

Monika ODLANICKA-POCZOBUTT
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Monika.Odlanicka-Poczobutt@polsl.pl

Ewa KULIŃSKA
Politechnika Opolska
Wydział Ekonomii i Zarządzania
e.kulinska@po.opole.pl

WDRAŻANIE KONCEPCJI BALANCED SCORECARD W SEKTORZE PUBLICZNYM – ANALIZA WYBRANYCH DOŚWIADCZEŃ – CZĘŚĆ 1

Streszczenie. W artykule przedstawiono przykłady wdrażania BSC (ang. Balanced Scorecard) jako rozwiązania przyczyniającego się do zwiększenia kontroli sprawności zarządzania w sferze podmiotów uczestniczących w działaniach na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych. Analiza doświadczeń zastosowania BSC jako narzędzia wspierania strategii działania w organizacjach sektora publicznego stanowi treść niniejszego artykułu. Artykuł składa się z dwóch części. W części pierwszej przedstawiono przykłady Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – ZUS, polskiej Służby Celnej oraz singapurskiego systemu sądownictwa.

Słowa kluczowe: Balanced Scorecard, sektor publiczny, sądownictwo powszechne, sprawność działania, potrzeby społeczne.

IMPLEMENTATION OF THE BALANCED SCORECARD CONCEPT IN THE PUBLIC SECTOR – ANALYSIS OF SELECTED EXPERIENCE – PART 1

Summary. The paper presents cases of the Balanced Scorecard (BSC) implementation as a solution for increasing the control of the efficiency in management occurring in the area of the entities participating in efforts to meet social needs. Analysis of the experience of BSC application as a tool to support strategy in public sector organizations has become the content of this article. The paper consists of two parts. In first part the cases of Social Insurance Institution – ZUS, polish Customs Service and judiciary system in Singapore were presented.

Keywords: Balanced Scorecard, public sector, common judiciary, efficiency in the management, social needs.

1. Wprowadzenie

Zmiany zachodzące w otoczeniu gospodarczym, w sektorach przemysłowych i handlowych, spowodowały przyjęcie koncepcji sieci w odniesieniu do koordynacji organizacji, która jest charakteryzowana przez formalne i nieformalne relacje między nimi oraz wewnątrz nich samych¹. Koncepcja ta znajduje również swoje odzwierciedlenie w zarządzaniu organizacjami sektora publicznego² ze względu na fakt, że analiza relacji sieciowych może przyczyniać się do zwiększenia kontroli i oceny sprawności zarządzania interakcjami pojawiającymi się w sferze podmiotów uczestniczących w działaniach na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych³. Przesłankami kształtowania się więzi określanych w ramach sieci są obecnie głównie takie czynniki, jak: efektywność, koszty transakcyjne, zasoby, uczenie się oraz niepewność⁴. Nacisk na poszukiwanie rozwiązań efektywnościowych skłonił sektor publiczny do rozważenia zastosowania koncepcji stosowanych w organizacjach gospodarczych. Realizacja określonej strategii oznacza konieczność planowania i organizowania złożonych działań mających zapewnić sprawne wprowadzenie strategii w życie, jej kontrolę i weryfikację (korektę) oraz jej eksploatację⁵.

Istnieje wiele przypadków, w których organizacja ma zdolność do sformułowania strategii, ale niewielką zdolność jej realizacji. Taka sytuacja występuje w szczególności w przypadku jednostek administracji publicznej, szkolnictwa wyższego czy sądownictwa powszechnego. Wadami systemu realizacji strategii mogą być niedostateczne zintegrowanie go z systemem formułowania strategii oraz niewystarczająco rozwinięte wewnętrzne procesy kontroli i weryfikacji funkcjonowania tych dwóch systemów. R. Kaplan i D. Norton twierdzą, że tylko system zarządzania integrujący planowanie strategii i jej realizację, tj. scalający zarządzanie strategiczne oraz zarządzanie operacyjne, stworzy warunki do efektywnego rozwoju organizacji⁶.

¹ Jones C., Hestery W. i Borgatti S.P.: A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. "Academy of Management Review", No. 22, 1997.

² Sektor publiczny jest częścią gospodarki, która zajmuje się dostarczaniem dóbr i usług dla państwa i obywateli. Jego działalność ma zastosowanie na poziomie państwowym, regionalnym oraz lokalnym. Aktywność sektora publicznego opiera się przede wszystkim na zapewnieniu obywatelom opieki socjalnej, gwarantowaniu bezpieczeństwa narodowego i planowaniu zagospodarowania przestrzeni. Do sektora publicznego zalicza się wszystkie jednostki organizacyjne, w których własność Skarbu Państwa lub samorządu ma udział większy niż 50%. Por. Gajda M.: Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego, Bank i Kredyt, nr 11-12, 2003, s. 79-87.

³ Castells M.: The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell, Cambridge 2000, p. 198, 469.

⁴ Czakon W.: Dynamika więzi międzyorganizacyjnych przedsiębiorstwa. AE, Katowice 2007, s. 115.

⁵ Pierścionek Z.: Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie. PWN, Warszawa 2011.

⁶ Kaplan R.S., Norton D.P.: The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment, Harvard Business Press, 2001, p. 136-137.

Z punktu widzenia społeczeństwa istotna jest przydatność organizacji, co może być rozumiane przede wszystkim jako zwiększenie jakości i dostępności świadczonych usług⁷. Wdrożenie Strategicznej Karty Wyników w sektorze publicznym wymaga indywidualnych dostosowań rozwiązania, które sprawdziło się w sektorze prywatnym.

