

Marek Ćwiklicki, Angelika Wodecka-Hyjek

Best Value – angielska metoda doskonalenia usług publicznych

W opracowaniu przedstawiono brytyjską metodę Best Value jako jedną z najskuteczniejszych w doskonaleniu usług publicznych. Prezentacji dokonano w układzie: geneza metody, jej miejsce w nowym zarządzaniu publicznym, założenia aplikacyjne, w tym definicja wartości i strategii jej zwiększania, oraz metodyczne aspekty stosowania. Osobnym punktem opracowania jest zestawienie opinii na temat efektów Best Value, będących pochodną doświadczeń angielskich. Tekst kończy opis ograniczeń badania, wyznaczenie kierunków przyszłych analiz oraz wstępna ocena przydatności tej metody na gruncie krajowym.

Słowa kluczowe: Best Value, usługi publiczne, efektywność, administracja samorządowa, doskonalenie.

1. Wstęp

Celem opracowania jest prezentacja wyników analizy brytyjskiej metody Best Value pod względem metodologicznym. Jej opisy w krajowej literaturze przedmiotu (np. Modzelewski, Opolski 2009; Zawicki 2011) mają charakter syntetyczny, a ze względu na znaczenie Best Value dla poprawy funkcjonowania administracji warto dokonać szerszej jej prezentacji. Przedstawione rozwiązanie należy uznać za jedno z bardziej interesujących podejść w doskonaleniu jakości usług świadczonych przez samorządy, obok takich, jak: model EFQM, model Malcolma Baldrige'a, CAF itp. (Bugdol 2008).

Osobnego wyjaśnienia wymaga użycie angielskiej nazwy tej metody. W krajowej literaturze dominuje przekład w brzmieniu: „najwyższa

wartość”. Jednakże po przeprowadzonej analizie na potrzeby niniejszego opracowania można również przyjąć inne spolszczenie, adekwatne do charakteru metody: „najlepsza wartość”. Pierwsza propozycja podkreśla osiąganie coraz wyższych poziomów wartości, druga natomiast odwołuje się do dostarczenia najkorzystniejszej wartości pod względem kosztów. Z tego powodu w niniejszym tekście używa się oryginalnej angielskiej nazwy.

2. Geneza Best Value

Za datę powstania koncepcji Best Value należy przyjąć czerwiec 1997 r. W tym miesiącu brytyjski rząd opublikował dwanaście wstępnych założeń (tab. 1) dotyczących nowego sposobu realizacji usług publicznych (*Modernising Local...* 1998, s. 9; Loughlin 2004, s. 57–58) mającego zastąpić tzw. obowiązkowe przetargi konkurencyjne (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*). W 1999 r. ta propozycja została umieszczona w centrum agendy modernizacyjnej rządu przez Tony'ego Blaira (*Modernising Government* 1999). W rozdziale czwartym, dotyczącym jakości usług publicznych, zdefiniowano Best Value jako system dostarczania usług wysokiej jakości oparty na lokalnie określonych celach, pomiarze efektywności oraz niezależnej kontroli i audycie w celu osiągnięcia ciągłego

Marek Ćwiklicki – dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, e-mail: cwiklicm@uek.krakow.pl;

Angelika Wodecka-Hyjek – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, e-mail: wodecka@uek.krakow.pl

Opracowanie przygotowano w ramach badań statutowych Katedry Metod Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie pt. „Metody doskonalenia systemu zarządzania w instytucjach sektora publicznego”, symbol pracy nr 8/KMOiZ/1/2012/S/008.

Autorzy pragną wyrazić podziękowania dwóm anonimowym Recenzentom za cenne wskazówki i sugestie dotyczące udoskonalenia artykułu.

Tab. 1. Wstępne zasady Best Value z czerwca 1997 r.

1. Obowiązek wprowadzenia Best Value jest jednym z tych, które władze lokalne są winne społeczności, zarówno jako podatnikom, jak i odbiorcom usług. Plany działania powinny wspierać proces rozliczalności wobec wyborców na poziomie lokalnym.
2. Best Value nie dotyczy tylko ekonomizacji czy wydajności, lecz także efektywności i jakości usług lokalnych – ustalanie celów i działań w odniesieniu do nich powinno wspierać nowy system.
3. Obowiązek będzie dotyczył szerszego zakresu usług niż tylko tych objętych CCT.
4. Nie zakłada się, że usługi muszą zostać sprywatyzowane, i kiedy reżim zostanie wdrożony, władza nie ma obowiązku ogłaszania konkursu ofert na te usługi, ale nie istnieje też powód, dla którego nie mogłyby one być dostarczane bezpośrednio, jeśli dostępne są inne, bardziej skuteczne sposoby. Liczy się to, co się sprawdza.
5. Konkurencyjność nadal będzie ważnym narzędziem zarządczym, testem Best Value i istotnym elementem planów działania. Ale nie jest jedynym narzędziem i nie wystarczy, by wykazać, że system Best Value działa.
6. Władza centralna opracuje zbiór podstawowych zasad świadczenia usług, który obejmie niektóre obszary obecnie włączone do krajowych standardów.
7. Szczegółowe cele lokalne powinny odnosić się do celów krajowych, a odpowiednie wskaźniki winny umożliwiać dokonywanie porównań.
8. Krajowe i lokalne cele powinny być opracowane na podstawie informacji o efektywności, które zawsze są konieczne w przypadku dobrych kierowników.
9. Procesy audytu powinny potwierdzać zbieżność i porównywalność informacji dot. efektywności.
10. Audytorzy będą upubliczniali raporty dot. praktyki Best Value i konstruktywnie współprzyczyniali się do realizacji planów działań naprawczych. Uwzględnia się tu uzgodnione mierzalne cele służące poprawie i raportowaniu rozwoju w porównaniu z uzgodnionym planem.
11. Konieczność interwencji będzie zgłaszana do Sekretarza Stanu za wiedzą Komisji Audytu, jeżeli władze nie zapewnią prawidłowego wdrożenia systemu Best Value.
12. Forma interwencji powinna być adekwatna do przyczyny niepowodzenia.

Źródło: *Modernising Local...* 1998, s. 9 (tłumaczenie własne).

doskonalenia. Wprowadzony w 2000 r., zalecał realizowanie usług publicznych w drodze przetargu, jednak z zaleceniem, że jego zwycięzca zobowiązany jest do zapewnienia najlepszej jakości przy danych kosztach (Loughlin 2004 za: Rajca 2009, s. 76).

