal of the Royal Statistical Society, Series A, 120, 1957.

Fay R. G., *Making the public employment service more effective through the introduction of market signals*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 25. OECD Publishing, Paris 1997.

Finn D., *Welfare to Work: the local dimension*, Journal of European Social Policy, 10 (1), 2000.

Fougère D., Pradel J., Roger M., *Does the public employment service affect search effort and outcomes?* European Economic Review, 2009, 53(7).

Glińska E., Gudanowska A., Jarocka M., Kononiuk A., Rollnik-Sadowska E., Samul J., Kozłowska J., *Przyczyny zróżnicowania powiatowych rynków pracy województwa podlaskiego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2017.

Glińska E., Siemieniako D., *Binge drinking in relation to services – bibliometric analysis of scientific research directions*, Engineering Management in Production and Services, vol. 10, nr 1 (2018).

Głodziński E., *Efektywność w zarządzaniu projektami. Wymiary. Koncepcje. Zależności*, PWE, Warszawa 2017.

Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.

Gospodarowicz M., *Procedury analizy i oceny banków*, Materiały i Studia, NBP, Departament Analiz i Badań, z. nr 103, Warszawa 2000, s. 50.

Government expenditure by function – Classification of the Functions of Government (COFOG), Eurostat 2018.

Górka M., Źródło-Loda M., Rogowska A., *Wybrane zagadnienia na temat efektywności przedsiębiorstw i ich pomiaru*, w: P. Lenik (red.), *Zarządzanie w sektorach prywatnym oraz publicznym*, Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ im. S. Pigonia w Krośnie, z. 70.

Górniak J., *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, w: A. Haber. M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa 2009.

Grabowski M. i in., *Analiza funkcjonowania Urzędów Pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.

Grubb D., *Principles for the performance management of public employment services*, Public Finance and Management 4(3), 2004.

Grzesiak S., *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, Rozprawy i Studia, t. 266 (CCCXL), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1997.

Gudanowska A. E., *Analiza sieci jako narzędzie wizualizacji i oceny struktury organizacji*, R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2017.

Gudanowska A. E., *Tworzenie mapy wiedzy opartej na tematyce projektów badawczo-rozwojowych na przykładzie województwa podlaskiego*, Economics and Management 2015 nr 1.

Guzik B., *Główne analizy ekonomiczne na podstawie modelu nadefektywności CCR*, Badania Operacyjne i Decyzyjne nr 3.

Guzik B., *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.

Guzik B., *Uwagi na temat zastosowania metody DEA do ustalania zdolności kredytowej*, Przegląd Statystyczny 2009, z. 2.

Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996.

Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, PWN, Warszawa 2008.

Heckman J. J., Lalonde R.J., Smith J.A., *The economics and econometrics of active labor market programs*, w: O.C. Ashenfelter and D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North-Holland 1999.

Heckman J., Smith J.A., *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, w: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK, Lyme, N.H. Elgar, 1996.

Hensel P., Glinka B., *Teoria ugruntowana*, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Hill J., Halpin B., *The role of Active Labour Market Programmes in Employment Policy*, MPRA Paper 10498, 2008.

Huerta de Soto J., *Sprawiedliwość a efektywność*, Fijor Publ. Comp., Warszawa 2010.

Hussain A., Jones M., *An introduction to Frontier Analyst version 4.0*, Banxia Software Ltd, 2018.

Hutchcroft P. D., *Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power*, Governance, 14 (1), 2001.

Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2016 roku, MRPiPS, Warszawa 2017.

Irving P., Bianchini D., Manoudi A., Metcalfe H., *Assessment Report on PES capacity*, European Commission, Brussels 2015.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, w: J. Hausner (red.), *Zarządzanie Publiczne 01/2007*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2007.

Janes O., *Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services*, Journal of Public Administration Research and Theory 19 (1), 2007.

Jarocka M., *Zastosowanie wybranych metod wielowymiarowej analizy porównawczej w hierarchizacji polskich uczelni*, Economics and Management 4/2012.

Jarzębowski S., *Metody oceny efektywności przedsiębiorstw – porównanie wyników*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XVI, z. 6, 2014.

Jenkins L., Anderson M., *A multivariate statistical approach to reducing the number of variables in data envelopment analysis*, European Journal of Operational Research, 2003, nr 147.

Kaczmarczyk S., *Klasyfikacja metod zbierania danych ze źródeł pierwotnych w badaniach marketingowych*, Studia Ekonomiczne nr 195. Metody ilościowe w badaniach marketingowych, 2014.

Kaltenborn B., Wielage N. i in., *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich*, Ramboll Management, Berlin 2011.

Kalvāne I., *Business Model Choice for Latvian Public Employment Service: What is the Best for Labour Force Competitiveness?* Procedia – Social and Behavioral Sciences, 2015, nr 213.

Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.

Kaplan R. S., Norton D. P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2001.

Kaplan R. S., Norton D. P., *The balanced scorecard—measures that drive performance*, Harvard Business Review 1992, 70(1).

Kaplan R. S., *Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations*, Nonprofit Management and Leadership, vol. 11 no. 3.

Kijek T., *Pomiar efektywności kapitału innowacyjnego przedsiębiorstwa przy zastosowaniu metody DEA*, w: T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Kisiel R., Nowińska S., *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy na tle doświadczeń międzynarodowych*, Polityka Społeczna nr 5-6/2010.

Kluve J., Schmidt Ch. M., *Can training and employment subsidies combat European unemployment?* Economic Policy, 35, 2002.

Kobylińska U., Kozłowski A., Rollnik-Sadowska E., Samul J., *Sytuacja osób młodych na rynku pracy w województwie podlaskim*, Politechnika Białostocka, Białystok 2016.

Koopmans T. C., *Analysis of production as an efficient combination of activities*, w: T. C. Koopmans (ed.), *Activity Analysis of Production and Allocation*, John Wiley & Sons, New York 1951.

Korpanty J. (red.), *Mały słownik łacińsko-polski*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 2018.

Kościelecki L., Stańczyk K., Tomczyk M., *Rola państwa w gospodarce rynkowej. Finansowanie wydatków obronnych*, Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych nr 1, 2015.