Celem niniejszego artykułu jest zatem analiza przypadków zastosowania BSC w wybranych jednostkach administracji publicznej oraz sądownictwa powszechnego w Polsce i na świecie.

2. BSC w sektorze publicznym

Koncepcja BSC powstała jako zbilansowany system pomiaru dokonań umożliwiający monitorowanie i ocenę szans realizacji oraz faktyczną realizację celów strategii⁸. Podstawą budowy BSC było stwierdzenie, że system wskaźników stosowany przez organizację powinien być zdeterminowany jej celami strategicznymi wynikającymi z misji oraz wizji, co umożliwi jednocześnie pomiar stopnia realizacji celów szczegółowych i operacyjnych, których osiągnięcie zgodnie z postawionymi przy budowie strategii hipotezami przyczynowo-skutkowymi umożliwi zrealizowanie celów strategicznych⁹. R.S. Kaplan i D.P. Norton postulują konieczność stosowania specyficznego dla danej organizacji systemu wskaźników, co ułatwia implementację tej koncepcji w różnego typu organizacjach. W BSC wskaźniki, które służą pomiarowi stopnia realizacji celów, są powiązane w ułożone hierarchicznie związki przyczynowo-skutkowe ujęte w cztery perspektywy: **finansową, klienta, procesów wewnętrznych** oraz **uczenia się i rozwoju**.

Według badań przeprowadzonych przez MCCGroup BSC jest obecnie jednym z najpopularniejszych narzędzi wspomagających zarządzanie publiczne¹⁰. W jednostkach sektora publicznego nadrzędną perspektywą nie jest jednak perspektywa finansowa (jak w przypadku przedsiębiorstw), ale perspektywa klienta. Perspektywa finansowa stanowi tu jedynie ograniczenie wskazujące na ramy finansowe przyszłych działań. Organizacje te muszą ograniczać swoje wydatki do wysokości przewidzianej w zakładanym budżecie, kierując się zasadą oszczędności i gospodarności. Poziom realizacji zamierzeń tych jednostek nie może być jednak mierzony stopniem realizacji budżetu czy wielkością oszczędności.

⁷ Provan K.G. i Milward H.B.: Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks, "Public Administration Review", No. 61, 2001.

⁸ Por.: Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza, Świdorska G.K. (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 532.

⁹ Kaplan R.S., Norton D.P., The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment, Harvard Business Press, 2001, p. 136-137.

¹⁰ Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC na potrzeby sądownictwa w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap III. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej), s. 6; dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.

W 2000 roku na potrzeby sektora publicznego R.S. Kaplan i D.P. Norton zaproponowali zmodyfikowany model BSC, który odnosił się do sektora finansów publicznych i obejmował pięć perspektyw. Model przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Bazowy model Balanced Scorecard dla jednostek sektora publicznego

Fig. 1. The base model of the Balanced Scorecard for the public sector

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kaplan R.S., Norton D.P., *The Strategy-Focused...*, op.cit., p. 136; Strąk T., *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 259.

Perspektywy ponoszonych kosztów, kreacji wartości oraz poparcia władzy mają charakter nadrzędny i wynikają bezpośrednio z misji organizacji. **Perspektywa ponoszonych kosztów** jest związana z kosztami świadczonych usług (wydatkami publicznymi) i kosztami społecznymi, np. związanymi z utratą pracy w wyniku likwidacji przedsiębiorstwa.

Perspektywa kreacji wartości dotyczy korzyści z usług oraz pozytywnych efektów zewnętrznych, jakich jednostka dostarcza obywatelom, np. zmniejszenie wskaźnika przestępczości. **Perspektywa poparcia władzy** obejmuje realizację celów istotnych z punktu widzenia obywateli (podatników), władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej¹¹.

Cele i wskaźniki w perspektywie **procesów wewnętrznych** mają charakter podrzędny w stosunku do pozostałych perspektyw. Osiągnięcie celów dotyczących przykładowo obniżenia kosztów, poprawy jakości dostarczanych obywatelom usług czy też skutecznej realizacji celów programu przyjętego przez parlament wymaga na ogół usprawnień procesów wewnętrznych, a dla ich osiągnięcia bardzo często należy zdobyć nowe umiejętności. Perspektywa ta wyznacza zatem cele i wskaźniki dla perspektywy **uczenia się i rozwoju**¹².

¹¹Por. R.S. Kaplan, D.P. Norton: *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business Press, 2001, p. 136-137.

¹²Ibidem, p. 137.

Na podstawie bazowego modelu Balanced Scorecard – Zrównoważonej Karty Wyników – powstało wiele rozwiązań wdrożonych w poszczególnych jednostkach sektora publicznego. W artykule zostaną przedstawione wdrożenia w polskim Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – ZUS, Służbie Celnej oraz singapurskim systemie sądownictwa. Podstawą wyboru przykładowych organizacji do głębszej analizy były badania przeprowadzone przez MCCGroup oraz spójność w postrzeganiu perspektyw BSC w wybranych podmiotach, oparta na przedstawionym modelu dla jednostek sektora publicznego.

3. Wdrożenie koncepcji BSC w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych

Pierwszym przykładem polskiej organizacji sektora publicznego, która zastosowała Zrównoważoną Kartę Wyników w budowaniu swojej strategii, jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który świadczy usługi dla ubezpieczonych, płatników składek oraz świadczeniobiorców, ponadto odpowiada za koordynację międzynarodowej współpracy dotyczącej ubezpieczeń społecznych oraz pełni funkcję dysponenta Funduszu Rezerwy Demograficznej. W realizacji swoich działań ZUS dysponuje określonym budżetem, a jego głównym zadaniem jest zapewnienie sprawnej i rzetelnej obsługi systemu ubezpieczeń społecznych przez właściwe działanie i optymalną alokację zasobów. Zastosowana BSC była narzędziem opisu i pomiaru wykorzystanym w formułowaniu strategii przekształceń Zakładu w latach 2010-2012. Transformacja miała na celu wdrożenie nowoczesnych rozwiązań zapewniających zwiększenie efektywności pracy i jakości obsługi klienta¹³.

