

dr Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki
Katedra Gospodarki Przestrzennej

AUTOREFERAT

I. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

Jestem absolwentem **Uniwersytetu Jagiellońskiego**. Studia odbywałem w Instytucie Geografii (obecnie: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej), na Wydziale Biologii i Nauk o Ziemi (kierunek: geografia, specjalność: geografia turystyki). Promotorem mojej pracy magisterskiej pt. ***Monografia turystyczna Nepalu***, była prof. dr hab. Jadwiga Warszyńska. Obroniłem ją z wynikiem bardzo dobrym w 1992 r., uzyskując tytuł **magistra geografii**.

Przewód doktorski otworzyłem na Wydziale Gospodarki Regionalnej i Turystyki, ówczesnej **Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu** (obecnie Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu). Pracę doktorską pt. ***Ekologiczne podstawy restrukturyzacji gospodarki na terenach górskich Euroregionu Nysa***, obroniłem w roku 1997, uzyskując stopień **doktora nauk ekonomicznych**. Promotorem pracy był prof. dr hab. Krzysztof R. Mazurski, zaś recenzentami: prof. dr hab. Tadeusz Borys (AE Wrocław) oraz prof. dr hab. Bronisław Kortus (UJ).

II. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Jeszcze będąc studentem, równoległe z V rokiem studiów, rozpocząłem **staż asystencki** w **Zakładzie Geografii Turyzmu Uniwersytetu Jagiellońskiego** (1991-1992). Po ukończeniu studiów i stażu podjąłem jednak pracę na stanowisku **asystenta** w **Katedrze Gospodarki Przestrzennej** na Wydziale Gospodarki Regionalnej i Turystyki, ówczesnej **Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu** (obecnie Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).

Po uzyskaniu stopnia doktora, w 1997 r. uzyskałem powołanie na stanowisko **adiunkta** w tej samej katedrze, która pozostaje do dnia dzisiejszego moim podstawowym miejscem zatrudnienia.

Ponadto od października 2012 r. podjąłem także pracę na stanowisku **adiunkta** w **Katedrze Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu** (jako dodatkowe miejsce zatrudnienia).

III. Wskazanie osiągnięcia naukowego wnoszącego twórczy wkład w rozwój ekonomii

(w rozumieniu art. 16, ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.)

Za **główne** swoje **osiągnięcie naukowe** uważam poszerzenie wiedzy ekonomicznej poprzez badania empiryczne oraz opracowanie nowej, dostosowanej do potrzeb praktyki, metody badania efektywności usług publicznych, zawartych w monografii:

Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka,*

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012

Głównym celem rozprawy było nowe spojrzenie na dotychczasowy stan teorii sektora publicznego w zakresie metodyki badania efektywności usług publicznych na poziomie samorządu lokalnego oraz opracowanie własnych propozycji wzbogacających dorobek teoretyczny i praktyczny w tym zakresie.

Do podjęcia tego **obszaru badań** zainspirowały mnie spostrzeżenia, że o ile kategoria efektywności należy do najważniejszych w rozważaniach ekonomistów, to najczęściej zainteresowanie nią odnosi się do sfery rynku i działalności podmiotów prywatno-rynkowych. Wyraźnie zaniedbywane są moim zdaniem badania dotyczące sektora publicznego i działających w nim podmiotów, mimo, że w sektorze tym dzielona i wykorzystywana jest prawie połowa produktu krajowego brutto. Uznając sprawiedliwość za główny parametr sektora publicznego, trudno było mi zgodzić się z przekonaniem, że ma on eliminować badania nad jego efektywnością. Tym bardziej, że to właśnie ta cecha najczęściej poddawana jest publicznej i naukowej krytyce.