Kotarbiński T., *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. 1–2, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999–2003.

Kowalak R., *Benchmarking jako metoda zarządzania wspomagająca controlling przedsiębiorstwa*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2009.

Kowalski Z., *Kategorie efektywności produkcji (w świetle teorii funkcji produkcji)*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 4/1992.

Koźmiński A. K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Kozuń-Cieślak G., *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa, 2013, nr 4.

Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.

Kryńska E., *Powiatowa perspektywa polityki rynku pracy*, Polityka Społeczna, 2009, nr 11/12.

Kryńska E., Kwiatkowski E., *Polityka państwa wobec rynku pracy: idee ekonomiczne i rzeczywistość*, Polityka Społeczna, 2010, nr 5/6.

Krzyżanowska M., *Marketing usług organizacji niekomercyjnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000.

Kubiczek A., *Instytucjonalne uwarunkowania zmian na rynku pracy*, w: B. Polaszkievicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006.

Kucharski A., *Metoda DEA w ocenie efektywności gospodarczej*, Wydawnictwo KBO, Łódź 2014.

Kujawska J., *Wykorzystanie metod nieparametrycznych do pomiaru efektywności opieki szpitalnej w Polsce*, w: A. Fronkiewicz-Wronka (red.), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.

Kujawska J., *Wykorzystanie metod nieparametrycznych do pomiaru efektywności opieki szpitalnej w Polsce*, *Studia Ekonomiczne* nr 168, 2013.

Kukulak-Dolata I., *Nowe zasady działania Publicznych Służb Zatrudnienia – szanse i zagrożenia*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* nr 257, 2016.

Kundera E. (red.), *Słownik historii myśli ekonomicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004.

Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Laurisz N., *Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?*, *Zarządzanie Publiczne* nr 4(10)/2009.

Leroy F., Ludo S., *Buildins Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services Towards 2020*. Brugge: die Keure Professional Publishing 2014.

Ligus M., *Efektywność inwestycji w odnawialne źródła energii. Analiza kosztów i korzyści*, CeDeWu Sp. z.o.o., Warszawa 2010.

Lis S. (red.), *Vademecum produktywności*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna „Placet”, Warszawa 1999.

Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Di-fin, Warszawa 2009.

Lulewicz-Sas A., *Ewaluacja społecznie odpowiedzialnej działalności przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2016.

Magda I., Kiełczewska A., Brandt N., *The „Family 500+” child allowance and female labour supply in Poland*, IBS Working Paper 01/2018.

Maksim M., *Grupy celowe na rynku pracy w Polsce*, *Rynek Pracy* nr 2 (2001).

Maksim M., Wiśniewski Z. (red.), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa 2012.

Malik K., *Ekonomiczno-ekologiczna efektywność gospodarowania w warunkach rynkowych*, w: F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria a kształcenie*, Białystok 2001.

Manoudi A., Nevala-Hall A. M., Scharle Á., Csillag M., Metcalfe H., Duchemin C., Mailart I., *Small scale study on PES business model*, European Commission, 2014.

Maran L., Bracci E., Inglis R., *Performance management systems' stability: Unfolding the human factor – A case from the Italian public sector*, The British Accounting Review (2018).

Marciniak S., *Ocena efektywności nowatorskich przedsięwzięć techniczno-organizacyjnych – ujęcie holistyczne*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej – Organizacja i Zarządzanie nr 73.

Marí-Klose P., Moreno-Fuentes F. J., *The Southern European Welfare model in the post-industrial order*, European Societies, 15:4.

Marska-Dzioba N., *Analiza kosztów i korzyści społecznych w procesie ewaluacji wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego (na przykładzie wybranych RPO)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 78 (2015).

Martin J. P., Grubb D., *What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labor market policies*, Working Paper, OECD, Paris 2001.

Masternak-Janus A., *Analiza efektywności gospodarowania przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce*, Economics and Management, 4/2013.

Matczak P., *Efektywność samorządu pomocniczego. Rozważania wstępne*, w: K. Bondyra (red.), *Państwo, samorząd i społeczeństwo lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.

Miklaszewska E. (red.), *Bank na rynku finansowym. Problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Milewski R., Kwiatkowski E. (red.), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Miłaszewicz D., *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2014, nr 180, cz. 2. *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: racjonalność – efektywność – etyka. Podejście praktyczne*.

Miranda R., Gramani M. C., Andrade E., *Technical efficiency of business administration courses: a simultaneous analysis using DEA and SFA*, International Transactions in Operational Research 2012.

Mortimer D., Peacock S., *Hospital Efficiency Measurement: Simple Ratios vs Frontier Methods*, Centre of Health Program Evaluation, Working Paper 135, Australia 2002.

Nabatchi T., *Putting the "public" back in public values research: designing participation to identify and respond to values*, Public Administration Review 2012, Vol. 72, Issue 5.

Nagel K., *Rodzaje aktywnej polityki rynku pracy w krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich*, Studia Ekonomiczne (293), 2016.

Naldini A., Chiattelli C., Capolupo S., Peruccacci E., *PES business models*, Andy Fuller, Alphametrics Ltd, UK, 2009.

Nazarko J., Chraobłowska J., *Benchmarking w ocenie efektywności krajowych spółek dystrybucyjnych energii elektrycznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Taksonomia, 2005, nr 12.

Nazarko J., Komuda M., Kuźmicz K., Szubzda E., Urban J., *Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych*, Badania Operacyjne i Decyzyjne nr 4, 2008.

Nazarko J., Kuźmicz K., Szubzda E., Urban J., *Ogólna koncepcja benchmarkingu i jego stosowalność w szkolnictwie wyższym*, w: J. Woźnicki (red.), *Benchmarking w systemie szkolnictwa wyższego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2008.

Nazarko J., Saparauskas J., *Application of DEA method in efficiency evaluation of public higher education institutions*, Technological and Economic Development of Economy, vol. 20, nr 1 (2014).

Neely A., Bourne M., Kennerley M., *Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach*, International Journal of Operations & Production Management, vol. 20, no. 10.