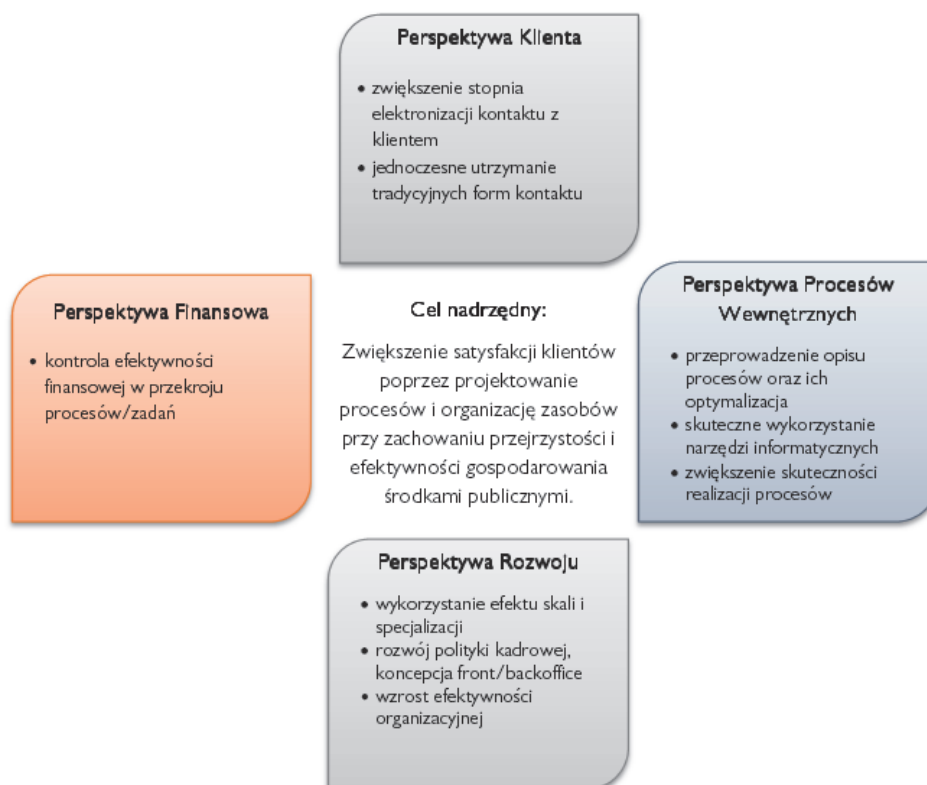
W modelu BSC stosowanym przez ZUS, zgodnie z omówionym wcześniej kierunkiem modyfikacji, została wyeksponowana *perspektywa klienta*, podczas gdy finanse pozostały narzędziem kontroli efektywności. Ponieważ zarówno zakres zadań, jak i wysokość środków przeznaczonych na ich realizację są zdefiniowane, w perspektywie klienta Zakład odpowiada za sposób realizacji tych zadań. *Perspektywa finansowa* jest natomiast odpowiedzialna za utrzymanie wydatkowania środków na odpowiednim poziomie – w ramach wyznaczonego budżetu. *Perspektywa procesów* obejmuje projektowanie działań Zakładu w sposób gwarantujący sprawność, jakość i możliwie najniższy koszt wykonywanych zadań. Podobną funkcję pełni *perspektywa rozwoju*, w obrębie której miało zostać zapewnione swobodne podejmowanie decyzji zarządczych¹⁴.

Cele (zarówno na poziomie poszczególnych perspektyw, jak i strategiczne cele nadrzędne) zostały zdefiniowane za pomocą analizy SWOT. Formułowanie celów strategicznych jest w zastosowanej metodologii odpowiedzią na słabe strony Zakładu w kontekście pojawiających się szans. Mocne strony stanowią punkt wyjścia dla

¹³ Strategia przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010-2012, ZUS, Warszawa 2010.

¹⁴ Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 28-30.

przeprowadzanych zmian, natomiast zagrożenia odzwierciedlają ryzyko realizacji postawionych celów¹⁵. Rysunek 2 przedstawia główne cele, jakie zostały zdefiniowane – cel nadrzędny kieruje działania w kierunku klienta, co determinuje koncentrację na wyniku realizowanych zadań. Najlepszym rozwiązaniem jest tu zastosowanie podejścia procesowego, polegającego na poszukiwaniu sposobów optymalizacji przebiegu czynności w kontekście produktu postrzeganego przez pryzmat klienta.



Rys. 2. Zrównoważona Karta Wyników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)

Fig. 2. Balanced Scorecard of Social Insurance Institution (ZUS)

Źródło: Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 29.

¹⁵ Ibidem.

