

Zarządzanie efektywnością i jakością informacji w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce

Raport z badań

Mateusz Lewandowski



UNIwersytet Jagielloński
w Krakowie

Zarządzanie efektywnością i jakością informacji w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce

Raport z badań

Mateusz Lewandowski*

Raport prezentuje wyniki projektu badawczego pt. „Zarządzanie efektywnością i jakością informacji w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce” nr 2016/21/D/HS4/00716, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

© Mateusz Lewandowski & Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-65688-31-6

Kraków, 2018.

Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków

tel.12 664 55 44, fax 12 644 58 59

e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl

www.isp.uj.edu.pl

* Dr Mateusz Lewandowski, Kontakt: mateusz.lewandowski@uj.edu.pl

Spis treści

Wprowadzenie	4
Stan badań	4
Metody badań	9
Zadania badawcze i ich wyniki	11
Koncepcyjny model wykorzystania informacji w zarządzaniu efektywnością z uwzględnieniem zależności między jakością informacji a czynnikami organizacyjnymi	12
Rekomendacje dla samorządów lokalnych	14
Podsumowanie.....	15
Bibliografia	16

Wprowadzenie

Zastosowanie mierników efektywności jest jednym z najważniejszych postulatów reformy zarządzania publicznego, wpisującym się w nurt tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), która w różnej formie została przeprowadzona w wielu krajach na całym świecie (Pollitt & Bouckaert, 2011) (Pollitt & Bouckaert, 2011), także w Polsce (Frączkiewicz-Wronka, 2010; Kozuch, 2004; Zalewski, 2007; Zawicki, 2011). Z powodu wielu różnych głosów krytycznych rezygnowano z wdrażania niektórych założeń reformy (Moynihan, 2008a; Premfors, 1998; Radin, 2006), ale nie z wdrażania systemów zarządzania efektywnością opartych na informacji menedżerskiej (Robinson & Brumby, 2005; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015). Systemy te wpływają na funkcjonowanie sektora publicznego, mają znaczący wpływ na rozwój gmin, na wzrost ich konkurencyjności, na jakość świadczonych usług publicznych, na dostęp do informacji publicznej, a w konsekwencji na poziom jakości życia mieszkańców i na tworzoną wartość publiczną (Land, Michalos, & Sirgy, 2012; Moore, 2013, 2014).

Mimo ogromnej wiedzy w zakresie zarządzania efektywnością (*performance management*) w sektorze publicznym, zarządzanie efektywnością jest ciągle piętą Achillesową wielu reform publicznych oraz praktyki zarządzania i wymaga zmian (Bouckaert & Peters, 2002). Podkreśla się, że w krajach postkomunistycznych jest większe ryzyko niepowodzenia we wdrażaniu zarządzania efektywnością niż na zachodzie. Wynika to z bardzo ograniczonych zasobów finansowych, niewielkiej wiedzy i braku doświadczenia (Nemec, Merickova, & Ochrana, 2008; Nõmm & Randma-Liiv, 2012). Także w Polsce samorządy lokalne i

ich jednostki organizacyjne mają trudności z monitorowaniem i kontrolowaniem realizacji zadań i usług publicznych, a także z wykorzystywaniem mierników efektywności (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2013; Gawroński, 2010; Lewandowski, 2013).

Jedną z przyczyn niewykorzystywania mierników efektywności w podejmowaniu decyzji może być niska jakość informacji o efektywności (*performance information*) (Angiola & Bianchi, 2015; Cepiku, Hinna, Scarozza, & Savignon, 2017). Dlatego istnieje potrzeba, aby zbadać czynniki kształtujące jakość tego typu informacji. Realizowany projekt, finansowany przez Narodowe Centrum Nauki, skupiał się na organizacyjnych czynnikach warunkujących jakość informacji.

W ramach projektu określono dwa główne cele. Po pierwsze, zbadanie i wyjaśnienie jaki wpływ na jakość informacji o efektywności ma gotowość organizacyjna do wprowadzenia i korzystania z systemów zarządzania efektywnością w polskich samorządach lokalnych. Po drugie, opracowanie modelu zależności jakości informacji o efektywności od gotowości organizacyjnej do wprowadzenia i korzystania z systemu zarządzania efektywnością w samorządzie lokalnym.

Ponadto celem praktycznym było sformułowanie rekomendacji zmian potrzebnych dla podniesienia jakości informacji o efektywności w polskich samorządach lokalnych.

Stan badań

Aktualny stan wiedzy w zakresie zarządzania efektywnością w sektorze publicznym ma bogate podstawy teoretyczne. Wyjaśniają one jak definiować efektywność (Van Dooren et al., 2015), wartość publiczną (Moore, 2013,

2014) i interes publiczny (Bozeman, 2007), jak informacja o efektywności jest włączana w cykle menedżerskie (strategiczny, budżetowania i kontraktowania) i jak jest wykorzystywana (Behn, 2003; Van Dooren et al., 2015), a także jak projektować systemy mierzenia i raportowania efektywności (Bouckaert, 1993; Liguori, Sicilia, & Steccolini, 2014; Moynihan, 2008a). Ponadto w literaturze opisane są różne systemy zarządzania efektywnością (Moynihan, 2008b; Van Dooren et al., 2015) oraz przykłady, jak wykorzystywanie mierników efektywności poprawia organizacyjne uczenie się (Moynihan, 2005), sterowanie i kontrolę organizacją (Verheijen & Dobrolyubova, 2007) oraz sprawozdawanie (Gormley & Weimer, 1999).

Najnowsze kierunki doskonalenia zarządzania efektywnością obejmują m.in. zapewnienie i doskonalenie jakości informacji o efektywności oraz aktualizację aksjomatów funkcjonowania systemów zarządzania efektywnością (Dooren et al., 2015, pp. 207–216). Jednym z największych wyzwań jest zwiększenie aktywnego użycia informacji o efektywności w procesach decyzyjnych (Angiola & Bianchi, 2015; Liguori et al., 2014).

Liczne badania skupiały się m.in. na takich obszarach wykorzystania informacji o efektywności jak: uwarunkowania wdrażania i korzystania z systemów informacji menedżerskiej (Niven, 2003), uwarunkowania korzystania z tej informacji (De Lancer-Julnes & Holzer, 2001), ocena efektywności przez gminy (Jurak & Pinterič, 2012), efekty korzystania z mierników efektywności (Beeri, Uster, & Vigoda-gadot, 2018), a także dysfunkcje w korzystaniu z tego typu informacji (Bouckaert & Balk, 1991).