Proponowana zmiana polityki stała się obowiązkiem od 1 kwietnia 2000 r. i dotyczyła wszystkich usług gwarantowanych przez samorząd lokalny w Anglii i Walii, a w Szkocji i Irlandii Północnej zaczęła funkcjonować na zasadzie dobrowolności (McAdam, Walker 2003; Bovaird, Halachmi 2001). W Szkocji Best Value wprowadzono jako obowiązek samorządów lokalnych w 2003 r. (*The Local Government...* 2004).

Głównym celem zmiany polityki była poprawa funkcjonowania administracji, ale z zachowaniem elastyczności realizacji na szczeblu lokalnym (Martin 2000, s. 214). Władze samorządowe musiały uwzględnić krajowe miary, ale mogły je dobierać w zależności od charakteru usług. W pierwszym roku opracowano 224 wskaźniki efektywności Best Value (*Best Value Performance Indicators* – BVPI). Ten zbiór ule-

gał corocznej modyfikacji. Na przykład w 2005 r. zredukowano wskaźniki do liczby 94 (*Best Value Performance Indicators* 2005), a w kwietniu 2008 zastąpiono je zbiorem wskaźników narodowych (*National Indicator Set* – NIS). Stosowanie ujednoliconych miar pozwala na dokonywanie porównań i ocenę efektywności gospodarowania środkami publicznymi przez władze lokalne. Przyczynia się w ten sposób do wzrostu znaczenia stosowania metody *benchmarkingu* wykorzystującego dane zawarte w raportach Best Value (Ogden, Wilson 2000). Organem kontrolnym była Komisja Audytu (*Audit Commission*), przeprowadzająca rewizję wyników działalności samorządu na podstawie BVPI.

W konsekwencji braku jednolitego modelu wdrożeniowego praktyka Best Value jest odmienna w Wielkiej Brytanii na poziomie operacyjnym. Występują różnice w szczegółach funkcjonowania modelu, co powoduje, że opisywane w literaturze przedmiotu studia przypadków odnoszą się do specyfiki danego kraju, np. Anglii lub Szkocji (Arnaboldi, Lapsley 2008, s. 24). Przykładowo, w Irlandii Północnej w ramach Best Value opracowano *benchmarking* kla-

strowy (*clustered benchmarking*) (McAdam, Walker 2003, s. 875). Praktyczna realizacja metody jest także odmienna w odniesieniu do rodzajów usług (Martin 2000, s. 215). Pomimo tych różnic zostały wypracowane cztery główne podejścia:

1. Dostarczanie przez samorząd funkcjonalnie zorganizowanych usług.
2. Kontraktowanie usług w ramach sektora prywatnego lub dostarczanie ich w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.
3. Integracja usług wokół szerokiego zagadnienia (np. bezpieczeństwo, zdrowie) lub wokół potrzeb konkretnej grupy (np. osób starszych, mniejszości etnicznych).
4. Zorientowanie usług na potrzeby lokalnych społeczności (ibidem).

Jak już wspomniano wcześniej, praktyka Best Value w warstwie pomiaru zastąpiła zbiór narodowych wskaźników stosowany w okresie od kwietnia 2008 do marca 2011 r. w ramach tzw. lokalnych obszarów porozumień (*Local Area Agreements*). Przesłanką wycofania była chęć zmniejszenia biurokracji w urzędach, które skarżyły się na czasochłonność przygotowania raportów (*Councils' Red Tape... 2010*). Ich miejsce zajęła lista pojedynczych danych (*single data list*) zawierająca wszystkie informacje, jakie samorządy muszą przygotowywać dla rządu. Pomimo tego, że opracowanie zestawienia wyników działalności zgodnie z BVPI nie jest obligatoryjne, to jednak niektóre angielskie urzędy stosują Best Value jako system audytu. W 2011 r. ogłoszono nowe wytyczne, w których obowiązek zmieniło na powinność dążenia do ciągłego doskonalenia.

3. Best Value jako przejaw nowego zarządzania publicznego

Wdrożony system lub, jak się to określa w literaturze przedmiotu – reżim, był najbardziej znaczącym elementem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) (McAdam, Walker 2004), zastępującym obowiązkowe przetargi konkurencyjne. Warto nadmienić, że te ostatnie są uważane za najbardziej znaczący efekt reform Konserwatystów w latach 1979–1997 (Game 2006, s. 470). Uwzględniając ten szerszy kontekst, warto przedstawić kluczowe

zagadnienia łączące Best Value z cechami nowego zarządzania publicznego.

Pierwsze z nich to nacisk na efektywność działań administracji (*performance management*). Zagadnienie poprawy dostarczonych usług publicznych było główną przesłanką opracowania Best Value (Boyne, Martin, Walker 2004, s. 190). Nawiązuje to do takich pryncypiów nowego zarządzania publicznego, jak promowanie konkurencyjności w sferze dostarczania usług oraz przedkładanie mechanizmów rynkowych nad biurokratyczne (Zawicki 2011, s. 34). Negatywna ocena działań realizowanych według kryterium konkurencyjności i efektywności ekonomicznej spowodowała, że zaczęto zwracać uwagę nie tylko na koszt, lecz także na jakość oferowanych usług. Przesunięcie akcentu oceny było wynikiem koncentrowania się na łatwo mierzalnych rezultatach w ramach CCT przy pominięciu innych, których pomiar był trudniejszy i dotyczył efektów niematerialnych (Dereli 2011, s. 45).