Tabela 1

Mierniki sukcesu stosowane przez ZUS w Strategii na lata 2010-2012

| Perspektywa | Cel | Miernik | Poziom bazowy | Pożądana tendencja |
|-------------|--|---|------------------|------------------------|
| Klienta | Zwiększenie stopnia elektronizacji kontaktu z klientem (e-ZUS) | Liczba rodzajów wniosków możliwych do złożenia za pośrednictwem EUP i NPI | 5 | Wzrost |
| | | Liczba wniosków złożonych za pośrednictwem EUP i NPI w stosunku do liczby wniosków ogółem składanych do ZUS | 1,94% | Wzrost |
| Procesów | Zwiększenie skuteczności realizacji procesów | Syntetyczny wskaźnik sprawności | 9,45 (max 12) | Wzrost |
| | | Syntetyczny wskaźnik jakości | 5,22 (max 10) | Wzrost |
| Rozwoju | Zwiększenie efektywności organizacyjnej | Syntetyczny wskaźnik wydajności | 7,27 (max 12) | Wzrost |
| Finansowa | Kontrola efektywności finansowej | Poziom zmienności syntetycznego wskaźnika kosztu jednostkowego | 4,73% | Utrzymanie w paśmie 5% |

Źródło: Strategia przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010-2012, ZUS, Warszawa 2010.

Analiza SWOT wykazała również, że ZUS niewystarczająco wykorzystuje nietradycyjne kanały kontaktu z klientem (*perspektywa klienta*). Rozwiązaniem byłoby zapewnienie całodobowego dostępu przez kontakt elektroniczny. Z *perspektywy procesów* istotne było przeprowadzenie analizy procesów oraz poszukiwanie możliwości zwiększenia skuteczności ich realizacji. Z *perspektywy rozwoju* istotne jest doprowadzenie do efektywnego wykorzystania zasobów dzięki zastosowaniu efektów skali oraz specjalizacji, w wyniku czego spodziewany jest wzrost efektywności organizacyjnej. Wymienione działania wymagają kontroli pod względem efektywności kosztowej, która jest główną domeną Zakładu z *perspektywy finansów*.

Zgodnie z metodologią BSC realizacja postawionych celów jest weryfikowana za pomocą bazy mierników KPI, które zostały przedstawione w tabeli 1.

Narzędziem realizacji celów głównych strategii przekształceń były zatem cztery polityki przekrojowe: wykorzystanie zoptymalizowanych procesów do zwiększenia dostępności usług, wdrożenie systemu monitorowania procesów, realizacja modelu Front/Back Office przez tworzenie Centrów Usług oraz kontrola kosztów w układzie procesowym.

Istotny wpływ na zwiększenie kontroli nad sprawnością zarządzania miało przede wszystkim ustalenie celów organizacji w każdej z perspektyw i podstawowych mierników ich realizacji. Cel nadrzędny determinuje koncentrację na efekcie realizowanych zadań, którym

jest zwiększenie satysfakcji klientów przez projektowanie procesów i organizację zasobów przy zachowaniu przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi w kontekście produktu postrzeganego przez pryzmat klienta.

Zastosowanie wskazanej strategii umożliwiło bardziej precyzyjne definiowanie zadań i dokładniejszy pomiar wyników pracy. Wprowadzone zmiany powinny stać się podstawą do dalszego doskonalenia.

4. Strategia polskiej służby celnej na podstawie BSC

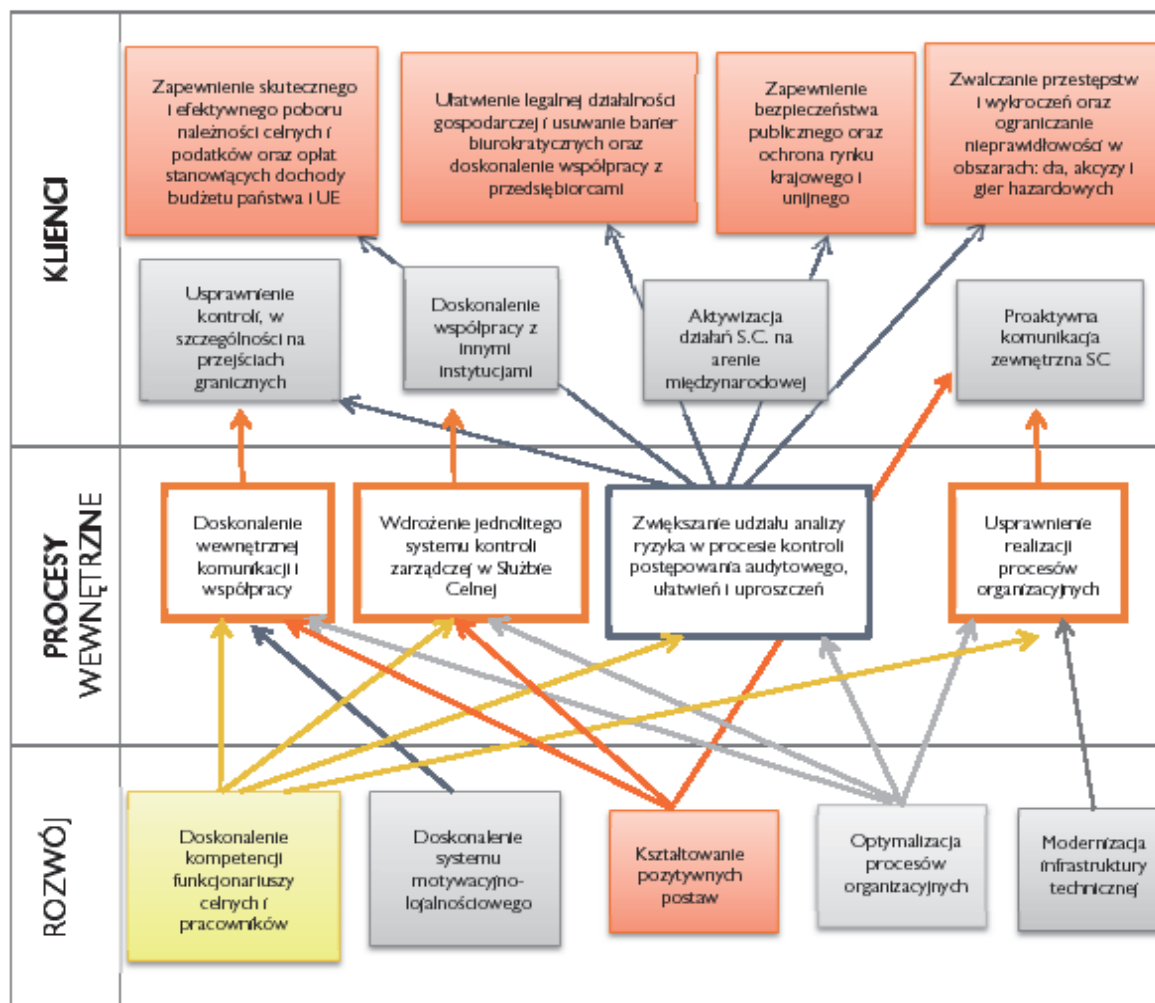
Kolejnym przykładem wdrożenia BSC w sektorze publicznym jest Służba Celna. Jest to służba umundurowana podległa ministrowi finansów, która ma za zadanie zabezpieczać interesy finansowe Polski i Unii Europejskiej, wspierać i ułatwiać działalność gospodarczą, zabezpieczać i chronić społeczeństwo oraz środowisko przed zagrożeniami. Rola i zadania Służby są zdeterminowane przez przepisy prawa oraz akty prawne¹⁶.