Niemczyk W., *Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2014, nr 180, cz. 2. *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: racjonalność – efektywność – etyka. Podejście praktyczne.*

Niemiec A. (red.), *System pomiaru dokonań w przedsiębiorstwie*, CeDeWu.pl, Warszawa 2016.

Niven P. R., *Balanced Scorecard Step-by-Step. Maximizing Performance and Maintaining Results*, John Wiley & Sons, Inc, USA 2002.

North D. C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

North D. C., *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton 2010.

North D. C., *Understanding the process of economic change*, The Princeton Economic History of the Western World, Princeton and Oxford 2005.

North D.C., *Prologue*, w: J. N. Drobak, J. V. C Nye, D. C. North, R. W. Fogel, P. T. Hoffman i in., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, San Diego 1997.

Nowosielski S., *Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych*, w: T. Dudycz (red.), *Mikroekonomiczne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2008.

Nunn A., Bickerstaffe T., Mitchell B., *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions, Research Report no. 616, 2009.

Nunn A., *Performance management in Public Employment Services*, European Commission, Bruksela 2012.

Nyhan R. C., Cruise P. L., *Comparative Performance Assessment in Managed Care: Data Envelopment Analysis for Health Care Managers*, *Managed Care Quarterly* 8 (1), 2000.

Odeck J., *Evaluating target achievements in the public sector: an application of a rare nonparametric DEA and Malmquist indices*, *Journal of Applied Economics*, 2005, vol. VIII, no. 1.

OECD, *Public employment services: Managing performance*, Employment Outlook, OECD Publishing, Paris 2005.

Opolski K., Modzelewski P., *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, MAZOWSZE Studia Regionalne nr 2/2009.

Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.

Organiściak-Krzykowska A., *Efektywność programów rynku pracy w wymiarze regionalnym*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica 248, 2011.

Osbert-Pociecha G., *Relacja między efektywnością i elastycznością organizacji*, w: T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.

Panek T., *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.

Pawłowska M., *Konkurencja i efektywność na polskim rynku bankowym na tle zmian strukturalnych i technologicznych*, Materiały i Studia, 2005, nr 192.

Performance Management in Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Petrongolo B., Pissarides C. A., *Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function*, Journal of Economic Literature, 39 (2), 2001.

Pierścieniak A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy nr 20, 2011.

Pietrzak M., *Efektywność finansowa spółdzielni mleczarskich – koncepcja oceny*, Wyd. SGGW, Warszawa 2006.

Piwowarski R., *Czy wskaźnik efektywności zatrudnieniowej ulega paradoksowi efektywności?*, Folia Oeconomica. Acta Universitas Lodzianis, 1(327) 2017.

Pogoda A., Chrzanowski M., Marczewski K., *Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego*, w: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, UK 1999.

Prędko A., *Analiza efektywności za pomocą metody DEA: podstawy formalne i ilustracja ekonomiczna*, Przegląd Statystyczny 2003, z. 1.

Projekt ustawy o rynku pracy z dnia 29.06.2018.

Prud'homme R., *The dangers of decentralization*, The World Bank Research Observer, 10 (2), 1995.

- Pszczółowski T., *Celowość, skuteczność, efektywność*, *Prakseologia* 1977, nr 3 (63).
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978.
- Pszczółowski T., *Organizacja od dołu i od góry*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1984.
- Pszczółowski T., *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.
- Rembisz W., Sielska A., Bezat A., *Popytowo uwarunkowany model wzrostu produkcji rolno-żywnościowej*, Program Wieloletni 2011–2014, Raport nr 13, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
- Rollnik-Sadowska E., Dąbrowska E., *Cluster analysis of effectiveness of labour market policy in the European Union*, *Oeconomia Copernicana*, vol. 9, nr 1 (2018).
- Rollnik-Sadowska E., Jarocka M., Glińska E., *Taxonomic analysis of diversity of local labour markets in Poland*, Proceedings of International Scientific Conference: Society. Integration. Education, vol. VI, Rezekne, 25-26.05.2018 r.
- Rollnik-Sadowska E., *Polityka rynku pracy w Wielkiej Brytanii. Propozycje implementacyjne dla Polski*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, z. 167 (2014).
- Rollnik-Sadowska E., *Transformation of European Labour Market Policy Models – Exemplified by Denmark, Germany And The United Kingdom*, *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 2014, nr 5 (71).
- Rollnik-Sadowska E., *Young people in the European Union labour market*, *Latgale National Economy Research*, vol. 1, nr 8 (2016).
- Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica*, 245, 2010.
- Rutkowska A., *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, *Zarządzanie i Finanse*, R. 11, nr 1, cz. 4, 2013.
- Rydzewska-Włodarczyk M., Sobieraj M., *Pomiar efektywności procesów za pomocą kluczowych wskaźników efektywności*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 864. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 76, t. 2 (2015).
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995.

Sanderson I., *Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model*, International Journal of Public Sector Management, MCB University Press 1996, vol. 9, no. 5/6.

Sengupta J. K., *Dynamics of Data Envelopment Analysis. Theory of Systems Efficiency*, Springer 1995.

Seth N., Deshmukh S. G., Vrat P., *Service quality model: a review*, International Journal of Quality & Reliability Management 22(9), 2005.

Sheldon G. M., *The efficiency of Public Employment Services: a nonparametric matching function for Switzerland*, Journal of Productivity Analysis, 20, 2003.

Sheldon G. M., *The Efficiency of Public Employment Services: A Nonparametric Matching Function Analysis for Switzerland*, Journal of Productivity Analysis, Volume 20, Issue 1, July 2003.

Shepard R. W., *Cost and Production Function*, Princeton University Press, Princeton 1953.

Sidor-Rządkowska M., *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.

Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, PWN, Warszawa 2011.

Słownik języka polskiego, t. I, PWN, Warszawa 1995.

Smith P. C., Street A., *Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis*, Journal of Royal Statistical Society A (2005), 168, Part 2.

Stańczyk S., *Triangulacja – łączenie metod badawczych i urzetelnienie badań*, w: W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. III uzupełnione, Prywatna Wyższa Szkoła Biznesu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2012.