Drugim punktem charakterystycznym Best Value jest odniesienie do jakości (Davies, Drake 2007; Hesham, Curry 2003), ponieważ zamierzeniem brytyjskiego rządu było zwrócenie uwagi na ciągłe doskonalenie (Boyne, Martin, Walker 2004). W konsekwencji opisywaną metodę można interpretować jak swoisty przejaw *Total Quality Management* (Boyne et al. 2002), tym bardziej że odwołuje się ona do zmian w kulturze organizacyjnej, co jest jednym z wymogów wdrożenia zarządzania jakością w organizacji. Ocenia się, że Best Value sprzyja także wprowadzaniu w życie innych praktyk o charakterze projakościowym w odniesieniu do usług, takich jak: model EFQM, ISO 9000, Investors In People czy też Charter Mark (McAdam, Walker 2003, s. 875). Po dokonaniu porównania między CCT i Best Value Steve Martin zwraca uwagę, że przesunięcie podejmowania decyzji na poziom lokalny w większym stopniu przyczyniło się do „stworzenia warunków, w których kultura ciągłego doskonalenia może być zakorzeniona w konkretnych władzach” (Martin 2000, s. 215). Chociaż zagadnienie kultury jest jedynie zasygnalizowane w rządowych regulacjach, to jego znaczenie było podkreślane przez ministrów i planistów, przedstawiających je jako czynnik modernizujący administrację (Thomas, Lo Piccolo 2000, s. 81–82).

Trzecim istotnym elementem jest zagadnienie pomiaru efektywności usług publicznych oraz rozliczalności (*accountability*). Przykład interpretacji tego ostatniego pojęcia podaje Marcin Zawicki:

W bezpośrednim tłumaczeniu rozliczalność oznacza odpowiedzialność przed kimś, a więc jest to szczególnie przykład odpowiedzialności – inny niż odpowiedzialność za coś. O rozliczalności mówi się np. wówczas, gdy menedżerowie sektora publicznego otrzymują większą swobodę w pełnieniu funkcji menedżerskich w zamian za nałożenie na nich większej odpowiedzialności przed obywatelami za rozliczanie się ze swojej działalności oraz działalności osób im podległych. Takie rozumienie odpowiedzialności publicznej można sprowadzić do aforyzmu: »pozwołcie menedżerom zarządzać oraz sprawcie, by można było nimi zarządzać« (Zawicki 2011, s. 43).

W postrzeganiu Best Value jako narzędzia kontroli podkreśla się, że jego celem jest zwiększanie przejrzystości i rozliczalności działań podejmowanych przez menedżerów (Arnaboldi, Lapsley 2008). Jednakże audyt efektywności (*performance auditing*) nie jest jednoznacznie definiowany. W próbie jego określenia podaje się terminy: ekonomiczność, efektywność, skuteczność. Odwołuje się w ten sposób do zapisu ustawy formułującej obowiązek władz lokalnych w zakresie zapewnienia ciągłego doskonalenia w sposób, w którym realizowane funkcje uwzględniają łącznie podane w powyższym zdaniu wymiary: „economy, efficiency and effectiveness” (*Best Value Statutory...* 2011).

Należy dodać, że Best Value interpretuje się głównie przez pryzmat działań lokalnych, natomiast porównanie efektów w szerszej skali jest dokonywane w ramach tzw. całościowej oceny efektywności (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*) (Grubnic, Woods 2009). CPA ogłoszono w 2001 r. z intencją zbudowania na bazie Best Value „ram ciągłego doskonalenia jakości usług lokalnych” (Higgins 2005, s. 446). Różnica między tymi podejściami polega na tym, że w przypadku Best Value koncentruje się na poprawie działalności z perspektywy kosztu i jakości, a w CPA – na ocenie działalności w obszarze usług i w odniesieniu do władz lokalnych (ibidem). Obecnie w Wielkiej Brytanii, w rezul-

tacie krytyki trendu *New Public Management*, następuje przeorientowanie w kierunku sieciowego zarządzania wspólnotą (*local governance*), którego celem jest nie tyle osiągnięcie określonego poziomu efektywności, ile wartości publicznej (*public value*), definiowanej jako uzyskanie preferowanych wyników poprzez wykorzystanie zasobów publicznych w sposób najbardziej efektywny. Wybór sektora lub organizacji dostarczających usługę ma charakter pragmatyczny, wymagający złożonego układu relacji z wyższym szczeblem rządu, lokalnymi organizacjami i przedsiębiorcami (Stoker 2003, s. 9–27).

4. Założenia Best Value

4.1. Definicja wartości

Istotą koncepcji Best Value jest przyjęcie pojęcia „wartości” jako kategorii wyjaśniającej ideę ciągłej poprawy uwzględniającej zarówno jakość, jak i koszt. W ten sposób nawiązuje się bezpośrednio do amerykańskiej metody analizy wartości (*value analysis, value engineering*) opracowanej w latach czterdziestych przez Lawrence’a D. Milesa (1904–1985), który definiował ją m.in. jako „zorganizowane działanie mające na celu efektywną identyfikację niepotrzebnych kosztów” (Miles 1989, s. 3). Dążeniem było osiągnięcie najniższego kosztu spełniania wymaganych funkcji, co można wyrazić za pomocą formuły (1).

$$V = \frac{F_{\max}}{K_{\min}} \quad (1)$$

gdzie:

V – wartość, F – stopień spełnienia funkcji, K – koszt realizacji funkcji.

Ze wzoru (1) wynika, że wartość zdeterminowana jest z jednej strony funkcjonalnością, czyli zdolnością do zaspokojenia określonych potrzeb użytkowników, a z drugiej – kosztem funkcji. Marek Lisiński i Zbigniew Martyniak (1981, s. 28) zauważają, że wyrażony formułą stosunek stopnia spełniania funkcji do kosztów odpowiada nie tyle wartości użytkowej, ile swoistej sprawności systemu.

Należy dodać, że rozwój Best Value w Stanach Zjednoczonych jest właśnie pochodną analizy

wartości (Bovaird, Halachmi 2001). W 1996 r. zobligowano każdą amerykańską rządową agencję do obowiązkowego ustanowienia procedur analizy wartości.

Z punktu widzenia analizy wartości przedmiot badania (np. produkt, usługa czy informacja) ma tym większą wartość, im lepiej zaspokaja potrzeby użytkowników, a przy określonym poziomie odznacza się równocześnie najniższym kosztem. Do tego niezbędne jest ustalenie wszystkich funkcji, jakie pełni dany przedmiot badania, i składające się nań elementy, ponieważ od tego zależy działanie mające na celu zmniejszenie kosztów wytwarzania (realizacji).

W przypadku Best Value oznacza to przyjęcie założenia dostarczania usług zgodnych z oczekiwaniami społeczności, a zatem o odpowiednim standardzie, przy odpowiedniej cenie. Postępowanie zgodne z przedstawionym postulatem jest wyrazem zapewnienia odpowiedniej efektywności systemu wydatkowania środków publicznych.