Zastosowanie metodologii Balanced Scorecard w Służbie Celnej zostało opisane na podstawie Strategii Służby Celnej na lata 2010-2015, która została opracowana, aby sprostać wymaganiom, jakie są stawiane Służbie między innymi przez oczekiwania obywateli, władz publicznych, wymogi Unii Europejskiej, potrzeby wewnętrzne oraz uwarunkowania zewnętrzne. Strategia została uporządkowana wg metodologii Zrównoważonej Karty Wyników. Podstawą wdrożenia rozwiązań była również, jak w przypadku ZUS, analiza SWOT, określająca związki pomiędzy zidentyfikowanymi szansami i zagrożeniami w otoczeniu a silnymi i słabymi stronami organizacji.

Punktem wyjścia była *perspektywa rozwoju*, której założeniem jest stworzenie odpowiedniej kultury organizacyjnej, kompetencji i efektywnych metod działania oraz *perspektywa procesów wewnętrznych* zakładająca sprawne działanie zgodne z przyjętymi standardami i procedurami. Wymienione perspektywy stanowią podstawę realizacji głównych celów strategicznych zdefiniowanych w ramach *perspektywy zewnętrznej – klientów*, do których należą społeczeństwo, przedsiębiorcy, władze państwowe, budżet państwa, Unia Europejska oraz instytucje partnerskie. W implementacji metody Balanced Scorecard pominięto perspektywę finansową, z zastrzeżeniem jednak, że Służba będzie dążyła do jak najbardziej efektywnego wykorzystania zasobów finansowych oraz pozyskiwania środków do realizacji celów¹⁷.

¹⁶ Strategia działania Służby Celnej na lata 2010-2015. Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010, Warszawa 2010.

¹⁷ Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 33.



Rys. 3. Mapa strategii Służby Celnej na lata 2010-2015

Fig. 3. Customs Service Strategy Map for 2010-2015

Źródło: Strategia działania Służby Celnej na lata 2010-2015. Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010, Warszawa 2010.

W perspektywie zewnętrznej zostały określone cele strategiczne, natomiast w perspektywach procesów i rozwoju znalazły się cele pośrednie. Istotne są również wzajemne relacje pomiędzy celami pośrednimi a celami strategicznymi. Wszystkie priorytety Służby Celnej oraz połączenia pomiędzy nimi na poszczególnych poziomach zostały przedstawione na rysunku 3 w postaci mapy strategii.

Jeśli chodzi o cele strategiczne osoby, zajmujące wyższe stanowiska kierownicze w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej odpowiadają za pożądany poziom wskaźników realizacji strategii w obszarze tych celów. Tabela 2 zawiera wybrane mierniki realizacji celów zdefiniowanych w Zrównoważonej Karcie Wyników. Monitorowanie wskaźników jest prowadzone przy wykorzystaniu rozwiązań informatycznych.