Podstawowym modelem wyjaśniającym wykorzystanie informacji o efektywności jest tzw. *Performance Information Utilization framework* (PIU) (De Lancer-Julnes & Holzer, 2001). Zakłada on istnienie dwóch faz adaptacji i implementacji. Adaptacja obejmuje opracowanie i wdrożenie systemu informacji menedżerskiej. Kluczowym elementem adaptacji jest opracowanie odpowiednich mierników dla produktów, efektów i efektywności. Innymi słowy to posiadanie systemu, który może dostarczać informacji o osiągniętych wynikach oraz opracowywanie tych informacji i dostarczanie ich osobom podejmującym decyzje (Van Dooren, 2005, p. 369). Implementacja to wykorzystanie dostarczonej przez ten system informacji w procesie decyzyjnym lub w raportowaniu (De Lancer-Julnes & Holzer, 2001, p. 695).

Model PIU, opracowany przez De Lanecer-Julnes i Holzera (2001), dopuszcza istnienie innych faz. Model Van Doorena (2005) impli-cite potwierdza ich istnienie. Mimo tego, dotychczasowe badania bazowały na modelu dwufazowym skupiając się na testowaniu wpływu zmiennych niezależnych na obie fazy procesu wykorzystania informacji o efektywności (Kroll, 2015). W efekcie zidentyfikowane liczne czynniki, które pogrupowano na indywidualne, organizacyjne (dotyczące systemów zarządzania efektywnością i inne) oraz zawarte w otoczeniu organizacji (Kroll, 2015). Przegląd badań zawiera tabela 1. Ponieważ projekt badawczy skupiał się na czynnikach organizacyjnych poniżej krótko omówiono stan badań zawężony do tego zakresu.

Tabela 1. Przegląd badań dotyczących uwarunkowań faz procesu wykorzystania informacji o efektywności

Kategoria	Czynniki analizowane w badaniach empirycznych	Zmienna zależna	Źródła
Indywidualne	Nastawienie do zarządzania efektywnością Motywacja prospołeczna lub do służby publicznej Networking Wyższy stopień zaangażowania Różny stopień wiedzy eksperckiej i dostępnego czasu Związane z wiekiem nastawienie do używania komputerów	Użycie informacji	(Cepiku et al., 2017; Cucciniello, Lapsley, Nasi, & Pagliari, 2015; Kroll, 2015; Kroll & Vogel, 2014)
Organizacyjne (związane z zarządzaniem efektywnością)	Faza adaptacji (ogólnie) Jakość informacji (lub danych) Projekt (<i>design</i>) systemu zarządzania efektywnością Kompetencje menedżerów Dojrzałość system zarządzania efektywnością Wsparcie liderów Zdolność zapewnienia wsparcia Jakość system zarządzania efektywnością Brak istotnych informacji o efektywności Brak dialogu i zaangażowania menedżerów publicznych i interesariuszy w projektowanie systemu zarządzania efektywnością	Użycie informacji	(Angiola & Bianchi, 2015; Cepiku et al., 2017; De Lancer-Julnes & Holzer, 2001; Heinrich, 1999; Høybye-Mortensen, 2016; Kroll, 2015; Van Dooren, 2005)
	Pracownicy odpowiedzialni za wprowadzanie danych do systemu Dyscyplina wprowadzania danych do system Kompleksowość systemu rejestracji danych Standaryzacja Poziom automatyzacji wprowadzania danych łatwość wydobycia informacji z system łatwość kontrolowania poprawności informacji	Jakość informacji	(Høybye-Mortensen, 2016)
	Szkolenia związane z zarządzaniem efektywnością i reformą je wprowadzającą	Wdrożenie systemu	(Kroll & Moynihan, 2015)
	Wymierność bezpośrednich wyników	Wdrożenie systemu i użycie informacji	(Van Dooren, 2005)
Organizacyjne (niezwiązane z zarządzaniem efektywnością)	Elastyczność decyzyjna menedżerów Proinnowacyjna kultura organizacyjna Przejrzystość celów Orientacja na cele Mechanizmy organizacyjnego uczenia się Przywódstwo transformacyjne Zakres autonomii pracowników pierwszej linii Zasoby Procent pracowników w związkach zawodowych Skłonność podejmowania ryzyka	Użycie informacji	(Angiola & Bianchi, 2015; Cepiku et al., 2017; De Lancer-Julnes & Holzer, 2001; Kroll, 2015; Kroll & Vogel, 2014; Moynihan, Pandey, & Wright, 2012; Van Dooren, 2005)

Kategoria	Czynniki analizowane w badaniach empirycznych	Zmienna zależna	Źródła
	Nastawienie pracowników Spójność przywództwa Kultura organizacyjna Stopień integracji systemów zarządzania		
	Wielkość organizacji	Wdrożenie systemu i użycie informacji	(Van Dooren, 2005),
	Wymogi wewnętrzne Zasoby, w tym finansowe, ludzkie i ICT Orientacja na cele Wewnętrzne grupy interesów	Wdrożenie systemu	(De Lancer-Julnes & Holzer, 2001; Van Dooren, 2005)
Tkwiące w otoczeniu	Zaangażowanie interesariuszy Ogólne wsparcie polityczne Zewnętrzne grupy interesów	Użycie informacji	(De Lancer-Julnes & Holzer, 2001; Kroll, 2015)
	Wymogi zewnętrzne	Wdrożenie systemu	(De Lancer-Julnes & Holzer, 2001)
	Stopień zaangażowania polityków	Wdrożenie systemu i użycie informacji	(Van Dooren, 2005)

Źródło: opracowanie własne.