4.2. Strategie zwiększania wartości

Założenia metody Best Value stawiają przed dostawcami usług dylemat ustalenia optymalnej proporcji kosztów świadczenia usług przy wy-

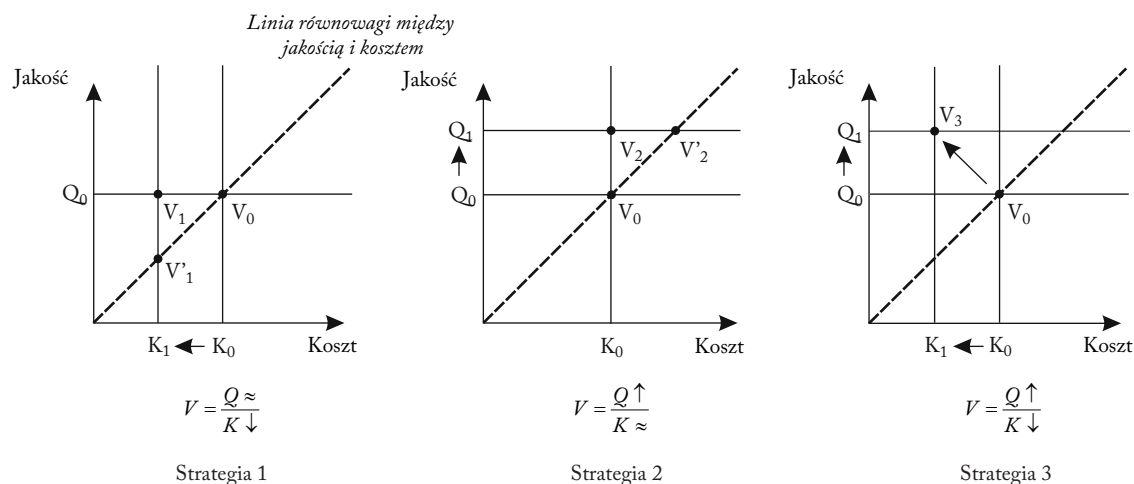
znaczonym poziomie jakości. Możliwe strategie postępowania przedstawia rycina 1.

W pierwszym przypadku oczekuje się redukcji kosztów wytwarzania usługi, która zagwarantuje pożądaną jakość (określoną w standardach). Zwiększenie wartości następuje wtedy poprzez przesunięcie krzywej kosztów w lewo na rycinie 1 (z punktu V_0 do V_1). Utrzymanie standardów świadczonych usług przy mniejszym koszcie powoduje, że wartość jest wyższa (punkt V_1). Jednakże, jeśli wraz ze zmniejszeniem kosztu obniży się jakość, to pomimo zachowania proporcji wyjściowej między jakością i kosztem (przejście z punktu V_0 do V'_1) zaistniała sytuacja jest niepożądana, ponieważ wtedy oczekiwany standard usługi nie jest zapewniony.

W drugim wariancie nie zmienia się kosztu, ale podnosi jakość. Możliwości redukcji kosztów przy danym poziomie jakości nie zawsze są możliwe. Przykładowo, może to wynikać z już niskiego ich poziomu, poniżej którego oferowanie usługi jest ekonomicznie nieuzasadnione.

Najbardziej pożądaną opcją jest wariant trzeci, w którym wzrost wartości uzyskuje się przy poprawie jakości, ale jednocześnie przy niższym koszcie.

Jednak jeśli poziom kosztu (K_0) nie może ulec obniżeniu, a poziom jakości (Q_0) świadczenia usługi zagwarantowany jest standardem, to w praktyce można zrealizować opcje 2. i 3. Na



Ryc. 1. Opcje zwiększania wartości

Źródło: opracowanie własne.

przykład w odniesieniu do usług opiekuńczych, Bethan M. Davies i Paul R. Drake (2007) proponują zwiększenie ekonomii skali (mniejszy koszt jednostkowy) i wzrost efektywności poprzez zastosowanie technologii informatycznej.

5. Metodyczne aspekty Best Value

5.1. Tok postępowania

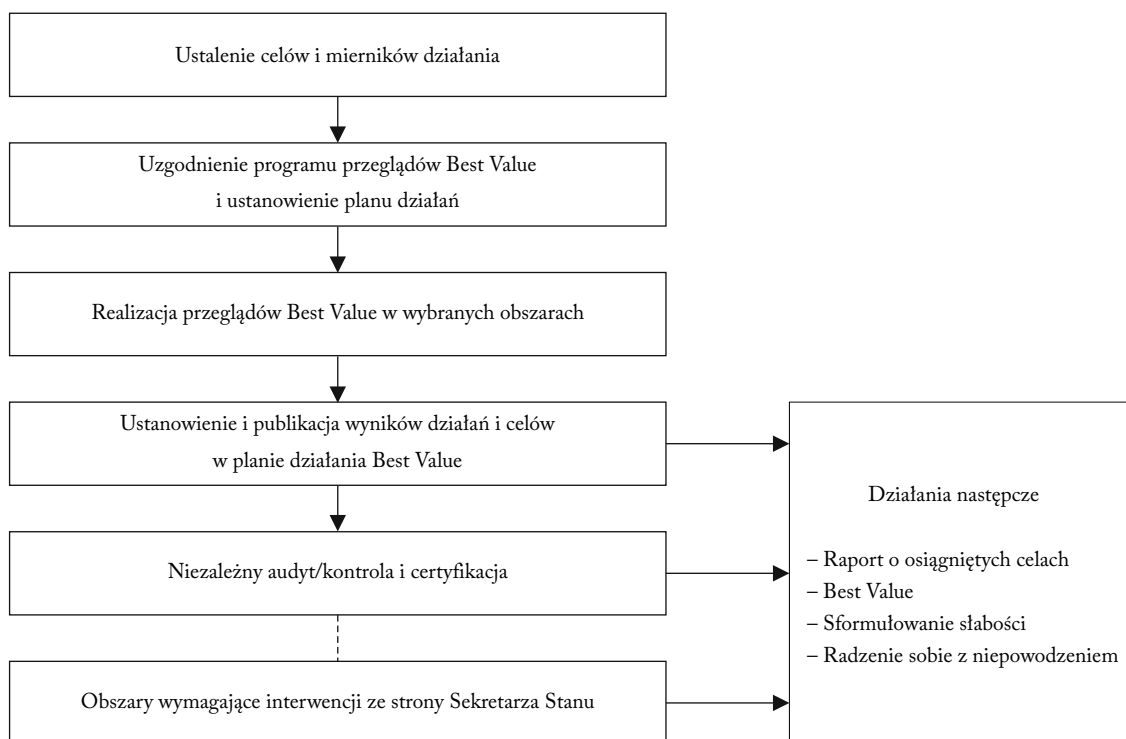
W realizacji Best Value można wyróżnić kilka etapów, które tworzą zwarty tok postępowania (tzw. ramę metodyczną). W dokumentacji przygotowanej przez rząd brytyjski podstawowe kroki w metodzie to:

- 1) ustalenie przez władze lokalne całościowej wizji działania, w tym sposobów pomiaru i oczekiwań społeczności lokalnej;
- 2) uzgodnienie programu podstawowych przeglądów działania z założeniem, że w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę najgorzej

oceniane obszary działania, a cykl przeglądu powinien wynosić cztery lub pięć lat;

- 3) realizacja podstawowych przeglądów działania z uwzględnieniem modelu 4C;
- 4) ustalenie celów poprawy działania wraz z jasnym opisem sposobów osiągnięcia poprawy oraz publikacja lokalnych planów działania (*Local Performance Plans*);
- 5) niezależny audyt spójności przeglądu usług i celów oraz potwierdzenie monitorowania danych;
- 6) odwołanie się do Sekretarza Stanu w przypadku poważnych niepowodzeń z opcją interwencji (*Modernising Local... 1998, s. 10*).

Graficzne ujęcie powyższych etapów zawiera rycina 2. Należy dodać, że wymienione etapy mogą na siebie zachodzić. Ponadto, jak sami autorzy cytowanego opracowania dodają, przedstawiony schemat jest pewnym uproszczeniem. Intencją było przede wszystkim stworzenie metody praktycznej i realistycznej. Całemu tokowi postępowania powinno towarzyszyć myślenie



Ryc. 2. Schemat postępowania w metodzie Best Value

Źródło: opracowano na podstawie *Modernising Local... 1998, s. 11*.

Tab. 2. Przykład opisu wskaźnika w Best Value

BV 16b – Odsetek osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo			
Rok wprowadzenia	2000/2001	Pozytywna wartość	↑
Opis	Odsetek osób aktywnych zawodowo w społeczności, w której występują niepełnosprawni.		
Cel	Pomiar rozwoju osiągnięcia równych szans w zatrudnieniu. Ten miernik jest uzupełnieniem miernika BV 16a.		
Definicja	„Zawodowo aktywni niepełnosprawni” są definiowani zgodnie z interpretacją urzędu statystycznego.		
Wyjaśnienie Komisji Audytu	Spis dostępny jest na stronie internetowej www.nomisweb.co.uk .		
Formuła/przykład wycalcowania	Aby wyliczyć liczbę osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo, należy skorzystać z danych urzędu statycznego umieszczonych w kolumnach o numerach (...), a następnie podzielić przez łączną liczbę mieszkańców.		
Okres pomiaru	Bieżący rok fiskalny	Źródło danych	Urząd statystyczny
Jednostka pomiaru	%	Liczba miejsc po przecinku	2
Dalsze wytyczne	Nie dotyczy		
Wartość docelowa	Ustalona lokalnie		
Zakres stosowania	Samorządy		

Źródło: opracowano na podstawie *Best Value Performance...* 2007, s. 52.

krajowe i lokalne. Przykładowo, wymiar krajowy cechuje międzysektorowość usług, podczas gdy lokalny dotyczy konkretnych oczekiwań danej społeczności. Z tego też powodu partnerstwo w ramach Best Value można rozpatrywać na trzech poziomach między władzami lokalnymi a: władzą centralną, społecznością lokalną i biznesem (Rees, Gardner 2003).

Bardzo podobne ujęcie toku postępowania można odnaleźć w literaturze przedmiotu. Na przykład przedstawienie Best Value jako zbioru procedur lub jako procesu (Thomas, Lo Piccolo 2000, s. 81) pozwala sformułować wniosek, że opisywany system nosi cechy metody, co skłania do przyjęcia takiego terminu na jej określenie.

W uszczegółowieniu opisów podaje się, że działania wymagane od władz lokalnych powinny zatem uwzględniać:

- 1) Identyfikację realizowanych usług pod względem słabych i mocnych stron.
- 2) Przeglądy efektywności obejmujące wszystkie obszary działań w pięcioletnim okresie. Ich

celem jest m.in. ustalenie sposobu świadczenia, jak i potencjalnych dostawców; ponadto służą one do konsultacji lokalnych w celu ustalenia poziomu świadczenia usług, ich kosztów i jakości.

- 3) Określenie kluczowych celów uwzględniających: ekonomiczność, efektywność i skuteczność, oraz ich publikacja w opisie lokalnych planów działania.
- 4) Przeprowadzenie niezależnej kontroli (audytu) efektywności, zarówno rocznie, jak i po zakończeniu znaczącego przeglądu.
- 5) W sytuacjach niepowodzenia realizacji planu może pojawić się interwencja ze strony rządu (ibidem).

Yüksel Demirkaya (2006, s. 64–65), opisując ramy metodyczne Best Value, wskazał na pięć głównych elementów:

- 1) Przegląd organizacji dokonany przez władze lokalne pod kątem ich oczekiwań oraz społeczności, z uwzględnieniem wskaźników lokalnych i krajowych.

- 2) Podstawowy plan przeglądu działania.
- 3) Okresowe przeglądy rezultatów pozwalających realizować plany działania dotyczące przyszłych okresów (*performance review*) w pięcioletniej perspektywie.
- 4) Model 4C.
- 5) Nowy model kontroli realizowany przez Komisję Audytu.

Kluczowe znaczenie przypisuje się systemowi przeglądu Best Value w odniesieniu do modelu 4C. Należy dodać, że powyższe zestawienie dotyczy angielskiej ramy metodycznej Best Value. Podkreśla się w tym ujęciu jako istotne: ustalenie mierników efektywności, przeglądy działań i lokalne plany działania (Cambridge 2000, s. 32). Przykład opisu miernika ukazuje tabela 2.