Jak zauważyłem od strony praktycznej, z punktu widzenia systemu budżetowego naszego państwa, efektywność nie stanowi istotnego kryterium oceny wydatkowania środków publicznych. Było dla mnie zaskoczeniem, że realizacja zadań w samorządach poddana jest w praktyce tylko ocenie celowości i zgodności z prawem. Według moich obserwacji, taki stan

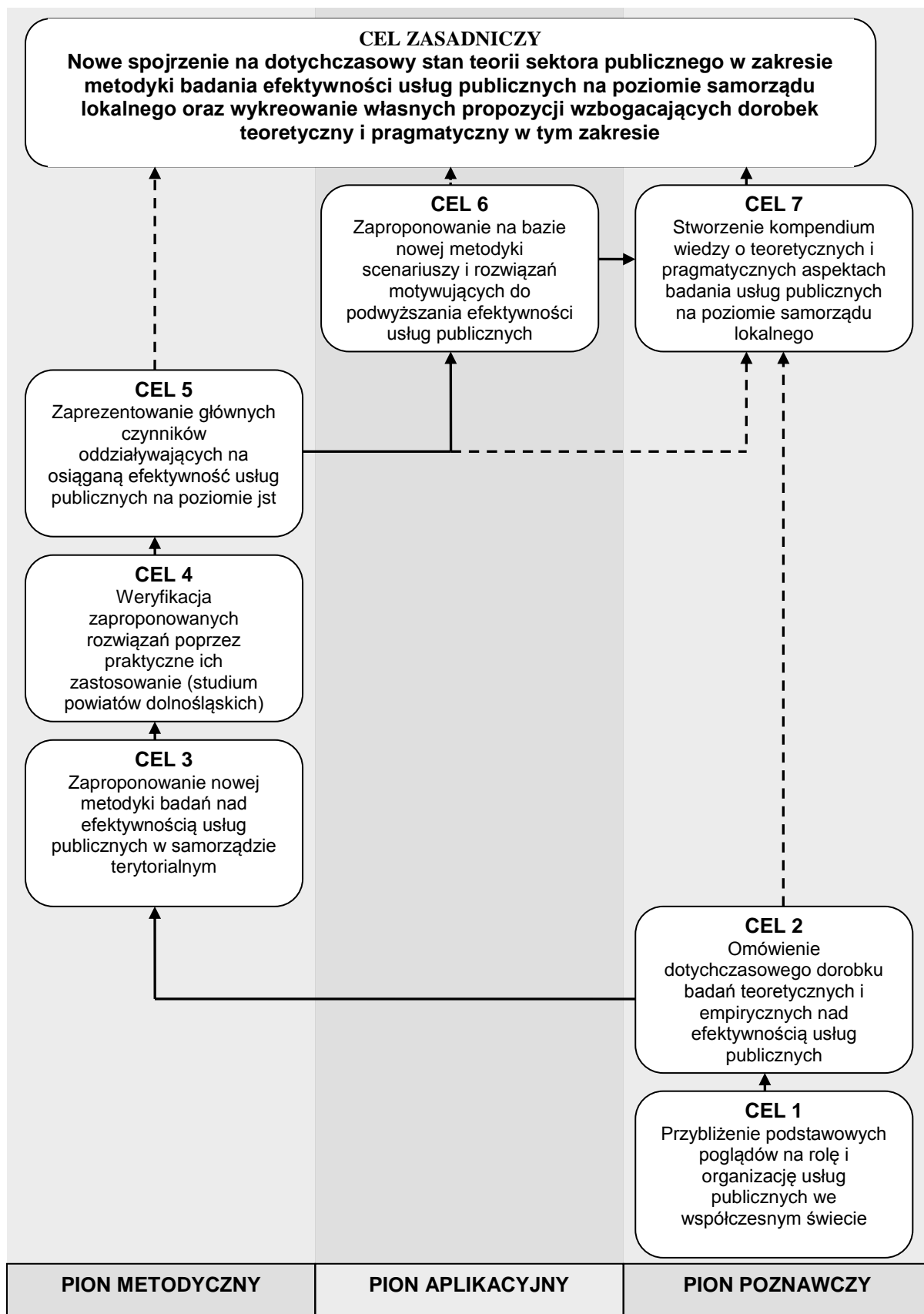
skutkuje dużymi, choć systemowo nieudokumentowanymi różnicami w zakresie efektywności świadczenia usług publicznych przez jednostki samorządu lokalnego.