W literaturze przedmiotu różnie nazywano czynniki organizacyjne warunkujące adaptację i implementację informacji o efektywności. Van Dooren, Bouckaert, & Halligan (2015) mówią o gotowości organizacyjnej (*organizational readiness*) do wprowadzania i korzystania z systemów zarządzania efektywnością (lub systemów informacji menedżerskiej¹). Podkreślili m.in. rolę przywództwa, ustanawiania realistycznych oczekiwań, odpowiedniego przeszkolenia i umiejętności dla doskonalenia zarządzania efektywnością w sektorze publicznym (Dooren et al., 2015). Inne źródło wymienia trzy siły napędowe dla zainicjowania zarządzania efektywnością (National Performance Management Advisory Commission, 2010, pp. 17–19): chęć doskonalenia, wzrost oczekiwań, reakcja na presję fiskalną. Podtrzymywanie funkcjonowania zarządzania efektywnością

wymaga m.in.: wsparcia przywódców, wewnętrznych i zewnętrznych orędowników, wystarczających zasobów finansowych, ekspertyz, wsparcia specjalistycznych organizacji oraz grup badawczych i zespołów szkoleniowych, zdolności demonstrowania poprawy.

Ponadto w literaturze istnieją bardziej szczegółowe organizacyjne wytyczne dla adaptacji konkretnych systemów zarządzania efektywnością. Przykładowo, Niven (2003) stworzył kwestionariusz oceniający gotowość amerykańskich organizacji publicznych do wprowadzenia i stosowania Zrównoważonej Karty Wyników. Szeroko rozpowszechnione są także standardy wdrażania kontroli zarządczej (COSO, 2013; European Commission, 2007; Najwyższa Izba Kontroli, n.d.). Przykładowe wytyczne zaprezentowano w tabeli

¹ W tym raporcie pojęcia te używane są zamiennie.

2. Przywołane czynniki organizacyjne wskazują na różne aspekty zarządzania. Dlatego za najbardziej ogólny i uniwersalny zestaw kryteriów gotowości organizacyjnej można uznać Wskaźnik Zdolności Zarządzania (Raczkowski, 2015, p. 167).

Zdolności zarządzania powinny wpływać na jakość informacji o efektywności. Z analizy tabeli 1 wynika, że jakość informacji była do tej pory uznawana za element fazy adaptacji i jednocześnie czynnik organizacyjny wpływający na wykorzystanie informacji o efektywności. Istnieją pojedyncze badania jakościowe

(studium przypadku) potwierdzające zależność między czynnikami organizacyjnymi a jakością informacji o efektywności (Høybye-Mortensen, 2016), jednak przeprowadzona analiza literatury przedmiotu (tabela 1) wykazała, że relacja tych zmiennych jest istotną luką badawczą. W szczególności nie zostało wystarczająco dobrze rozpoznane jak gotowość organizacyjna do wprowadzenia i korzystania z systemu zarządzania efektywnością wpływa na jakość informacji o efektywności. Stwierdzono więc, że rozwiązanie tego problemu badawczego przyczyni się do pogłębienia wiedzy o zarządzaniu efektywnością i jakością informacji w sektorze publicznym.

Tabela 2. Wymogi organizacyjne dla wdrażania wybranych systemów zarządzania efektywnością

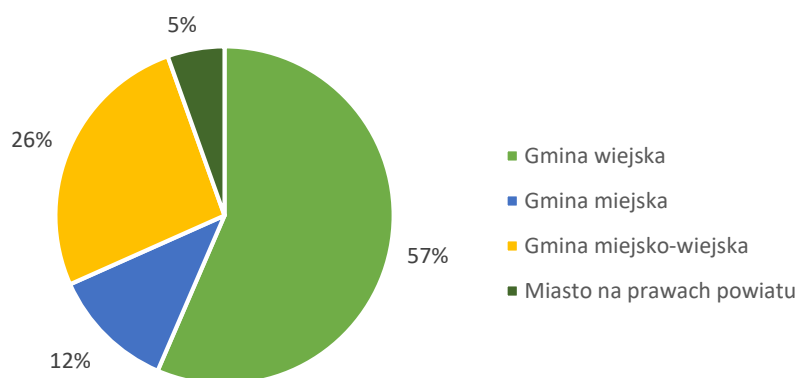
Źródło	System	Wymogi organizacyjne dla wdrożenia i funkcjonowania systemu
INTOSAI 9100 (Najwyższa Izba Kontroli, n.d.)	Kontrola wewnętrzna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uczciwość osobista i zawodowa oraz wartości etyczne wśród kierownictwa i kadry, łącznie z postawą wspierania kontroli wewnętrznej w każdym czasie i w każdym miejscu jednostki 2. Zobowiązanie do kompetencji 3. Ton nadawany przez kierownictwo (tzn. filozofia i styl działania kierownictwa) 4. Struktura organizacyjna 5. Polityki i praktyki związane z zasobami ludzkimi
European Commission (2007)	Kontrola wewnętrzna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wsparcie najwyższego kierownictwa 2. Skuteczna komunikacja 3. Wysokiej jakości szkolenia 4. Wsparcie jednostek nadrzędnych 5. Pomiar akceptacji i zrozumienia standardów kontroli wewnętrznej
Niven (2003)	Strategiczna Karta Wyników	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jasno określona strategia 2. Zaangażowanych pomysłodawców o silnej pozycji 3. Wyraźna i pilna potrzeba 4. Wsparcie kierowników średniego szczebla 5. Adekwatna skala i zasięg 6. Zgrany zespół i dostępne zasoby 7. Sprzyjająca kultura organizacyjna (zorientowana na efektywność) 8. Systemy informatyczne dopasowanie do działalności 9. Wiarygodne i dostępne dane 10. Solidna infrastruktura techniczna

Źródło: opracowanie własne.

Metody badań

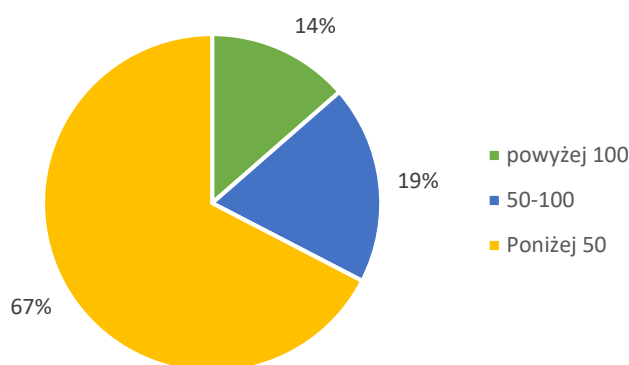
Dane empiryczne zebrano między czerwcem a sierpniem 2017 r. za pomocą kwestionariusza internetowego. Zaproszenia w formie korespondencji elektronicznej (e-mail) wysłano do wszystkich samorządów lokalnych w Polsce. Z całkowitej grupy 2478 jednostek samorządu terytorialnego odpowiedziało ponad 400 (zwrot z ankiet na poziomie 20%). Łącznie uzyskano 641 prawidłowo wypełnionych ankiet. Poziom ten był satysfakcjonujący i pozwolił na przeprowadzenie analiz statystycznych.