Stępień K., *Konsolidacja a efektywność banków w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004.

Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

Stone M., *How not to measure the efficiency of public services (and how one might)*, Journal of Royal Statistical Society A (2002).

Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997.

Suchecka J., *Zastosowanie metody DEA do badania technicznej i alokacyjnej efektywności kosztów w ochronie zdrowia*, w: A. Zelia (red.), *Przestrzenno-czasowe modelowanie i prognozowanie zjawisk gospodarczych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2003.

Supernat J., *Zarządzanie*, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2005.

Sztabiński F., Żmijewska-Jędrzejczyk T., *Mixed-mode survey design: problem efektu techniki*, *Przegląd Socjologiczny* 2012, Volume 61, Issue 1.

Szymańska E., *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, *Roczniki Nauk Rolniczych* G 97 (2).

Thanassoulis E., *Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis: A Foundation Text with Integrated Software*, Kluwer Academic Publishers, 2003.

Thuy P., Hansen E., Price D., *The public employment service in a changing labour market*, International Labour Organisation, Geneva 2001.

Tomaszewska E. J., Florea A., *Urban smart mobility in the scientific literature – bibliometric analysis*, *Engineering Management in Production and Services*, vol. 10, nr 2 (2018).

Transition Report 1999. Ten years of transition, EBRD, London 1999.

Trzciński R., *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.

Tyagi P., Yadav S. P., Singh S. P., *Relative performance of academic departments using DEA with sensitivity analysis*, *Evaluation and Program Planning*, 2009, t. 32.

Urbanek P., *Zrównoważona karta wyników w procesie zarządzania uczelniami publicznymi*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 472, 2017.

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. poz. 598).

van Eck N. J., Waltman L., *VOSviewer manual*, Universiteit Laiden 2018.

van Ours J. C., *Matching unemployed and vacancies at the public employment office*, *Empirical Economics*, 1994, 19 (1).

Varian H. R. V., *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, PWN, Warszawa 2005.

Wagner J. M., Shimshak D. G., *Stepwise selection of variables in data envelopment analysis: Procedures and managerial perspectives*, European Journal of Operational Research, 2007, nr 180.

Weber M., *The short-run and long-run effects of decentralizing public employment services*, Ifo Working Paper nr 209, 2016.

Weishaupt J. T., *A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services*, Socio-Economic Review 2010, nr 8 (3).

Wilkin J. i in., *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*, ECORYS, Warszawa 2008.

Williamson O. E., *Instytucje ekonomiczne kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.

Winkler R., *Efektywność – próba konceptualizacji pojęcia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 820, 2010.

Wiśniewski Z. (red.), *O skuteczną politykę rynku pracy*, Polityka Społeczna 3(468).

Wiśniewski Z., Maksim M., *Polityka rynku pracy w Polsce: wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych za pomocą metody „propensity score matching”*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 103, 2013.

Wiśniewski Z., *Polityka rynku pracy*, w: S. Borkowska (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002.

Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010.

Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP-UMK, Toruń 2011.

Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, Ekonomista 2001, nr 1.

Wolszczak-Derlacz J., *An evaluation and explanation of (in)efficiency in higher education institutions in Europe and the U.S. with the application of two-stage semi-parametric DEA*, Research Policy 46 (2017).

Woźniak-Jęchorek B., *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, Gospodarka Narodowa 9 (265), 2013.

Zadora H., *O efektywności w warunkach restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 965, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002.

Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

Zieliński M., *Kryzys gospodarczy a sytuacja na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, *Oeconomia Copernicana* nr 2 (2012).

Zieliński M., *Wpływ państwa na rynek pracy i decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw*, Politechnika Śląska, Gliwice 2008.

Ziębicki B., *Próba modelowego ujęcia pomiaru efektywności organizacji usług instytucji użyteczności publicznej*, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie* nr 713, 2006.

Dokumenty elektroniczne

<http://www.mop.pl/doc/html/konwencje>

<https://zielonalinia.gov.pl/-/skladki-za-osobe-bezrobotna>

NIK, *Realizacja przez Powiatowe Urzędy Pracy programów specjalnych*, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9971,vp,12279.pdf>

NIK, *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w wybranych województwach*, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8905,vp,11060.pdf>

Projekt ustawy o rynku pracy, nr projektu UD366, Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r20136183567369,Projekt-ustawy-o-rynku-pracy.html>

Słownik języka polskiego, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/>

System Wspomagania Analiz i Decyzji (SWAiD) GUS, <http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/O%20systemie.aspx>

Spis tabel

Tabela 1.1. Wybrane pojęcia efektywności.....	20
Tabela 1.2. Wybrane definicje efektywności w powiązaniu z pojęciem skuteczności.....	26
Tabela 1.3. Klastry słów kluczowych zagadnienia efektywności instytucji publicznych powstałe w oparciu o bazy Scopus i Web of Science.....	43
Tabela 2.1. Przykłady technik zbierania danych wykorzystywanych przy pomiarze efektywności działania instytucji publicznych	65
Tabela 2.2. Przykłady wskaźników wykorzystywanych do pomiaru efektywności działania instytucji publicznych	68
Tabela 3.1. Funkcje publicznych służb zatrudnienia	78
Tabela 3.2. Specyfika pomiaru efektywności PSZ w wybranych krajach europejskich	88
Tabela 3.3. Zadania powiatowych urzędów pracy.....	100
Tabela 4.1. Analiza zdolności dyskryminacyjnych wskaźników.....	113
Tabela 4.2. Współczynniki korelacji pomiędzy wskaźnikami.....	114
Tabela 5.1. Klasyfikacja nakładów lokalnych PSZ.....	133
Tabela 5.2. Klasyfikacja wyników działalności lokalnych PSZ.....	135
Tabela 5.3. Podstawowe statystyki zmiennych uwzględnionych w modelu efektywności technicznej PUP (dane z 2017 roku).....	144
Tabela 5.4. Wyniki efektywności technicznej PUP dla modelu uwzględniającego zmienną O_{1a} (2017)	147
Tabela 5.5. Wyniki efektywności technicznej PUP dla modelu uwzględniającego zmienną O_{1b} (2017)	150