Tematyka pracy, wybrane pole badawcze oraz przyjęta orientacja badawcza sytuują ją w nurcie opracowań podejmujących zagadnienie efektywności w sektorze publicznym (ekonomia sektora publicznego), w subdyscyplinie ekonomii, jaką jest ekonomika samorządu terytorialnego. Ponieważ natura samorządu ma wybitnie interdyscyplinarny charakter, w podjętych pracach badawczych uwzględniałem wiele aspektów z innych dyscyplin i subdyscyplin naukowych (finanse publiczne, zarządzanie publiczne, prawo, socjologia, politologia).

W celu sprawnego przeprowadzenia procesu badawczego określiłem jego scenariusz poprzez wyodrębnienie celów szczegółowych oraz sformułowanie hipotez badawczych. Cel zasadniczy postanowiłem osiągnąć przez zrealizowanie siedmiu celów szczegółowych. Schemat przedstawiający **układ logiczny procesu badawczego** przedstawiam na rys. 1.

Pierwszy etap badań miał charakter kompilacyjny – opierał się głównie na przeglądzie i badaniu literatury źródłowej. Zakładał on przybliżenie podstawowych poglądów na rolę usług publicznych we współczesnym świecie, zasadność określania ich efektywności oraz charakterystykę dorobku badawczego w tym zakresie.

Metodyczny charakter miał drugi etap badań, który obejmował trzy istotne elementy realizacji celu zasadniczego. Polegały one na zaproponowaniu oryginalnego podejścia do badania efektywności w jednostkach samorządu terytorialnego, praktycznej weryfikacji tej metodyki w studium przypadków powiatów województwa dolnośląskiego, oraz próbie określenia uwarunkowań kształtujących obraz zróżnicowań w zakresie efektywności między poszczególnymi jednostkami. W ten sposób chciałem zaproponować spójny scenariusz procesu badawczego – od propozycji metodyki, poprzez jej praktyczne zastosowanie, po próbę wyjaśnienia wyników. W odróżnieniu od pierwszego etapu badań, mającego głównie charakter przeglądowy, ten etap (obejmujący trzy cele szczegółowe) oparty był przede wszystkim na badaniach własnych i miał, w moim zamierzeniu, stanowić twórczy wkład w rozwój ekonomii, szczególnie w zakresie ekonomiki sektora publicznego. Przyświecała mi także idea pierwszych tego typu badań praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego.



Rys. 1. Układ celów realizowanych w pracy

Źródło: opracowanie własne.

Na trzecim etapie moich badań, wykorzystuję uzyskane wcześniej rezultaty, do zaproponowania nowej metodyki w orientowaniu jednostek samorządu terytorialnego na efektywne funkcjonowanie. W odróżnieniu od przeglądowej i metodycznej natury dwóch poprzednich etapów badań, ten ma przede wszystkim charakter aplikacyjny. By jednak zamierzenie to miało szanse realizacji, niezbędne było konstruowanie takich scenariuszy działań, które w maksymalnym stopniu uwzględniają obecne uwarunkowania systemów nadzoru i kontroli nad samorządami.

W sumie zatem, chciałem by moja rozprawa habilitacyjna stanowiła kompendium wiedzy, porządkujące w sposób przejrzysty podstawowe zagadnienia z zakresu teoretycznych i pragmatycznych aspektów badania efektywności usług publicznych, na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Założoną przeze mnie **główną hipotezą badawczą** było stwierdzenie, że orientacja na stały wzrost efektywności usług publicznych świadczonych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego jest przedsięwzięciem uzasadnionym wobec trudnej sytuacji finansów publicznych i stale rosnących oczekiwań wspólnot samorządowych.