5.2. Model 4C

Ocena dostarczonych usług publicznych, w ramach uzgodnienia programu przeglądów Best Value i ustanowienia planu działań, dokonywana jest przez pryzmat modelu 4C – najistotniejszy element w metodzie BV, na który składa się:

- wyzwanie (*challenge*);
- porównanie (*compare*);
- konsultacja (*consult*);
- konkurowanie (*competition*) (*Modernising Local... 1998, s. 17–20*).

Pierwsze C – *challenge* – oznacza zbadanie zasadności realizacji danej usługi i sposobu jej dostarczania. Sugeruje się, że dotychczasowy sposób świadczenia usług może być w większym stopniu odzwierciedleniem zwyczajów i stereotypów społeczności lokalnych niż odpowiedzią na istotne i aktualne potrzeby obywateli. Z tego powodu postuluje się bieżące monitorowanie oczekiwań społecznych oraz wprowadzanie zmian w zakresie sposobów świadczenia usług publicznych.

Drugie C – *compare* – dotyczy zapewnienia możliwości przekrojowego porównania różnych usług za pomocą mierników z uwzględnieniem zarówno użytkowników, jak i dostawców usług. Narzędziem porównywania wskaźników w porozumieniu z Komisją Audytorską powinien być prawidłowo realizowany proces *benchmarkingu*.

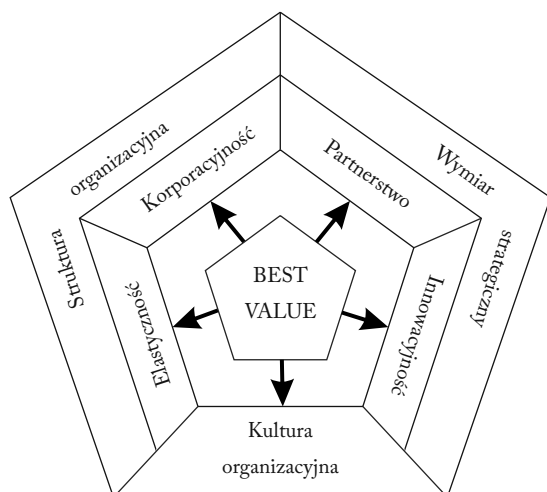
Samorządy natomiast mają obowiązek ciągłego doskonalenia w celu poprawy wyników funkcjonowania. Wśród mierników powinny znaleźć się również te o wymiarze krajowym, ponieważ pozwalają dokonywać porównań działań władz lokalnych.

Trzecie C – *consult* – oznacza przeprowadzenie konsultacji ze społecznością lokalną, w tym z podatnikami, odbiorcami usług i przedstawicielami lokalnego biznesu. W myśl założeń systemu Best Value rząd nie sprecyzował formuły konsultacji ze społecznością, pozostawiając tu wolną rękę samorządom. Jednakże obliguje się władze lokalne do przeprowadzenia regularnych uzgodnień w celu poznania opinii społeczności na wszystkich etapach procesu dostarczania usługi, aby zagwarantować najwyższą jakość zgodną z oczekiwaniami odbiorców. Uzasadnieniem konieczności przeprowadzania konsultacji jest spostrzeżenie, że współuczestnictwo we wprowadzeniu zmian i współdecydowanie o tym dają lepsze wyniki. W uaktualnionych wytycznych Best Value w 2011 r. jeszcze bardziej podkreślono znaczenie tego elementu.

Ostatnie C – *competition* – odnosi się do stosowania w miarę możliwości zasad konkurencyjności przy wyborze realizatora usługi. Nie jest wymagana prywatyzacja świadczenia usług ani nie został określony sposób ich realizacji. W tym kryterium oceny upatruje się istotnego odejścia od CCT. Powodem dołączenia tego wymiaru do oceny jest zwrócenie uwagi na alternatywne i być może efektywniejsze sposoby działania niż te oferowane przez administrację. Z tego powodu zaleca się tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych. W dokumentacji rządowej podkreśla się, że władze muszą dysponować jednoznacznymi metodami wykazania, że koszt danej usługi jest odpowiedni dla ustalonego standardu. W tym znaczeniu należy się spodziewać, że mechanizm wolnorynkowy skłoni do podjęcia działań zwiększających wartość usług z punktu widzenia obywateli (zob. podrozdział 4.2 niniejszego opracowania).

6. Efekty stosowania Best Value

Wdrożenie metody Best Value miało przynieść określone rezultaty. Gareth Enticott (2004)



Ryc. 3. Wpływ Best Value na administrację lokalną

Źródło: opracowanie własne na podstawie Enticott 2004.

po analizie teoretycznych założeń tego systemu stwierdził, że poprawa powinna nastąpić w pięciu wymiarach: elastyczności, korporacyjności, partnerstwa, innowacyjności i kultury organizacyjnej (ryc. 3). Jednakże z realizowanych przez niego badań w 80 angielskich samorządach lokalnych można było wysnuć wniosek o braku spójności w postrzeganiu tych efektów przez de-

cydentów. Skłania to do konkluzji, że faktyczna poprawa efektywności działań władz lokalnych nie jest jednorodna.

W raporcie dotyczącym długookresowej oceny wdrażania systemu Best Value w Anglii¹ zidentyfikowano dwa obszary zmian będące wynikiem jego stosowania (*The Long-term Evaluation...* 2006). Pierwszym jest wymiar organizacyjny, a drugim – doskonalenie usług publicznych. Ich szczegółowe zestawienie zawiera tabela 3.