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Krzywa możliwości produkcyjnych.....	15
Rysunek 1.2. Kategorie efektywności ogólnej.....	22
Rysunek 1.3. Cechy efektywności i skuteczności w naukach ekonomicznych.....	24
Rysunek 1.4. Schemat systemu otwartego.....	25
Rysunek 1.5. Etapy analizy bibliometrycznej.....	34
Rysunek 1.6. Najpopularniejsze zakresy tematyczne publikacji dotyczących efektywności instytucji publicznych w bazie Scopus w latach 2010-2018.....	36
Rysunek 1.7. Najpopularniejsze zakresy tematyczne publikacji dotyczących efektywności instytucji publicznych w bazie Web of Science w latach 2010-2018.....	36
Rysunek 1.8. Mapa sieci powiązań pomiędzy słowami kluczowymi zagadnienia „efektywność instytucji publicznych” w oparciu o bazę Scopus.....	39
Rysunek 1.9. Mapa sieci powiązań pomiędzy słowami kluczowymi zagadnienia „efektywność instytucji publicznych” w oparciu o bazę Web of Science	40
Rysunek 1.10. Mapa klastrów obszarów badawczych dotyczących efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Scopus.....	41
Rysunek 1.11. Mapa klastrów obszarów badawczych dotyczących efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Web of Science	42
Rysunek 1.12. Mapa gęstości cytowań słów kluczowych związanych z zagadnieniem efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Scopus.....	45
Rysunek 1.13. Mapa gęstości cytowań słów kluczowych związanych z zagadnieniem efektywności instytucji publicznych w oparciu o bazę Web of Science	46

Rysunek 2.1. Perspektywy skuteczności ogólnej i organizacyjnej w instytucji publicznej.....	53
Rysunek 2.2. Procedura pomiaru efektywności instytucji publicznej.....	55
Rysunek 2.3. Powiązania pomiędzy efektywnością, skutecznością a użytecznością w jednostce administracji publicznej.....	58
Rysunek 2.4. Metody pomiaru efektywności w instytucjach publicznych.....	59
Rysunek 3.1. Główne komponenty publicznych służb zatrudnienia.....	79
Rysunek 3.2. Struktura publicznych służb zatrudnienia w Polsce (stan na dzień 30.09.2018).....	97
Rysunek 4.1. Etapy procesu badawczego działania naukowego nt. <i>Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce - stan rzeczywisty a pożądaný</i>	111
Rysunek 4.2. Przestrzenne rozmieszczenie powiatów w czterech grupach ratingowych.....	115
Rysunek 4.3. Obecny a pożądaný system lokalnych PSZ w Polsce.....	129
Rysunek 5.1. Hierarchia perspektyw ZKW w organizacji nastawionej na zysk oraz organizacji <i>non-profit</i>	135
Rysunek 5.2. Schemat zintegrowanej procedury pomiaru efektywności lokalnych publicznych służb zatrudnienia.....	140
Rysunek 5.3. Model efektywności technicznej lokalnych PSZ.....	145

Spis wykresów

Wykres 1.1. Liczba publikacji dotyczących efektywności instytucji publicznych zaindeksowanych w bazach Scopus i Web of Science.....	35
Wykres 2.1. Wydatki rządowe w krajach UE-28 w 2016 roku (% wydatków ogółem,% PKB).....	50
Wykres 2.2. Liczba publikacji dotyczących pomiaru efektywności instytucji publicznych zaindeksowanych w bazach Scopus i Web of Science w latach 1997-2018	56
Wykres 4.1. Wymiary skuteczności działania PUP	119
Wykres 4.2. Wewnątrzorganizacyjne bariery osiągnięcia efektywności działania PUP	123
Wykres 4.3. Zewnętrzne bariery efektywności działania PUP.....	124
Wykres 4.4. Rozkład odpowiedzi w przypadku bariery: zbyt niski poziom wynagrodzeń w regionie według grup ratingowych powiatów	125
Wykres 4.5. Rozkład odpowiedzi w przypadku bariery: dominacja mikroprzedsiębiorstw nie oferujących miejsc pracy według grup ratingowych powiatów	125
Wykres 4.6. Pożądane zmiany systemowe identyfikowane przez przedstawicieli PUP.....	127
Wykres 5.1. Nakłady niekontrolowane w ocenie przedstawicieli PUP	132
Wykres 5.2. Zakres potencjalnych usprawnień działalności lokalnych PSZ w modelu uwzględniającym zmienną O_{1a} według poszczególnych perspektyw.....	149
Wykres 5.3. Zakres potencjalnych usprawnień działalności lokalnych PSZ w modelu uwzględniającym zmienną O_{1b} według poszczególnych perspektyw.....	152

Załączniki

Załącznik 1.

Scenariusz badania jakościowego FGI skierowanego do przedstawicieli powiatowych urzędów pracy, realizowanego w ramach działania naukowego *Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce – stan rzeczywisty a pożądany*

- ETAP I** – wyjaśnienie celu badania, przedstawienie uczestników i prowadzącej
- ETAP II** – poznanie opinii uczestników na temat definiowania skuteczności i efektywności działalności lokalnych PSZ w Polsce
- Jak według Państwa można określić skuteczność działania lokalnych PSZ?
 - Jak według Państwa można zdefiniować efektywność działania lokalnych PSZ?
 - Czy miary efektywności kosztowej i efektywności zatrudnieniowej są według Państwa trafnymi wskaźnikami do pomiaru efektywności lokalnych PSZ?
- ETAP III** – identyfikacja przez uczestników posiadanych przez PSZ zasobów (nakładów) oraz uzyskiwanych przez te podmioty efektów działalności
- Jakie (mieralne) zasoby posiadają lokalne PSZ do realizacji założonej polityki?
 - Jak można zidentyfikować efekty działalności lokalnych PSZ w czterech perspektywach: klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju, finansowej?
 - Jakie czynniki środowiskowe oddziałują na proces przekształcania posiadanych przez PSZ zasobów na pożądane efekty?
- ETAP IV** – poznanie opinii uczestników na temat uwarunkowań osiągnięcia pożądanej skuteczności przez PUP
- Jakie czynniki występujące wewnątrz Państwa organizacji wpływają na osiągnięcie pożądanej skuteczności?
 - Jakie czynniki występujące w otoczeniu Państwa organizacji (pracodawcy, klienci, warunki społeczno-ekonomiczne regionu) wpływają na osiągnięcie pożądanej skuteczności?
- ETAP V** – poznanie opinii uczestników na temat koniecznych do wdrożenia zmian, które będą sprzyjały osiągnięciu pożądanej skuteczności i efektywności przez lokalne PSZ
- Jakie zmiany legislacyjne wsparłyby lokalne PSZ w osiągnięciu pożądanej skuteczności i efektywności?
 - Jakie uwarunkowania społeczno-ekonomiczne sprzyjałyby osiągnięciu przez lokalne PSZ pożądanej skuteczności i efektywności?
 - Jakie zmiany organizacyjne PSZ w Polsce umożliwiłyby osiągnięcie pożądanej skuteczności i efektywności?
- ETAP VI** – podsumowanie badania oraz podziękowanie uczestnikom