Ogólną strukturę próby badawczej opisują wykresy. Podział ze względu na typ jednostki samorządowej przedstawia wykres 1. Strukturę próby pod kątem wielkości urzędu, mierzonej deklarowaną liczbą pracowników, obrazuje wykres 2. Procentowy udział typów stanowisk zajmowanych przez respondentów prezentuje wykres 3. Strukturę próby pod względem wieku i płci respondentów pokazują odpowiednio wykresy 4 i 5.



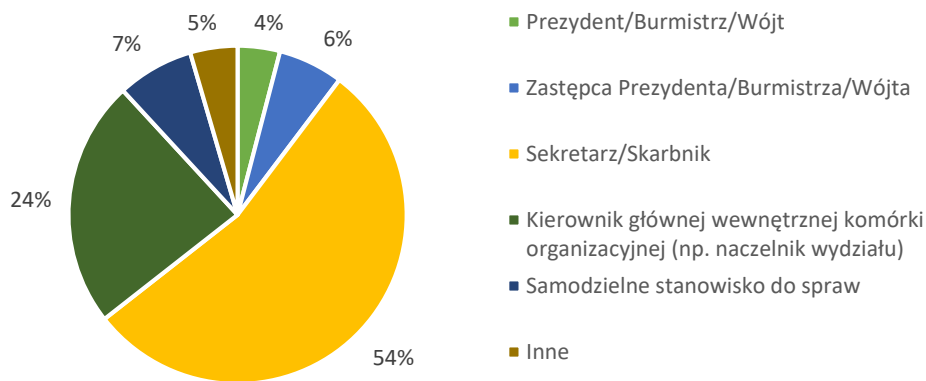
Wykres 1. Struktura próby badawczej ze względu na typ jednostki samorządowej

Źródło: opracowanie własne.



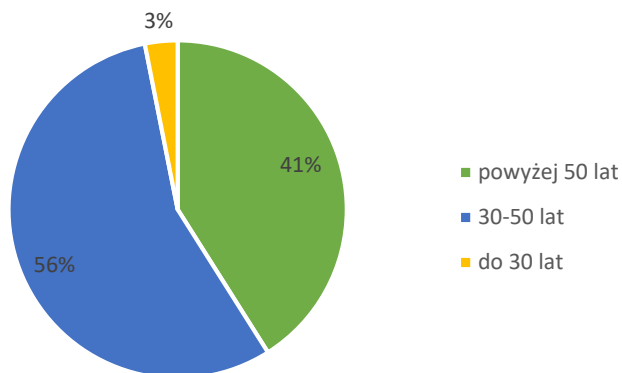
Wykres 2. Struktura próby badawczej ze względu na wielkość urzędu (liczba pracowników)

Źródło: opracowanie własne.



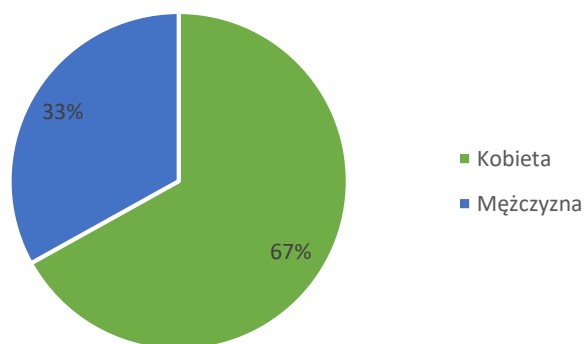
Wykres 3. Struktura próby badawczej ze względu na typ stanowiska respondentów

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 4. Struktura próby badawczej ze względu na wiek respondentów

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Struktura próby badawczej ze względu na płeć respondentów

Źródło: opracowanie własne.

W poszczególnych analizach statystycznych eliminowano kwestionariusze, których czas wypełnienia budził wątpliwości (trudno sobie

wyobrazić udzielenie rzetelnych odpowiedzi np. na 40 pytań w czasie 60 sekund). Bardziej

szczegółowe informacje dotyczące respondentów i liczby obserwacji zostały zawarte w publikacjach prezentujących wyniki poszczególnych analiz.

Dane empiryczne były poddane analizom statystycznym dobranym do szczegółowych celów projektu i publikacji. Wykorzystano m.in. eksploracyjną analizę czynnikową, analizę regresji, analizę mediacji. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące zmiennych, ich operjonalizacji, a także wykonany analiz zawarto w poszczególnych publikacjach prezentujących wyniki projektu. Ponadto analizy literatury przedmiotu wspomagane były wykorzystaniem Atlas.ti.

Zadania badawcze i ich wyniki

W ramach realizacji zadania 1 w pierwszej kolejności przeprowadzono uzupełniające badania literaturowe pozwalające na opracowanie autorskiego kwestionariusza. Następnie przeprowadzono badania ankietowe dotyczące gotowości organizacyjnej do wprowadzenia i korzystania z systemu zarządzania efektywnością oraz jakości informacji o efektywności w polskich samorządach lokalnych. Otrzymano łącznie 641 wypełnionych arkuszy, co pozwoliło na uzyskanie zwrotu na poziomie 20% (biorąc pod uwagę liczbę jednostek samorządów lokalnych). Poziom ten był satysfakcjonujący i pozwolił na przeprowadzenie analiz statystycznych w zadaniu 2.