Tabela 2

Mierniki sukcesu stosowane przez Służbę Celną w strategii na lata 2010-2015

| Perspektywa | Cel | Miernik | Wartość bazowa | Cel 2011 |
|-------------|--|---|----------------|----------|
| Klienta | Zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celnych i podatków oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i UE | Udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności | 50% | 54% |
| | Ułatwienie legalnej działalności gospodarczej i usuwanie barier biurokratycznych oraz doskonalenie współpracy z przedsiębiorcami | Udział przedsiębiorców korzystających z uproszczeń i ułatwień w stosunku do wszystkich przedsiębiorców | 17,51% | 23% |
| | Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona rynku krajowego i unijnego | Udział kontroli, w których ujawniono naruszenie prawa w stosunku do wszystkich przeprowadzonych kontroli | 24% | 26% |
| | Zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz ograniczanie nieprawidłowości w obszarach: cła, akcyzy i gier hazardowych | Udział stwierdzonych nieprawidłowości w zgłoszeniach celnych w stosunku do liczby zgłoszeń poddanych kontroli | 4,71% | 5,30% |
| | Usprawnienie kontroli, w szczególności na przejściach granicznych | Czas obsługi zgłoszenia celnego na przejściach granicznych od wpływu zgłoszenia do zwolnienia towaru (w minutach) | 44 | 42 |
| | Doskonalenie współpracy z innymi instytucjami | Realizacja inicjatyw strategicznych wymagających współpracy z innymi instytucjami zgodnie z harmonogramem | 100% | 100% |
| | Aktywizacja działań SC na arenie międzynarodowej | Liczba polskich ekspertów w działaniach międzynarodowych | 120 | 150 |
| Procesów | Wdrożenie jednolitego systemu kontroli zarządczej w Służbie Celnej | Wdrożony jednolity system kontroli zarządczej w Służbie Celnej | brak | 4/5 |
| | Zwiększanie udziału analizy ryzyka w procesie kontroli postępowania audytowego, ułatwień i uproszczeń | Udział kontroli z wynikiem pozytywnym do liczby działań kontrolnych | 24% | 26% |
| Rozwoju | Doskonalenie kompetencji funkcjonariuszy celnych i pracowników | Satysfakcja pracowników i funkcjonariuszy celnych z systemu doskonalenia kompetencji | ankieta | 40% |
| | Kształtowanie pozytywnych postaw | Liczba skarg uzasadnionych. | 31 | 29 |
| | Optymalizacja procesów organizacyjnych | średnie obciążenie pracą na jeden etat w izbie celnej | 3733 | 3960 |
| | Modernizacja infrastruktury technicznej | Udział wydatków poniesionych na realizację inwestycji budowlanych w stosunku do ogólnej kwoty wydatków majątkowych SC | 32,21% | 33% |

Źródło: Strategia działania Służby Celnej na lata 2010-2015.

Wyniki działalności Służby Celnej są porównywane z rezultatami osiąganymi przez 26 administracji celnych pozostałych krajów członkowskich. Narzędziem wspomagającym BSC będzie zatem zastosowanie benchmarkingu. Wskazane indywidualne wskaźniki, opracowane dla danej organizacji z uwzględnieniem jej specyfiki, ułatwiły implementację BSC. Podkreślenie znaczenia trzech wymienionych perspektyw, wskazanych jako najistotniejsze, wykazuje po raz kolejny istotę działalności organizacji sektora publicznego, gdzie istotna dla przedsiębiorstw – perspektywa finansowa – nie znajduje się na pierwszym miejscu ze względu na dostęp do środków publicznych. Istotne jednak wydaje się zwrócenie uwagi na konieczność wprowadzenia jednolitego systemu kontroli zarządczej, zwiększenie udziału kontroli ryzyka w procesie kontroli postępowania audytowego oraz optymalizacji procesów organizacyjnych.

5. Zastosowanie BSC w singapurskim systemie sądownictwa

Poza przykładami krajowymi należy również zwrócić uwagę na zastosowanie BSC w specyficznych organizacjach, jakimi są sądy. Zrównoważona Karta Wyników znalazła swoje zastosowanie między innymi w singapurskim wymiarze sprawiedliwości. Sądownictwo Singapuru składa się z Sądu Najwyższego oraz systemu sądów podległych (ang. *Subordinate Courts*), które realizują ponad 95% postępowań przypadających na sądy Singapuru¹⁸.

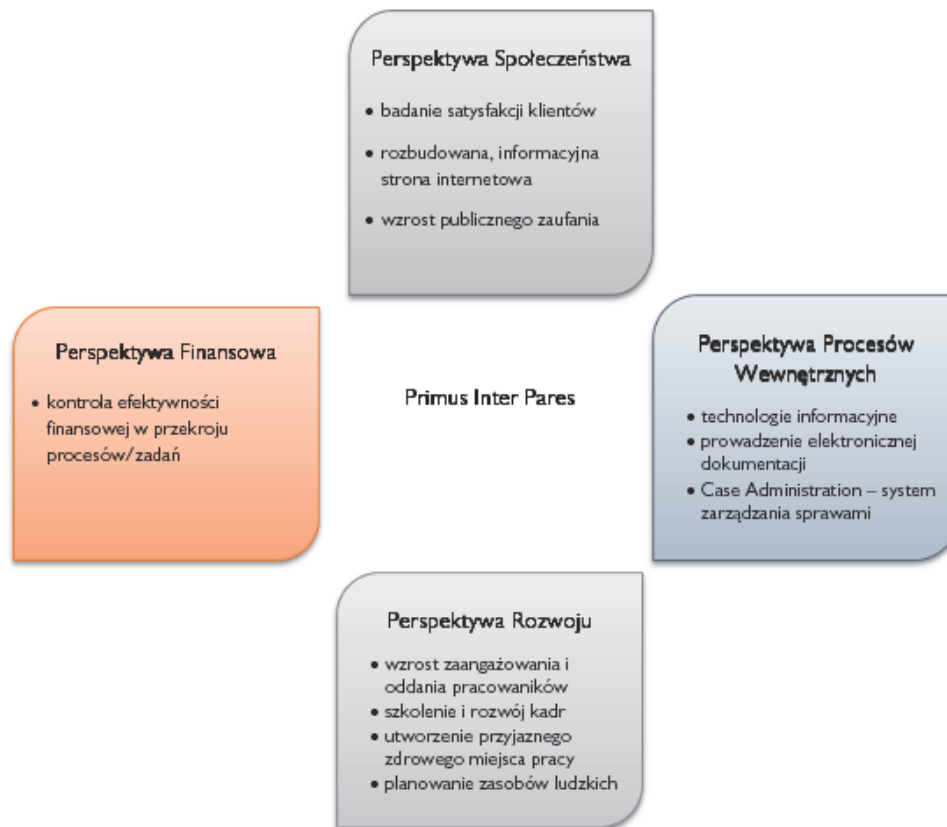
Początek gruntownych reform sądownictwa Singapuru w latach 90. stanowił punkt zwrotny w historii *Subordinate Courts*. Pomysł wdrożenia Zrównoważonej Karty Wyników pojawił się w singapurskim systemie sądownictwa już w 1997 roku, a program pilotażowy udowodnił, że zastosowanie Zrównoważonej Karty Wyników pozwala na usprawnienie systemu pomiaru efektywności, co w rezultacie spowodowało podjęcie działań w kierunku implementacji BSC w całym systemie sądownictwa.