Oprócz powyższych przekrojowych studiów analitycznych w literaturze przedmiotu opisane są rezultaty wdrożenia Best Value w odniesieniu do poszczególnych rodzajów usług, w których sformułowane zostały krytyczne uwagi. Przykładowo, Paul Cambridge (2000), oceniając potencjalne skutki Best Value w zakresie świadczenia usług dla ludzi z trudnościami uczenia się, sugeruje, że zbytnie zwrócenie uwagi na techniczną stronę metody (tj. raportowanie, kalkulacja wyników) oraz mała skala tych usług spowodują nadmierne zawężenie interpretacyjne potencjalnych korzyści. Natomiast Angela Benson i Steven Henderson (2005) wykazali, że ta metoda wdrożona w centrach wypoczynkowych napotyka na problemy aplikacyjne

Tab. 3. Obszary zmian po wdrażaniu Best Value

Obszary zmian	
Zmiany organizacyjne	Doskonalenie usług publicznych
<ul style="list-style-type: none"> – władze publiczne dysponowały efektywnym systemem planowania i zarządzania wynikami; – misja organizacji i poszukiwanie najlepszej wartości stały się powszechne; – zaakcentowano wyraźnie związki pomiędzy celami i priorytetami organizacji i usług świadczonych na rzecz obywateli; – zauważono wzrost zaufania społecznego; – organizacje publiczne zaczęły dbać o swoich pracowników; – zarządzający organizacji publicznych byli przygotowani do podejmowania ryzyka w uzasadnionych przypadkach; – powszechnie wykorzystywano system konsultacji społecznych; – zainicjowano zmiany w oferowanych usługach – wprowadzając nowe sposoby ich realizacji lub dostosowując istniejące usługi do potrzeb nowych odbiorców. 	<p>Śród badanych podmiotów:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 55% dostrzeża sukces we wprowadzaniu zmian w rezultacie efektywnego przywództwa zarządzających; – 38% zgłasza reorganizację i reinżynierię procesów realizacji usług; – 31% pozytywne zmiany wiąże z wprowadzaniem nowych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych; – 29% dostrzeża zmiany w kulturze organizacji; – 26% sukcesu upatruje w efektywnej współpracy partnerskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Long-term Evaluation...* 2006, s. 55–56.

¹ Szczegółowy opis tych badań, wykorzystujących triangulację metod, znajduje się w powołanym źródle.

ze względu na niski stopień adekwatności do zamierzeń strategicznych zarządzających. Bethan M. Davies i Paul R. Drake (2007) uważają, że w przypadku kontraktowanych usług opieki domowej trudno jest zwiększać jakość przy jednoczesnej redukcji kosztów. Ponadto stosowanie zaleceń systemu Best Value może być postrzegane jako kolejny ruch rządu zmierzający do narzucenia lokalnym władzom pewnego stopnia centralnego kierowania i kontroli, chociaż rysuje się także pozytywny aspekt w postaci aktywności i procesu uczenia się (Cochrane 2004, za: Rajca 2009, s. 77). Oprócz wskazanych aspektów wątek oceny zastosowania Best Value podjęli też Rodney McAdam i Timothy Walker (2004), akcentując kontekst niewywiązywania się władz lokalnych z zaleceń dotyczących wdrażania systemów zarządzania i wykorzystania informacji o wynikach. Ponadto autorzy zwrócili uwagę na niedostosowanie wskaźników do specyficznych uwarunkowań lokalnych samorządów. W tym względzie zaakcentowali także wzrost biurokracji wynikający z nieuporządkowania wytycznych oraz nieudolności urzędników w praktycznym doborze dostawców usługi. Wśród pozytywnych akcentów autorzy zauważyli rozwój partnerstwa, wzrost innowacyjności i zwiększenie udziału zainteresowanych stron w procesie podejmowania decyzji.

Wspomniany kontekst rozbudowania procedury przetargowej oraz możliwości występowania nieprawidłowości w doborze dostawców bądź procesie realizacji usług publicznych został zasygnalizowany przez Deana Thomsona, Marka Beckera i Jeffrey Wielanda (2007) w opracowaniu dotyczącym wdrożenia systemu Best Value w Stanach Zjednoczonych. Cytowani autorzy podkreślili, że kluczową kwestią w trakcie wdrożenia systemu jest transparentność wydatkowania środków publicznych, co wiąże się z odpowiednimi rozwiązaniami legislacyjnymi w zakresie przejrzystości doboru dostawcy usługi, kryteriów określania najlepszej wartości oraz opracowania systemu, w którym zarówno podatnicy, jak i dostawcy usług wraz z urzędnikami będą określać kryteria najlepszej wartości. Ponadto postulowali opracowanie systemu informacji zwrotnej, który ma być impulsem dla samorządów w zakresie nieprawidłowości w realizacji usług publicznych.

Podsumowując powyższe rezultaty wdrożenia Best Value, należy stwierdzić, że prezentowana metoda nie spełniła wszystkich oczekiwań, jednak wskazała, iż poszukiwanie najlepszej wartości jest możliwe.

7. Zakończenie

Zainicjowany w Wielkiej Brytanii system doskonalenia jakości usług publicznych i poprawy efektywności funkcjonowania sektora publicznego oparty na analizie wskaźnikowej niewątpliwie przyczynił się do wyeksponowania kontekstu wdrażania *New Public Management* w samorządzie lokalnym. Jego wyrazem było przede wszystkim zwrócenie uwagi na: udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, decentralizację polityki lokalnej, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w realizacji usług publicznych oraz wykorzystanie metod zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym (np. *outsourcing*, *benchmarking*, *reengineering* czy TQM).

Inicjatywy podobne do Best Value wdrożono także w Stanach Zjednoczonych i krajach OECD np. w Szwecji i Nowej Zelandii. Rządy tych państw zaangażowały się w promowanie procesu doskonalenia usług publicznych w oparciu o konsultacje publiczne, zaangażowanie społeczne, a przede wszystkim poszukiwanie bardziej efektywnych sposobów wydatkowania finansów publicznych (Bovaird, Halachmi 2001).

Próba oceny możliwości wdrożenia metody podobnej do Best Value w polskich warunkach może, zdaniem Piotra Modzelewskiego i Krzysztofa Opolskiego (2009, s. 72), być ciekawą inspiracją, która akcentuje konieczność dążenia do poprawy jakości usług publicznych przy jednoczesnym dbaniu o ograniczanie wydatków w samorządach lokalnych.

W tym względzie, w odniesieniu do polskich samorządów proponuje się wykorzystanie następujących doświadczeń:

- propagowanie transparentnego wykorzystania środków publicznych;
- dążenie do jak najwyższego poziomu świadczenia usług publicznych;
- włączenie społeczności lokalnych w dyskurs publiczny na temat procesu realizacji usług publicznych;

- wykorzystywanie doświadczeń sektora prywatnego w zakresie nowych metod zarządzania;
- poszukiwanie innowacyjnych sposobów realizowania zadań publicznych;
- propagowanie paradygmatu przedsiębiorczości publicznej i efektywnego zarządzania.