W ramach realizacji zadania 2 wykonano analizy statystyczne. W pierwszej kolejności przetestowany został model zależności między czynnikami organizacyjnymi wpływającymi na korzystanie z informacji o efektywności a jakością informacji o efektywności. Wyniki tych analiz nie potwierdziły istnienia statystycznie istotnych zależności. Rezultaty te wspierają wnioski o braku związku, sugerowane w niektórych wcześniejszych badaniach (Kroll, 2015). Jednocześnie zidentyfikowany

brak zależności da się wyjaśnić istotną rolą percepcji informacji o efektywności, co sugerują teorie systemów informacyjnych. Model badawczy został więc zogniskowany na postrzeganiu przez menedżerów publicznych informacji o efektywności a następnie przetestowany statystycznie. Analizy te wykazały istnienie statystycznie istotnych zależności, w szczególności między (1) jakością a użytecznością informacji o efektywności, (2) użytecznością systemów dostarczających informacji o efektywności a użytecznością tych informacji, (3) jakością informacji o efektywności a użytecznością systemów dostarczających tego typu informacje. Ponadto, użyteczność systemów dostarczających informacji o efektywności jest ważnym mediatorem zależności między jakością a użytecznością informacji o efektywności. Opracowany model percepcji informacji o efektywności potwierdza różnicę między techniczną, obiektywną jakością informacji o efektywności a jakością postrzeganą przez menedżerów publicznych, korzystających z tego typu informacji. Różnica ta wyjaśnia brak zidentyfikowanej zależności między czynnikami organizacyjnymi wpływającymi na korzystanie z informacji o efektywności a (postrzeganą) jakością informacji o efektywności.

W ramach realizacji zadania 3 zostały przeprowadzone statystyczne analizy zależności między organizacyjnymi czynnikami wpływającymi na implementację i wykorzystanie systemów zarządzania efektywnością. Kierunek ten wynikał z istotnej roli projektowania organizacji i systemów informacji menedżerskiej potwierdzonej w badaniach literaturowych. Dodatkowe analizy statystyczne potwierdziły istnienie istotnych statystycznie zależności między menedżerskimi i projektowymi zdolnościami samorządów lokalnych.

Uzyskane w poszczególnych zadaniach badawczych wyniki zostały opublikowane w formie artykułów naukowych lub rozdziałów w monografiach. Zestawienie zawiera tabela 3.

Tabela 3. Wykaz publikacji w ramach projektu²

Publikacje	Linki
Lewandowski, M., (2018), Refocusing Performance Management through Public Service Design?, w A. Bonomi Savignon , L. Gnan , A. Hinna , F. Monteduro (red.) <i>Cross-Sectoral Relations in the Delivery of Public Services</i> , Emerald Publishing Limited, pp.1 – 21.	link
Lewandowski, M., (2017), Deconstructing Design to Facilitate its Research Within Public Service Organizations, <i>International Journal of Contemporary Management</i> , 16(3).	link
Baran, G., Lewandowski, M., (2017), Design thinking in public management, in B. Jałocha, R. Lenart-Gansiniec, E. Bogacz-Wojtanowska, G. Prawelska-Skrzypek (Eds.), <i>The complex identity of public management: aims, attitudes, approaches</i> , ISP UJ, Kraków Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.	link
Lewandowski, M., (2019), Public managers' perception of performance information: the evidence from Polish local governments, <i>Public Management Review</i> , 21(7), 988-110.	link
Lewandowski, M., (2019), Organizational Drivers of Performance Information Use: the perspective of Polish Local Governments. <i>Transylvanian Review of Administrative Sciences</i> , 58(October) (<i>in press</i>).	link

Źródło: opracowanie własne.

Koncepcyjny model wykorzystania informacji w zarządzaniu efektywnością z uwzględnieniem zależności między jakością informacji a czynnikami organizacyjnymi

Wiedza w zakresie zarządzania jakością informacji zyskuje na znaczeniu (Eppler, 2006; Wojciechowska-Filipek, 2015). W sektorze publicznym poprawa wykorzystania informacji o efektywności jest kluczowym kierunkiem doskonalenia zarządzania efektywnością (Cepiku et al., 2017; Van Dooren et al., 2015). Dotychczas dominującym modelem wyjaśniającym użycie informacji o efektywności był model wykorzystania informacji o efektywności, opracowany przez De Lancer-Julnes i Holzera (2001). Model ten opisywał dwie fazy, adaptacji systemu informacyjnego oraz jego implementacji sprowadzającej się do wykorzystania informacji. Dotychczasowe badania opisały wiele czynników wpływających na obie fazy

(Angiola & Bianchi, 2015; Cepiku et al., 2017; De Lancer-Julnes & Holzer, 2001; Heinrich, 1999; Høybye-Mortensen, 2016; Kroll, 2015; Van Dooren, 2005).

Przeprowadzone w ramach projektu badawczego analizy istotnie wpływają na rozumienie całego procesu korzystania z informacji o efektywności. Po pierwsze, istotne jest rozróżnienie technicznej i postrzeganej jakości informacji o efektywności. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonej analizy czynnikowej (Lewandowski, 2019). Jest to zgodne z podejściem proponowanym przez Kahn & Strong (1998) i w opozycji do podejścia sugerującego kompleksowe traktowanie jakości informacji (Eppler, 2006). Rozróżnienie to pozwala wytłumaczyć dlaczego zdolności zarządcze organizacji nie wpływają na jakość informacji o efektywności (Lewandowski, *in press*).

Po drugie, czynniki organizacyjne składające się na gotowość organizacyjną do wdrażania i utrzymywania systemów informacji o efektywności są zróżnicowane w zależności od konkretnego systemu zarządzania (Niven,

² Aktualizacja z dnia 6.09.2019 r.

2003; Van Dooren et al., 2015). Najbardziej uniwersalne ujęcie gotowości organizacyjnej obejmuje zdolności zarządcze organizacji publicznej (Raczkowski, 2015). Jednak zdolności zarządcze nie są wystarczające, coraz częściej sugeruje się rolę zdolności projektowych (*design*), także w kontekście projektowania systemów zarządzania efektywnością pasujących do konkretnej organizacji (Bason, 2014; Heinrich, 1999; Niven, 2003). Techniczne kryteria funkcjonowania systemu informacyjnego wyznaczone są za pomocą standardów, technicznej jakości informacji (zob. Eppler, 2006; Kahn & Strong, 1998). Dlatego sugeruje się uwzględnienie zdolności projektowych w ramach gotowości organizacyjnej. Ponadto szerzej rozumiane czynniki organizacyjne, w tym np. wielkość organizacji, wpływają, obok czynników indywidualnych i otoczenia, na wykorzystanie informacji o efektywności (Kroll, 2015).