Załącznik 2.

Kwestionariusz ankiety badania ilościowego CAWI/CATI skierowanego do przedstawicieli powiatowych urzędów pracy, realizowanego w ramach działania naukowego *Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce – stan rzeczywisty a pożądaný*

Szanowni Państwo,

uprzejmie zapraszam do udziału w badaniu dotyczącym metodyki pomiaru efektywności działania powiatowych urzędów pracy w Polsce. Jest ono prowadzone w ramach działania naukowego *Efektywność publicznych służb zatrudnienia w Polsce – stan rzeczywisty a pożądaný*, finansowanego z grantu przyznanego przez Narodowe Centrum Nauki ze środków konkursu MINIATURA 1. Projekt realizowany jest w Zakładzie Ekonomii Menedżerskiej na Wydziale Inżynierii Zarządzania Politechniki Białostockiej.

Państwa uczestnictwo w badaniu wzmocni wartość poznawczą i merytoryczną opracowywanej rozprawy habilitacyjnej, która będzie obejmowała wyniki niniejszego badania. Jednocześnie oświadczam, że badanie ankietowe ma charakter anonimowy.

W przypadku pytań lub wątpliwości, proszę o kontakt mailowy e.rollnik@pb.edu.pl lub telefoniczny 660759656, 609474227.

Licząc na życzliwość, serdecznie dziękuję za Państwa wsparcie w zakresie realizacji projektu badawczego.

Z wyrazami szacunku

dr Ewa Rollnik-Sadowska

I. Co świadczy o skuteczności działania powiatowych urzędów pracy? (proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi i określić ważność danego czynnika)

1. Podjęcie zatrudnienia przez osobę bezrobotną w przeciągu 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia, w sumie przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

2. Podjęcie zatrudnienia przez osobę bezrobotną w przeciągu 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia, w sumie przez okres co najmniej 6 miesięcy.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

3. Pokrycie wakatów (w tym również poprzez subsydiowane zatrudnienie) dla przedsiębiorców zgłaszających oferty pracy do PUP.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

4. Wsparcie zatrudniania cudzoziemców (stanowiących uzupełnienie niedoborów zasobów pracy).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

5. Inne (jakie?)

.....
.....
.....

II. Jakie czynniki występujące wewnątrz Państwa organizacji utrudniają efektywność działania PUP?

1. Funkcjonujący system wynagrodzenia pracowników.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

2. Zbyt mała liczba doradców klienta w stosunku do liczby osób bezrobotnych.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

3. Znaczna liczba dodatkowych obowiązków pracowników PUP (np. obsługa cudzoziemców).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

4. Niewystarczająca powierzchnia biurowa do wykonywania wszystkich zadań i zatrudnienia nowych pracowników.

1. Funkcjonujący system wynagrodzenia pracowników.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

5. Inne (jakie?)

.....
.....
.....

III. Jakie czynniki występujące w otoczeniu Państwa organizacji (pracodawcy, klienci, warunki społeczno-ekonomiczne regionu) utrudniają efektywność działania PUP?

1. Dominacja mikroprzedsiębiorstw nie oferujących miejsc pracy.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

2. System świadczeń socjalnych demotywiący klientów PUP do podejmowania aktywności zawodowej.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

3. Zbyt niski poziom wynagrodzeń w regionie.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

4. System edukacji niedostosowany do potrzeb rynku pracy.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

5. Mało dostępne usługi opiekuńcze wobec osób zależnych.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

6. Inne (jakie?)

.....
.....
.....

IV. Jakie zmiany legislacyjne wsparłyby PUP w osiągnięciu pożądanej efektywności?

1. Ustalenie limitów Funduszu Pracy na przyszły rok w grudniu danego roku oraz podanie wstępnego limitu na kolejny rok (jako 70% wcześniejszego).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

2. Uproszczenie metody refundacji (rezygnacja z rozbicia jej na składniki).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

3. Ujednoczenie wymogów i interpretacji przepisów przez organy kontroli (NIK, MRPiPS, WUP, KAS).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

4. Możliwość łączenia instrumentów dla danego beneficjenta.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

5. Odstąpienie od efektywności zatrudnieniowej i kosztowej (ze względu na manipulację wskaźnikami w celu uzyskania premii 2%).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

6. Zmiana definicji osoby bezrobotnej (uwzględnienie jako osoby bezrobotne tylko tych, które chcą być aktywizowane i podjąć pracę).

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

7. Wyłączenie osób bezrobotnych III profilu z obsługi przez PUP.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

8. Wyprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego poza obowiązki PUP.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

9. Przekazanie działań aktywizacyjnych podmiotom prywatnym.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

10. Zmniejszenie liczby instrumentów rynku pracy.

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

11. Inne (jakie?)

.....
.....
.....