W 2000 roku wprowadzono eJusticeScorecard System, na który składały się cztery perspektywy – społeczeństwa, procesów wewnętrznych, nauki i rozwoju oraz finansowa, które zostały przedstawione na rysunku 4. Każda perspektywa zawierała zestaw mierników KPI. Ich monitorowaniem zajęli się kierownicy wydziałów, a ich zadaniem było dążenie do osiągnięcia postawionych celów i podejmowanie działań ukierunkowanych na realizację zdefiniowanych zadań.

Najważniejszym obszarem wyróżnionym w modelu jest *perspektywa społeczeństwa*, obejmująca działania skierowane na odbiorców, tj. ogół społeczeństwa łącznie z użytkownikami instytucjonalnymi. Nazwa perspektywy została zmieniona z początkowo nadanej *perspektywy klienta*¹⁹. Wymagania są identyfikowane w wyniku prowadzonych badań oraz raportowane statystycznie. Gromadzenie informacji i wzrost zaangażowania społeczeństwa miały na celu zwiększenie zaufania publicznego. *Perspektywa rozwoju* natomiast ma odniesienie do kapitału ludzkiego i powinna przyczyniać się do stworzenia środowiska reagującego na zmiany i obowiązujące tendencje oraz do stworzenia kultury rozwoju, innowacji i ciągłego doskonalenia. Najistotniejszym aspektem *perspektywy procesów wewnętrznych* jest odpowiednie zarządzanie sprawami, możliwe dzięki powszechnemu zastosowaniu technologii informacyjnych. *Perspektywa finansowa* dotyczy kontroli efektywności finansowej w przekroju procesów/zadań.

¹⁸ Informacje dotyczące wdrożenia BSC są dostępne w serwisie internetowym sądownictwa Singapuru oraz w prezentacji Sheau Peng z konferencji Asia Pacific Judicial Reform Forum RoundTable Meeting 2009, <http://www.apjrf.com/papers/Peng.pdf> [wrzesień 2011].

¹⁹ Określenie *klient* jest nieodpowiednie dla określenia odbiorcy w sektorze publicznym [przyp. Aut.].



Rys. 4. Zrównoważona Karta Wyników Sądów Pomocniczych w Singapurze

Fig. 4. Balanced Scorecard of Subordinate Courts in Singapore

Źródło: Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 38.

Istotną rolę we wdrażanych reformach odgrywało planowanie strategiczne, jako determinanta kluczowych wymagań dotyczących sprawności systemu. Wśród osiągnięć Subordinate Courts można wskazać m.in.: określenie wizji *Primus Inter Pares*; sformułowanie kierunków reform potrzebnych do spełnienia potrzeb powstałych w wyniku zmian; stworzenie nowych ról dla sędziów, takich jak sędzia manager, sędzia mediator, sędzia reformator, sędzia dydaktyk, zatrudnienie specjalistów z różnych dyscyplin; strategiczne znaczenie systemów informatycznych w zarządzaniu procesami; partnerstwo strategiczne oraz networking. Przełożenie planowanych inicjatywy na mierzalne wyniki w celu monitorowania i kontroli wiązało się z zastosowaniem opartej na BSC tzw. JSC (ang. *JusticeScorecard*), dostosowanej do potrzeb sądownictwa Singapuru. Dzięki JSC sądy mogły wprowadzić proaktywne zarządzanie, mierzyć wyniki oraz reagować na ostrzeżenia, gdyby cele miały nie zostać osiągnięte.

Fakt, że Bank Światowy uznał Subordinate Courts za dominujący przykład pomyślnej modernizacji sądownictwa w krajach rozwijających się, wskazuje, że m.in. wprowadzenie BSC jako elementu przeprowadzanej reformy przyniosło znaczne korzyści. Wprowadzone zmiany przyczyniły się do poprawy wizerunku singapurskiego sądownictwa, a tym samym

również do stworzenia bezpiecznego otoczenia dla potencjalnych inwestorów, dla których sprawne sądownictwo jest zachętą do inwestowania w danym kraju swojego kapitału.

6. Podsumowanie cz. 1

Przedstawione w artykule przykłady wdrażania Balanced Scorecard w sferze podmiotów uczestniczących w działaniach na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych posłużyły jako zobrazowanie zastosowania BSC jako narzędzia wspierania strategii działania w organizacjach sektora publicznego. Z punktu widzenia społeczeństwa przydatność organizacji jest rozumiana przede wszystkim jako zwiększenie jakości i dostępności świadczonych usług, co determinuje poszukiwanie rozwiązań możliwych do zaimplementowania, aby takie założenia osiągnąć. Przedstawione przykłady wdrożenia Strategicznej Karty Wyników w sektorze publicznym wskazują na skuteczność takiego rozwiązania, należy jednak stwierdzić, że wykorzystanie BSC w wybranych przykładach każdorazowo wymagało indywidualnych dostosowań rozwiązania, co prawdopodobnie miało znaczny wpływ na skuteczność jego zastosowania.