Po trzecie, opracowany model percepcji informacji o efektywności sugeruje rozbudowanie modelu De Lancer-Julnes i Holzera (2001) o pośrednią fazę percepcji informacji. Autorzy ci przewidywali zresztą istnienie innych faz, jednak ich nie określili. Opracowany model percepcji informacji o efektywności, bazujący na teoriach systemów informacji, lepiej wyjaśnia dlaczego tego typu informacje będą używane lub nie. Wskazuje przy tym na użyteczność systemów informacji menedżerskiej jako ważnego mediatora relacji między jakością i użytecznością informacji (Lewandowski, 2019).

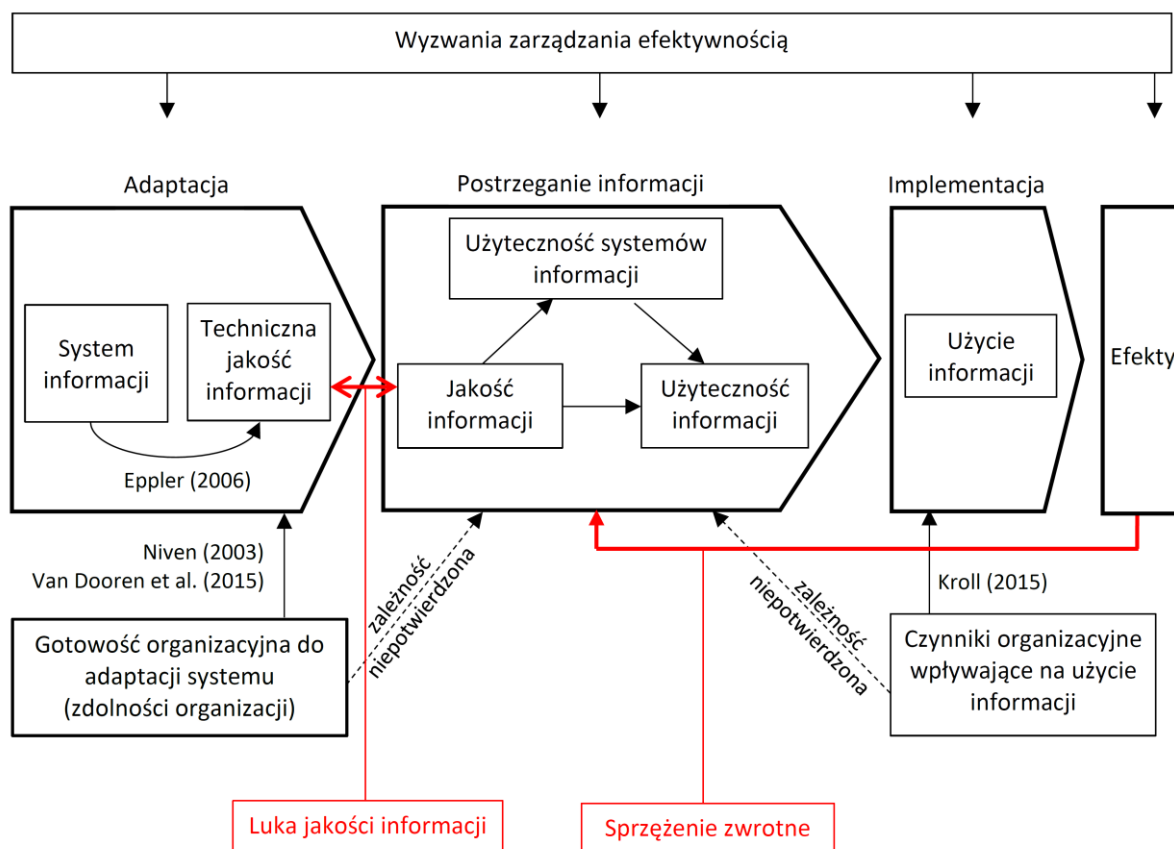
Po czwarte, współczesne i przyszłe wyzwania zarządzania efektywnością sugerują przededefiniowanie aksjomatów zarządzania efektywnością (Van Dooren et al., 2015). Jednym z kierunków jest zwiększenie roli bieżącej informacji uzyskiwanej w drodze partycypacji interesariuszy w projektowaniu usług publicznych oraz rozwiązań różnego typu problemów (Lewandowski, 2018). Kierunek ten

jest zgodny z najnowszym trendem rozwoju zarządzania publicznego tzw. *Service-Dominant Logic*, opartym w dużej mierze na współtworzeniu (*co-creation*) i współprojektowaniu (*co-design*) (Barzelay & Thompson, 2010; Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016; Service Design Network, 2016). Model ten, integrujący wnioski z badań przeprowadzonych w ramach projektu, przedstawiono na rysunku 1.

Ponadto na rysunku zaznaczono na czerwono dwa ważne aspekty funkcjonowania systemów zarządzania efektywnością. Luka jakości zapożyczona jest z literatury dotyczącej zarządzania jakością, natomiast sprzężenie zwrotne z literatury opisującej ogólne systemy informacyjne.

Luka jakości informacji jest logiczną konsekwencją rozdzielania jakości technicznej od jakości postrzeganej. W literaturze dotyczącej zarządzania jakością funkcjonuje pojęcie luki jakości (Opolski & Modzelewski, 2012, pp. 22–23), które można odnieść także do systemów informacji menedżerskiej. Co więcej, luka ta może być podwójna, ponieważ nie zawsze kierownicy, którzy korzystają z informacji, używają systemu dostarczającego te informacje. Często dane są pozyskiwane z systemów przez pracowników i dopiero potem przedstawiane kierownikom (Høybye-Mortensen, 2016). W pewnym stopniu luka jakości informacji związana jest z luką dotyczącą dostępności informacji (por. Wojciechowska-Filipek, 2015, p. 44).

Sprzężenie zwrotne zostało zauważone w literaturze dotyczącej systemów informacyjnych (Delone & Mclean, 2003). Sugeruje to, że w przypadku systemów zarządzania efektywnością rezultaty uzyskane dzięki wykorzystaniu informacji będą także wpływały na postrzeganie informacji, a w szczególności na użyteczność informacji oraz użyteczność systemów informacyjnych.



Rysunek 1. Konceptualny model wykorzystania informacji w zarządzaniu efektywnością, z uwzględnieniem zależności między jakością informacji a czynnikami organizacyjnymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych oraz literatury (De Lancer-Julnes & Holzer, 2001; Delone & Mclean, 2003; Eppler, 2006; Kroll, 2015; Niven, 2003; Van Dooren et al., 2015).