V. Jakie zasoby (nakłady) posiadają powiatowe urzędy pracy do realizacji założonej polityki? Proszę ocenić wymienione zasoby w kontekście istotności uwzględnienia w pomiarze efektywności działania PUP w skali 1-5 (gdzie: 1-zupełnie nieistotny, 2-mało istotny, 3-przeciętnie istotny, 4-istotny, 5-bardzo istotny) oraz określić poziom wszystkich wymienionych nakładów generowanych w Państwa urzędzie w 2017 roku.

1. Liczba pracowników ogółem/wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia z pochodnymi i na aktywizację zawodową).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Liczba etatów/wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia z pochodnymi i na aktywizację zawodową).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Liczba pracowników CAZ/wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia z pochodnymi i na aktywizację zawodową).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Liczba pracowników kluczowych/wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia z pochodnymi i na aktywizację zawodową).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Liczba pracowników czynnych³⁵⁷/wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia z pochodnymi i na aktywizację zawodową)

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Kwota przyznawana na wynagrodzenia pracowników urzędu/liczba pracowników.

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Średnia płaca pracowników PUP/średnie wynagrodzenie w regionie.

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Środki przyznawane algorytmem z Funduszu Pracy/liczba osób bezrobotnych.

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

³⁵⁷ Pracownicy czynni – pracownicy, którzy są bezpośrednio lub pośrednio związani z realizacją aktywnej polityki rynku pracy (należy wykluczyć np. osoby sprzątające, konserwatora).

9. Środki przyznawane w ramach Rezerwy/ liczba osób bezrobotnych (średnioroczna³⁵⁸).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Środki z Funduszy unijnych (projekty konkursowe POWER, RPO)/liczba osób bezrobotnych (średnioroczna).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Środki z Funduszy unijnych projektów pozakonkursowych (dawne systemowe)/ liczba bezrobotnych (średnioroczna).

1	2	3	4	5	Poziom nakładów generowanych w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

VI. Jakie identyfikują Państwo efekty działalności powiatowych urzędów pracy występujące w czterech perspektywach: klienta, procesów wewnętrznych, innowacji i rozwoju oraz finansowej? Proszę ocenić wymienione efekty w kontekście istotności uwzględnienia w pomiarze efektywności działania PUP w skali 1-5 (gdzie: 1-zupełnie nieistotny, 2-mało istotny, 3-przeciętnie istotny, 4-istotny, 5-bardzo istotny) oraz określić poziom wszystkich wymienionych efektów generowanych w Państwa urzędzie w 2017 roku.

Perspektywa klienta

1. Liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną/ liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem (instrumenty i usługi rynku pracy).

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Liczba wyrejestrowanych bezrobotnych, którzy podjęli pracę subsydiowaną/liczba osób podejmujących pracę ogółem.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Liczba osób bezrobotnych, które po zakończeniu lub przerwaniu udziału w określonej formie aktywizacji w okresie 6 miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 3 miesiące/liczba osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

³⁵⁸ Suma osób bezrobotnych w poszczególnych miesiącach 2017 roku/12.

4. Liczba wszystkich dofinansowanych miejsc pracy subsydiowanej/liczba pracowników PUP.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Liczba zgłoszonych ofert pracy/liczba osób bezrobotnych średnioroczna.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Liczba zgłoszonych ofert pracy z wyłączeniem ofert pracy wynikających z wniosków o informację starosty o sytuacji na lokalnym rynku pracy/liczba osób bezrobotnych.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Liczba zgłoszonych ofert pracy/liczba zarejestrowanych oświadczeń o zamierzeniu powierzenia pracy cudzoziemcowi oraz liczba zezwoleń na pracę sezonową.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Liczba zarejestrowanych oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz liczba zezwoleń na pracę sezonową/liczba wydanych skierowań dla cudzoziemców ogółem.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Liczba wydanych decyzji/liczba pracowników oddelegowanych do pracy przy wydawaniu decyzji.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Liczba wydanych zaświadczeń/ liczba pracowników oddelegowanych do pracy przy wydawaniu zaświadczeń.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Liczba umów refundacyjnych ogółem/liczba pracowników PUP ogółem.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Perspektywa procesów wewnętrznych

1. Liczba opracowanych i obowiązujących procedur obsługi klienta.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Liczba osób bezrobotnych objętych usługami i instrumentami rynku pracy/liczba pracowników PUP ogółem.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Liczba pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS/liczba pracowników PUP obsługujących KFS.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Liczba pracowników przedsiębiorstw objętych dofinansowaniem KFS/ liczba pracowników przedsiębiorstw wskazanych w złożonych wnioskach do KFS.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Liczba złożonych wniosków do KFS/liczba pracowników PUP obsługujących KFS.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Liczba osób bezrobotnych objętych elektroniczną rejestracją/liczba rejestracji ogółem.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Liczba zasadnych skarg/liczba osób bezrobotnych średnioroczna.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Liczba zasadnych skarg/liczba klientów instytucjonalnych.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Liczba zasadnych skarg/liczba pracowników PUP ogółem.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Perspektywa innowacji i rozwoju

1. Liczba projektów własnych/liczba osób objętych wsparciem projektami.
1 2 3 4 5 Wartość wskaźnika w 2017 roku

2. Liczba programów zewnętrznych (projekty konkursowe) /liczba osób objętych wsparciem projektami.
1 2 3 4 5 Wartość wskaźnika w 2017 roku

3. Liczba podpisanych listów intencyjnych z partnerami (w tym z nowymi pracodawcami).
1 2 3 4 5 Wartość wskaźnika w 2017 roku

4. Liczba projektów innowacyjnych (baza internetowa poza systemem Syriusz, system monitoringu pracowników, opracowane podręczniki, podpis elektroniczny).
1 2 3 4 5 Wartość wskaźnika w 2017 roku

5. Liczba pracowników, którzy wzięli udział w szkleniach/liczba pracowników ogółem.
1 2 3 4 5 Wartość wskaźnika w 2017 roku

Perspektywa finansowa

1. Wydatkowane środki ogółem (na wynagrodzenia i na aktywizację zawodową)/ liczba osób, które zostały wyrejestrowane+liczba zarejestrowanych oświadczeń dla cudzoziemców +pracownicy przedsiębiorstw objęci KFS.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Wydatkowane środki ogółem /budżet PUP+środki z Funduszu Pracy+środki z EFS

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Budżet PUP+środki z Funduszu Pracy+środki z EFS /liczba obsłużonych klientów (osoby bezrobotne+pracodawcy+cudzoziemcy+pracownicy przedsiębiorstw objęci KFS).