Realizacja celów głównych strategii przekształceń w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych była oparta na czterech politykach przekrojowych: wykorzystanie zoptymalizowanych procesów do zwiększenia dostępności usług, wdrożenie systemu monitorowania procesów, realizacja modelu Front/Back Office przez tworzenie centrów usług oraz kontrola kosztów w układzie procesowym. Istotny wpływ na zwiększenie kontroli nad sprawnością zarządzania miało przede wszystkim ustalenie celów organizacji w każdej z perspektyw i podstawowych mierników ich realizacji. Koncentracja na wyniku realizowanych zadań, którym jest zwiększenie satysfakcji klientów przez projektowanie procesów i organizację zasobów przy zachowaniu przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi, została podkreślona w wyniku zastosowania BSC w kontekście produktu postrzeganego przez pryzmat klienta. Zastosowanie wskazanego rozwiązania umożliwiło bardziej precyzyjne definiowanie zadań i dokładniejszy pomiar efektów pracy.

W przypadku polskiej Służby Celnej, której wyniki działalności są porównywane z rezultatami osiąganymi przez 26 administracji celnych pozostałych krajów członkowskich UE, narzędziem wspomagającym BSC było zastosowanie benchmarkingu. Indywidualne wskaźniki, opracowane dla organizacji z uwzględnieniem jej specyfiki, ułatwiły implementację BSC. Podkreślenie znaczenia trzech perspektyw – społeczeństwa/klienta, procesów wewnętrznych i rozwoju, wskazanych jako najistotniejsze – wykazuje po raz kolejny istotę działalności organizacji sektora publicznego, gdzie istotna dla przedsiębiorstw perspektywa finansowa nie występuje na pierwszym miejscu. W wyniku wdrożenia BSC w Służbie Celnej szczególna uwaga została zwrócona na konieczność wprowadzenia

jednolitego systemu kontroli zarządczej, zwiększenie udziału kontroli ryzyka w procesie kontroli postępowania audytowego oraz optymalizacji procesów organizacyjnych, co pozwala sądzić, że sprawność działania organizacji będzie odpowiednio kontrolowana.

Natomiast w singapurskim sadownictwie, w którym istotną rolę we wdrażanych reformach odgrywało planowanie strategiczne jako determinanta kluczowych wymagań dotyczących sprawności systemu, wśród osiągnięć wdrożenia BSC można wskazać m.in.: określenie wizji, sformułowanie kierunków reform potrzebnych do spełnienia potrzeb powstałych w wyniku zmian; stworzenie nowych ról dla sędziów, takich jak sędzia manager, sędzia mediator, sędzia reformator, sędzia dydaktyk, zatrudnienie specjalistów z różnych dyscyplin; strategiczne znaczenie systemów informatycznych w zarządzaniu procesami; partnerstwo strategiczne oraz networking. Wprowadzenie mierzalnych wskaźników w celu monitorowania i kontroli wiązało się z zastosowaniem opartej na BSC tzw. JSC (ang. *JusticeScorecard*), dostosowanej do potrzeb sądownictwa Singapuru, dzięki czemu sądy mogły wprowadzić proaktywne zarządzanie oraz reagować na ostrzeżenia, gdyby cele miały nie zostać osiągnięte. Zmiany przyczyniły się do poprawy wizerunku organizacji, a tym samym również do stworzenia bezpiecznego otoczenia dla potencjalnych inwestorów, dla których sprawne sądownictwo jest zachętą do inwestowania w danym kraju.

Bibliografia

1. Castells M.: *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge 2000.
2. *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, Świdarska G.K. (red.), Difin, Warszawa 2010.
3. Czakon W.: *Dynamika więzi międzyorganizacyjnych przedsiębiorstwa*, AE, Katowice 2007.
4. Gajda M.: *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, *Bank i Kredyt*, nr 11-12, 2003.
5. Jones C., Hestery W., Borgatti S.P.: *A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms*, "Academy of Management Review", No. 22, 1997.
6. Kaplan R.S.: *Balanced Scorecard w sektorze publicznym*. Materiały z konferencji zorganizowanej 2 lutego 2006 r. w Warszawie.
7. Kaplan R.S., Norton D.P.: *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business Press, 2001.
8. Pierścionek Z.: *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2011.
9. Provan K.G. i Milward H.B.: *Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks*, "Public Administration Review", 2001.

10. Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC na potrzeby sądownictwa w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap III. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie.5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej); dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.
11. Strąk T.: Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych, Difin, Warszawa 2012.
12. Strategia działania Służby Celnej na lata 2010-2015. Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010, Warszawa 2010.
13. <http://www.apjrf.com/papers/Peng.pdf>. [wrzesień 2011].

Abstract

Presented in this article selected examples of Balanced Scorecard implementation show the effectiveness of such solution, provided that the use of the BSC, each requiring individual adjustments. Significant impact on increasing the control of efficiency over the management of the Social Insurance Office was primarily determine the objectives of the organization in each of the perspectives and basic measures for their implementation. Use of the indicated solution has enabled a more precise definition of tasks and accurate measurement of the effects of work. In the case of the Polish Customs Service, a tool supporting the BSC was the use of benchmarking. Particular attention was paid to the need for a uniform system of management control, increasing the share of risk control in the process of controlling the conduct of the audit and optimizing organizational processes. In the Singapore judiciary, the introduction of measurable indicators to monitor and control was associated with the use of so-called JSC (and Justice Scorecard)based on BSC, so that courts can enter proactively manage and respond to the warnings, if the goals were not to be achieved. The changes helped to improve the image of the organization, and thus also to create a safe environment for potential investors, for which efficient judiciary is an incentive to invest in the country.