Należy podkreślić, że elementy te wymagają dalszych badań w kontekście systemów zarządzania efektywnością. Niemniej, ich rola w całym procesie jest na tyle istotna i potwierdzona bardziej ogólnymi modelami, że należało je uwzględnić w modelu koncepcyjnym.

Rekomendacje dla samorządów lokalnych

Realizacja projektu badawczego pozwoliła wskazać rekomendacje dla samorządów lokalnych w zakresie zarządzania efektywnością i jakością informacji.

1. Jakość informacji poprzez dobre projektowanie systemów

Wiele różnych informacji jest wykorzystywanych w procesach podejmowania decyzji, dlatego potrzebny jest do nich łatwy dostęp. Systemy informacji powinny być łatwe w obsłudze, mieć przyjazne interfejsy użytkownika, dbać o bezpieczeństwo danych, a także być odpowiednio zintegrowane z innymi systemami. Zakres i sposób integracji powinien być dostosowany do specyfiki obszarów, których dotyczy. Dlatego też systemy informacji powinny być projektowane przez profesjonalnych projektantów. Dokonując wyboru systemów informacji, dostawców usług i oprogramowania należy weryfikować oferty pod kątem kryteriów jakości informacji (w tym: łatwy i szybki dostęp, wiarygodność i aktualność danych, przyjazna forma prezentacji,

możliwość pogłębienia informacji, bezpieczeństwo danych, integracja z innymi systemami).

2. Bieżąca informacja w projektowaniu usług

Dla jakości usług publicznych kluczowe jest wykorzystanie informacji bieżącej w trakcie projektowania nowych usług lub projektowania zmian starych usług. Dotyczy to zarówno małych jak i dużych zmian. Bieżące informacje powinny pochodzić bezpośrednio od odbiorców usług partycypujących w procesie projektowania (zgodnie z metodyką *design thinking*). Pozwoli to na łagodzenie konfliktów interesów różnych grup oraz eliminację błędów na etapie testowania. Lepsze wykorzystanie informacji bieżącej w ramach *design thinking* skraca proces wykorzystania informacji do niezbędnego minimum, ogranicza lukę jakości i wykorzystuje sprzężenie zwrotne poprzez komunikację w grupie projektowej. W efekcie bieżąca informacja pozwoli uzyskać usługi lepiej dopasowane do potrzeb odbiorców.

3. Szkolenia kadr kierowniczych kształtujące percepcję informacji

Nawet doskonała informacja nie jest użyteczna, jeśli nie wiadomo do czego może się przydać. Szkolenie kadr kierowniczych w zakresie metod zarządzania, systemów informacji menedżerskiej oraz założeń reform wprowadzających zmiany (ogólnokrajowych bądź wewnętrznych) jest więc kluczowe. Istotna jest nie tylko dostarczenie informacji o wysokiej jakości, ale także wiedza pozwalająca na dostrzeżenie potencjału wykorzystania informacji dla rozwoju jednostki samorządowej.

4. Zmiana założeń zarządzania efektywnością

Wiele założeń zarządzania efektywnością wymaga dyskusji i prawdopodobnie aktualizacji.

Dwa aspekty pozyskiwania i upowszechniania danych wydają się jednak szczególnie ważne. Po pierwsze, należy dążyć do większej transparentności i większej partycypacji społecznej. Ułatwi to wymianę informacji, poprawi ocenę i zrozumienie realizowanych działań i osiągniętych efektów, w szczególności podmiotom zewnętrznym i opinii publicznej. Po drugie, konieczne jest zmniejszenie biurokracji związanej z prowadzeniem sprawozdawczości przez pojedynczych pracowników. Jest to coraz bardziej uciążliwe m.in. dla nauczycieli, lekarzy, samorządowców, naukowców. Sprawozdawczość jest ważna, ale nie powinna utrudniać realizowania podstawowych obowiązków (np. nauczania, leczenia). Podkreśla to rolę projektowania systemów informacyjnych, ale wymaga w pierwszej kolejności zmiany założeń dotyczących zarządzania efektywnością. Zasadne wydaje się zwiększenie zaufania do pracownika i zwiększenie pola samorealizacji i autonomii. Celem zarządzania efektywnością jest ostatecznie efekt działania (jakość usług), a nie generowanie zbędnych danych.

Podsumowanie

Zarządzanie efektywnością jest kluczowym aspektem reform sektora publicznego na świecie znanym jako Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*), a zarazem jednym z kluczowych obszarów badań zarządzania publicznego. Zarządzanie efektywnością opiera się na prawidłowym funkcjonowaniu systemów informacji o efektywności (*performance information systems*) i wykorzystaniu tej informacji w celu organizacyjnego uczenia się, kontroli realizacji zadań publicznych oraz sprawozdawczości. Literatura w zakresie zarządzania efektywnością w sektorze publicznym bazowała dotychczas na dwufazowych modelach wykorzystania informacji o efektywności, przy czym dominujący model wy-

szczególniać fazę adaptacji systemu oraz implementację informacji w procesach decyzyjnych.

Na podstawie ogólnopolskiej ankiety i analiz statystycznych zostały przetestowane zależności między gotowością organizacyjną do wprowadzenia i korzystania z systemów zarządzania efektywnością a jakością informacji o efektywności. Badania nie potwierdziły istnienia tej zależności, co można wyjaśnić opracowanym w ramach projektu modelem postrzegania informacji o efektywności. Uzyskane wyniki mają istotne znaczenie dla rozwoju subdyscypliny zarządzania publicznego, a w szczególności dla badań nad zarządzaniem efektywnością (*performance management*). Konceptyjny model wykorzystania informacji w zarządzaniu efektywnością, uwzględniający zależności między jakością informacji a czynnikami organizacyjnymi, pozwala lepiej zrozumieć jak i dlaczego kadry kierownicze samorządów lokalnych wykorzystują informacje generowane przez systemy zarządzania. Rezultaty projektu mają implikacje praktyczne. W szczególności sugeruje się dążenie do wysokiej jakości informacji poprzez dobre projektowanie systemów, lepsze wykorzystanie bieżących informacji w projektowaniu usług, prowadzenie dla kadr kierowniczych szkoleń kształtujących percepcję informacji, a także weryfikację założeń zarządzania efektywnością.