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Wydatki KFS/liczba osób przeszkolonych w ramach KFS.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Przyznane decyzjami środki Funduszu Pracy na aktywne formy/liczba osób objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy/liczba osób objętych programami, które podjęły zatrudnienie.

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Wydatki ponoszone na aktywizację zawodową bezrobotnych/liczba bezrobotnych (średnioroczna).

1	2	3	4	5	Wartość wskaźnika w 2017 roku
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

VII. Jakie czynniki środowiskowe oddziałują na proces przekształcania posiadanych przez PSZ zasobów na pożądane efekty? Proszę ocenić wymienione efekty w kontekście istotności uwzględnienia w pomiarze efektywności działania PUP w skali 1-5 (gdzie: 1-zupełnie nieistotny, 2-mało istotny, 3-przeciętnie istotny, 4-istotny, 5-bardzo istotny).

1. Udział długotrwale bezrobotnych wśród bezrobotnych ogółem.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 ludności.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Liczba średnich i dużych przedsiębiorstw na jednego mieszkańca.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Udział mikroprzedsiębiorstw wśród podmiotów gospodarczych ogółem).

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Liczba ofert pracy przypadająca na jednego bezrobotnego.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Relacja odpływu z bezrobocia do napływu do bezrobocia.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Drogi gminne i powiatowe o twardej nawierzchni na 10 tys. ludności.

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Metryczka:

Liczba pracowników PUP (stan w dniu 30.06.2018)

Powiat

Załącznik 3. Dodatkowe zestawienia do rozdziału 5.3

Tabela Z.3.1. Wyniki efektywności technicznej PUP z uwzględnieniem zmiennej O_{1a} (2017)

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmienną UI ₁)	TE (ze zmienną UI ₂)
brzozowski podkarpackie	100,00%	100,00%	100,00%
chojnicki pomorskie	100,00%	100,00%	100,00%
kutnowski łódzkie	100,00%	100,00%	100,00%
m. Chorzów śląskie	100,00%	100,00%	100,00%
piotrkowski łódzkie	100,00%	100,00%	100,00%
średzki dolnośląskie	100,00%	100,00%	100,00%
nyski opolskie	96,40%	96,70%	97,90%
częstochowski śląskie	94,00%	94,00%	100,00%
konecki świętokrzyskie	89,20%	100,00%	89,20%
łęczycki łódzkie	89,20%	92,60%	89,20%
biłgorajski lubelskie	86,50%	91,80%	86,50%
lubelski lubelskie	86,30%	86,30%	88,00%
pułtuski mazowieckie	86,00%	100,00%	86,00%
zielonogórski lubuski	81,80%	81,80%	81,80%
skierniewicki łódzkie	81,70%	81,70%	81,70%
nowodworski mazowieckie	80,70%	89,80%	80,70%
żuromiński mazowieckie	79,30%	79,30%	79,30%
będziński śląskie	78,50%	97,30%	78,50%

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmienną UI ₁)	TE (ze zmienną UI ₂)
gryfiński zachodniopomorskie	77,00%	77,00%	77,00%
jaworski dolnośląskie	72,40%	100,00%	72,40%
lwówecki dolnośląskie	70,80%	70,80%	70,80%
lubaczowski podkarpackie	69,20%	86,30%	88,00%
m. Kraków małopolskie	65,40%	65,40%	100,00%
strzelecko-drezdenecki lubuskie	64,30%	68,40%	64,30%
poddębicki łódzkie	63,80%	75,10%	63,80%
złotoryjski dolnośląskie	63,50%	68,70%	63,50%
olecki warmińsko-mazurskie	58,60%	61,50%	58,60%

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania Frontier Analyst Application.

Tabela Z.3.2. Wyniki efektywności technicznej PUP z uwzględnieniem zmiennej O_{1b} (2017)

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmienną UI ₁)	TE (ze zmienną UI ₂)
nowodworski mazowieckie	100,00%	100,00%	100,00%
chojnicki pomorskie	100,00%	100,00%	100,00%
kutnowski łódzkie	100,00%	100,00%	100,00%
m. Chorzów śląskie	100,00%	100,00%	100,00%
zielonogórski lubuski	99,20%	99,20%	100,00%
biłgorajski lubelskie	95,60%	95,70%	95,60%
piotrkowski łódzkie	94,00%	94,00%	100,00%
brzozowski podkarpackie	93,90%	100,00%	95,90%

Powiat i województwo	TE (bez zmiennych UI)	TE (ze zmienną UI ₁)	TE (ze zmienną UI ₂)
łęczycki łódzkie	89,20%	92,60%	89,20%
pułtuski mazowieckie	86,40%	100,00%	86,40%
nyski opolskie	86,30%	86,30%	100,00%
konecki świętokrzyskie	85,40%	100,00%	85,40%
będziński śląskie	83,10%	97,30%	83,50%
średzki dolnośląskie	79,50%	79,50%	79,50%
częstochowski śląskie	77,80%	77,80%	100,00%
gryfiński zachodniopomorskie	76,80%	77,00%	81,20%
jaworski dolnośląskie	75,60%	100,00%	75,60%
lubelski lubelskie	74,00%	74,00%	83,40%
skierniewicki łódzkie	70,90%	70,90%	70,90%
lubaczowski podkarpackie	70,40%	77,80%	83,40%
poddębicki łódzkie	69,90%	77,90%	69,90%
lwówecki dolnośląskie	67,50%	70,40%	67,50%
m. Kraków małopolskie	67,00%	67,00%	100,00%
strzelecko-drezdenecki lubuskie	67,00%	69,20%	67,00%
żuromiński mazowieckie	65,80%	70,90%	65,80%
złotoryjski dolnośląskie	64,80%	68,70%	64,80%
olecki warmińsko-mazurskie	58,60%	61,50%	58,60%

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem oprogramowania Frontier Analyst Application.