Uznałem, że potrzebna jest adekwatna metodyka badawcza pozwalająca na wartościowanie aktualnego stanu wydatków oraz identyfikowanie zjawisk dysfunkcyjnych występujących w procesie świadczenia usług publicznych. Dotychczasowy dorobek ekonomii sektora publicznego w tym zakresie wydaje mi się jeszcze zbyt skromny.

Tak sformułowaną główną hipotezę postanowiłem sprawdzić poprzez zweryfikowanie pięciu hipotez szczegółowych. Zauważyłem, że ocena wydatków na usługi publiczne koncentruje się głównie na ich zgodności z prawem oraz celowości. Efektywność jest głównie cechą deklaracyjną i odgrywa w rzeczywistości niewielką rolę jako motywacja do odpowiedniego kształtowania tych świadczeń (hipoteza 1). Ponadto, moje praktyczne doświadczenia z sektora samorządowego pozwoliły mi na obserwację, że nie istnieje odpowiednia metodyka badawcza pozwalająca na właściwe porównanie efektywności, zarówno w układzie poszczególnych usług, jak i na poziomie całych jednostek samorządu terytorialnego (hipoteza 2). Moim zdaniem więc, obecny system oceny funkcjonowania samorządów nie pozwala na monitorowanie braków, rezerw oraz identyfikację zjawisk dysfunkcyjnych występujących w procesie świadczenia usług publicznych (hipoteza 3). Tymczasem zróżnicowanie efektywności usług publicznych jest na tyle istotne, że uzasadnia podjęcie systemowych działań orientujących jednostki samorządu terytorialnego na ten

paradygmat (hipoteza 4). Tym bardziej, że dominujący wpływ na kształtowanie się efektywności usług publicznych w poszczególnych jednostkach mają czynniki endogeniczne, zależne od decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym (hipoteza 5).

Układ treści rozprawy zaplanowałem w taki sposób by stanowił on odzwierciedlenie kolejnych etapów procesu badawczego.

W rozdziale pierwszym dokonałem prezentacji najważniejszych teorii i pojęć z zakresu ekonomii sektora publicznego ze szczególnym uwzględnieniem klasyfikacji usług publicznych. Ukazałem zmiany poglądów na organizację świadczeń publicznych zarówno na świecie, jak i w naszym kraju. Na tym tle dokonałem także przeglądu badań ekonomicznych nad samorządem lokalnym – głównym organizatorem usług publicznych na tym szczeblu.

Drugi rozdział poświęciłem zagadnieniom efektywności w usługach publicznych. Ponieważ pojęcie efektywności może być różnie rozumiane przez przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych zainteresowanych badaniami nad samorządem terytorialnym, doprecyzowałem tu zagadnienia terminologiczne. Zwróciłem uwagę na rolę sektora publicznego we współczesnym świecie, która nie koresponduje z adekwatnym rozwojem badań nad jego efektywnością, szczególnie w ujęciu mikroekonomicznym. Dokonałem także przeglądu dorobku badań, zarówno światowych, jak i krajowych, ze wskazaniem obszarów deficytu, zwłaszcza w zakresie wypracowania skutecznych standardów i metodyki oceny efektywności usług.

W rozdziale trzecim zaproponowałem oryginalną metodykę badania efektywności usług publicznych na poziomie lokalnym. Szeroko omówiłem w nim założenia, które legły u podstaw takiego podejścia, i scharakteryzowałem przyjęte procedury badawcze. Uzasadniłem wybór obszaru badań oraz zakres i strukturę poddanych im usług publicznych. Metodyka została oparta na klasycznym rozumieniu efektywności jako relacji nakładów do uzyskiwanych efektów. Dokonałem charakterystyki usług świadczonych przez 26 powiatów dolnośląskich. Skoncentrowałem się przede wszystkim na badaniach własnych wykonywanych bezpośrednio w jednostkach.