Bibliografia

- Angiola, N., & Bianchi, P. (2015). Public Managers' Skills Development for Effective Performance Management: Empirical evidence from Italian local governments. *Public Management Review*, 17(4), 517–542.
- Barzelay, M., & Thompson, F. (2010). Back to the Future: Making Public Administration a Design Science. *Public Administration Review*, 70, S295–S297.
- Bason, C. (2014). Design attitude as an innovation catalyst. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public Innovation Through Collaboration and Design* (pp. 209–228). London and New York: Routledge.
- Beeri, I., Uster, A., & Vigoda-gadot, E. (2018). Public Performance & Management Review Does Performance Management Relate to Good Governance? A Study of Its Relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli Local Government Does Performance Management Relate to Good Satisfaction with. *Public Performance & Management Review*, 0(0), 1–39.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
- Bouckaert, G. (1993). Measurement and Meaningful Management. *Public Productivity & Management Review*, 17(1), 31–43.
- Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. *Public Productivity & Management Review*, 15(2), 229–235.
- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002). Measurement Performance: The Achilles' Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 359–362.
- Bozeman, B. (2007). Public interest theory. In *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism* (pp. 83–99).
- Cepiku, D., Hinna, A., Scarozza, D., & Savignon, A. B. (2017). Performance

- information use in public administration: an exploratory study of determinants and effects. *Journal of Management & Governance*, 21(4), 963–991.
- COSO. (2013). Internal Control — Integrated Framework. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- Cucciniello, M., Lapsley, I., Nasi, G., & Pagliari, C. (2015). Understanding key factors affecting electronic medical record implementation: a sociotechnical approach. *BMC Health Services Research*, 15(1), 268.
- De Lancer-Julnes, P., & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693–708.
- Delone, W. H., & Mclean, E. R. (2003). The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update. *Journal of Management Information Systems*, 19(4), 9–30.
- Eppler, M. J. (2006). Managing Information Quality. In *Managing Information Quality* (2nd ed.). Berlin: Springer.
- European Commission. (2007). Communication to the Commission. Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework. *Communities*.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2010). Nowoczesna koncepcja świadczenia usług publicznych - zmiana w kierunku nowego zarządzania publicznego. In A. Frączkiewicz-Wronka (Ed.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia* (pp. 15–62). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Gormley, W. T., & Weimer, D. L. (1999). *Organizational Report Cards*. Harvard University Press.
- Heinrich, C. J. (1999). Do government bureaucrats make effective use of performance management information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), 363.
- Høybye-Mortensen, M. (2016). Performance Information in Human Service Organizations: Quality and Usefulness. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 40(5), 486–499.
- Jurak, A. P., & Pinterič, U. (2012). Assessment of Municipalities' Performances in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (35), 121–137.
- Kahn, B. K., & Strong, D. M. (1998). Product and Service Performance Model for Information Quality: An Update. *Proceedings of the 1998 Conference on Information Quality*.
- Kożuch, B. (2004). *Zarządzanie Publiczne w Teorii i Praktyce Polskich Organizacji*. Warszawa: Agencja Wydawnicza Placet.
- Kroll, A. (2015). Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486.
- Kroll, A., & Moynihan, D. (2015). Does training matter? Evidence from performance management reform. *Public Administration Review*, 75(3), 411–420.
- Kroll, A., & Vogel, D. (2014). The psm-leadership fit: A model of performance information use. *Public Administration*, 92(4), 974–991.
- Land, K. C., Michalos, A. C., & Sirgy, M. J. (2012). Prologue: The Development and Evolution of Research on Social Indicators and Quality of Life (QOL). In K. C. Land, A. C. Michalos, & M. J. Sirgy (Eds.), *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research SE - 1* (pp. 1–22). Springer Netherlands.
- Lewandowski, M. (2018). Refocusing Performance Management Through Public Service Design? In A. Bonomi Savignon, L. Gnan, A. Hinna, & F. Monteduro (Eds.), *Hybridity and Cross-Sectoral Relations in the Delivery of Public Services Studies in Public and Non-Profit Governance* (pp. 1–21). Emerald Publishing Limited.
- Lewandowski, M., (2019), Public managers' perception of performance information: the evidence from Polish local governments, *Public Management Review*, 21(7), 988-110.

- Lewandowski, M., (2019, *in press*), Organizational Drivers of Performance Information Use: the perspective of Polish Local Governments. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 58(October).
- Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2014). Public Value as Performance: Politicians' and Managers' Perspectives on the Importance of Budgetary, Accruals and Non-Financial Information. In J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo, & F. Farneti (Eds.), *Public Value Management: Measurement and Reporting* (pp. 85–104). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, 65(2), 203–216.
- Moynihan, D. P. (2008a). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P. (2008b). The Interactive Dialogue Model of Performance Information Use. In *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform* (pp. 95–117).
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2012). Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143–164.
- Najwyższa Izba Kontroli. (n.d.). *Wytoczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym*. INTOSAI GOV 9100.
- National Performance Management Advisory Commission. (2010). *A Performance Management Framework for State and Local Government: From Measurement and Reporting to Management and Improving*. Chicago: National Performance Management Advisory Commission.
- Nemec, J., Merickova, B., & Ochrana, F. (2008). Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, problems and lessons. *Public Management Review*, 10(5), 673–684.
- Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*. Hoboken, N.J.: Wiley.
- Nõmm, K., & Randma-Liiv, T. (2012). Performance Measurement and Performance Information in New Democracies. A study of the Estonian central, 9037.
- Opolski, K., & Modzelewski, P. (2012). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: CeDeWu.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. (1998). Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. *Public Administration*, 76(1), 141–159.
- Raczkowski, K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Radin, B. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. IMF Working Papers (Vol. 05).
- Service Design Network. (2016). *Service Design Impact Report: Public Sector*.
- Van Dooren, W. (2005). What Makes Organisations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, 21(August), 363–384.

- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2–nd ed.). London, New York: Routledge.
- Verheijen, T., & Dobrolyubova, Y. (2007). Performance management in the Baltic States and Russia: success against the odds? *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 205–215.
- Wojciechowska-Filipek, S. (2015). *Zarządzanie jakością informacji w organizacjach zhierarchizowanych*. Warszawa: CeDeWu.
- Zalewski, A. (Ed.). (2007). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza.
- Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.