Uwzględniając doświadczenia angielskie w poprawie efektywności administracji publicznej, w tym także w przekroju pomiaru (wskaźników), można stwierdzić, że adaptacja niektórych rozwiązań metodycznych nie tylko byłaby eksperymentem naukowym, lecz powinna przynieść wymierne korzyści zarówno administracji lokalnej, jak i społeczności. Jednakże nie należy zapominać o możliwości wystąpienia negatywnych skutków w postaci: wzrostu biurokracji, oporów zarówno ze strony urzędników, jak i obywateli oraz wydłużenia procesu podejmowania decyzji, zwłaszcza w doborze kryteriów określania najlepszej wartości.

Należy dodać, że niniejsza analiza metody Best Value została ograniczona do angielskich doświadczeń. Autorzy świadomie pominięli praktykę w Szkocji, aby ukazać Best Value z oryginalnej perspektywy, jak i pod względem konsekwencji jej wdrożenia. Inne analizy przypadków, nieangielskie, pozwalają sformułować dalsze kierunki badań z tego zakresu, jak również otwierają możliwość prowadzenia studiów nad kluczowymi elementami metody (np. w zakresie modelu 4C) lub narzędzi wspomagających (np. *benchmarkingu*).

Literatura

Arnaboldi M., Lapsley I. (2008). „Making management auditable: The implementation of Best Value in local government”, *ABACUS*, t. 44, nr 1.

Benson A., Henderson S. (2005). „UK leisure centres under Best Value: A strategic analysis”, *The International Journal of Public Sector Management*, t. 18, nr 3.

Best Value Performance Indicators Guidance 2007/08 (2007). Audit Commission, December.

Best Value Performance Indicators: 2005/06 (2005). London: Office of the Deputy Prime Minister, February.

Best Value Statutory Guidance (2011). London: Department for Communities and Local Government, September.

Bovaird T., Halachmi A. (2001). „Performance measurement and Best Value: An international perspective”, *International Journal of Business Performance Management*, t. 3, nr 2.

Boyne G., Gould-Williams J.S., Law J., Walker R.M. (2002). „Best Value – total quality management for local government?”, *Public Money and Management*, t. 22.

Boyne G., Martin S., Walker R. (2004). „Explicit reforms, implicit theories and public service improvement”, *Public Management Review*, t. 6, nr 2.

Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.

Cambridge P. (2000). „Using ‘Best Value’ in purchasing and providing services for people with learning disabilities”, *British Journal of Learning Disabilities*, t. 28, nr 1.

Councils' Red Tape Cut As 4,700 Whitehall Targets Slashed (2010). Communities and Local Government, 14 października, <http://www.communities.gov.uk/news/stories/newsroom/1740503> [dostęp: 11.11.2012].

Davies B.M., Drake P.R. (2007). „Strategies for achieving best value in commissioned home care”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 20, nr 3.

Demirkaya Y. (2006). „The changing management of local government under new labour in England: Best Value policy”, *Public Administration and Management*, t. 11, nr 2.

Dereli C. (2011). „Smoke and mirrors and performance management. Democracy, accountability and community engagement, as a hidden agenda emerges?”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 24, nr 1.

Enticott G. (2004). „Multiple voices of modernization: Some methodological implications”, *Public Administration*, t. 82, nr 3.

Game Ch. (2006). „Comprehensive performance assessment in English local government”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, t. 55, nr 6.

Grubnic S., Woods M. (2009). „Hierarchical control and performance regimes in local government”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 22, nr 5.

Hesham M., Curry A. (2003). „Benchmarking: achieving best value in public-sector organizations”, *Benchmarking: An International Journal*, t. 10, nr 3.

Higgins P. (2005), „Performance and user satisfaction indicators in British local government. Lessons from a case study”, *Public Management Review*, t. 7, nr 3.

Lisiński M., Martyniak Z. (1981). *Analiza wartości organizacji*. Warszawa: Książka i Wiedza.

Loughlin J. (2004). „The Anglo-Saxon tradition”, w: J. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.

Martin S. (2000). „Implementing ‚Best Value’: Local public services in transition”, *Public Administration*, t. 78, nr 1.

McAdam R., Walker T. (2003). „An inquiry into balanced scorecards within Best Value implementation in UK local government”, *Public Administration*, t. 81, nr 4.

McAdam R., Walker T. (2004). „Evaluating the best value framework in UK local government services”, *Public Administration & Development*, t. 24, nr 3.

Miles D. (1989), *Techniques of Value Analysis and Engineering* (wyd. 3). New York: McGraw-Hill.

Modernising Government (1999). London: The Stationery Office, March, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> [dostęp: 27.10.2012].

Modernising Local Government. Improving Local Services Through Best Value (1998). London: Department of the Environment, Transport and the Regions.

Modzelewski P., Opolski K. (2009). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych* (wyd. 2). Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.

Ogden S., Wilson P. (2000). „Bridging the quality gaps. Implementing benchmarking to deliver Best Value”, *Public Management*, t. 2, nr 4.

Rajca L. (2009). „Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2

Rees P., Gardner H. (2003). „Best Value, partnerships and relationship marketing in local government”, *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, t. 8, nr 2.

Stoker G. (2003). *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.

The Local Government In Scotland Act 2003. Best Value Guidance (2004). Edinburgh: Scottish Executive.

The Long-term Evaluation of the Best Value Regime: Final Report (2006). Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff University, London: Department for Communities and Local Government, November.

Thomas H., Lo Piccolo F. (2000). „Best Value, planning and race equality”, *Planning Practice & Research*, t. 15, nr 1/2.

Thomson D.B., Becker M., Wieland J. (2007). *A Critique of Best Value Contracting in Minnesota*, British Library Document, <http://www.bldss.bl.uk> [dostęp: 07.07.2013]

Zawicki M. (2011). *Nowe Zarządzanie Publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Best Value – the English framework for public services improvement

In the article, the English Best Value system is described as one of the more effective frameworks for public services improvement. The authors present the system in the following way: they describe its genesis and its place in the New Public Management concept, discuss the assumptions regarding its application, including the definition of value, the strategies of its increase, and methodological aspects of its implementation. They also compile opinions on the effects of the Best Value regime, and conclude with a statement on the limitations of their research, a discussion of future directions of analysis, and an attempt to evaluate its usability in the Polish context.

Keywords: Best Value, public service, local administration, effectiveness, improvement, performance management.