Rozdział czwarty jest praktycznym zastosowaniem omówionej w poprzednim rozdziale metodyki badań. W tym celu zaprezentowałem wyniki empirycznych studiów nad efektywnością usług publicznych realizowanych przez powiaty dolnośląskie. W sposób szczególny skupiłem się na zdiagnozowaniu skali zróżnicowania oraz określeniu zakresu

ewentualnych dysfunkcji. Na podstawie ocen poszczególnych usług sformułowałem syntetyczną miarę efektywności dla całych powiatów.

Uzyskane w ten sposób wyniki poddałem, w rozdziale piątym, badaniom korelacyjnym z wybranymi uwarunkowaniami. Pod uwagę wziąłem zarówno czynniki wewnętrzne, jak i te, których źródła znajdują się poza samorządem powiatowym. W ten sposób starałem się uzyskać odpowiedź na pytanie, które z elementów mają największy wpływ na kształtowanie się efektywności powiatów dolnośląskich.

W rozdziale szóstym zaprezentowałem koncepcję nowego podejścia do zarządzania usługami publicznymi w samorządzie lokalnym, tak by było ono bardziej zorientowane na efektywność. Wykorzystując zaproponowaną we wcześniejszych rozdziałach metodykę, określiłem warunki oraz zaproponowałem konkretne scenariusze wdrożeń w praktyce samorządowej. Zasadność podejmowania tego kierunku badań, jak i wdrożeń systemów motywujących do efektywności poparta została szacunkiem możliwych do uzyskania korzyści.

Zastosowane w rozprawie **metody badawcze i przyjęte założenia**, wynikały z charakteru podjętych przeze mnie prac. Za wyborem powiatów w jednym regionie (województwo dolnośląskie) przemawiały podobne uwarunkowania instytucjonalne, kulturowe, społeczne i środowiskowe, mające wpływ na kształtowanie się kosztów świadczenia poszczególnych usług. Analizie poddałem grupę wyodrębnionych usług, dbając o to, by były one reprezentatywne dla poszczególnych kategorii. Stąd też wyodrębniłem najbardziej popularne oraz kosztochłonne usługi (wykorzystywane przez największą liczbę osób bądź dominujące w strukturze wydatków), reprezentujące wszystkie trzy kategorie usług – administracyjne, techniczne i społeczne.

W toku prac badawczych wykorzystałem cały zestaw metod badawczych. Opierały się one głównie na bezpośredniej analizie materiałów i danych finansowych, uzupełnionej wywiadami uczestniczącymi. Dużą rolę odegrała także obserwacja uczestnicząca. Wynikało to z moich wcześniejszych doświadczeń z praktyki samorządowej. Doświadczenie to stanowiło niebagatelny czynnik w toku dalszych prac, pomogło nie tylko w dotarciu do odpowiednich danych, ale przede wszystkim w weryfikacji ich jakości. Ze względu na krytyczny, szerzej uzasadniony w pracy, stosunek do danych finansowych z obecnego systemu sprawozdawczości budżetowej oraz oficjalnej statystyki publicznej, badania

oparłem na samodzielnie pozyskanych informacjach. Służyły temu przede wszystkim badania własne wykonywane w jednostkach powiatowych.

Krytycznie podszedłem do metody ankietowej pozyskania danych, która często jest stosowana w takich przypadkach. Wielowątkowy charakter struktur samorządowych powoduje, że metoda ta oddaje raczej stan wiedzy respondenta i jego sposób postrzegania zjawisk, a nie ich obiektywny kształt. Dążenie zatem do prawdy, które jest główną przesłanką nauki, zmusiło mnie do odstąpienia od tej pośredniej metody na rzecz badań bezpośrednich. Wysiłek ten był możliwy dzięki finansowemu wsparciu projektu badawczego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (grant habilitacyjny nr N N114 1234 33).

Kolejnym założeniem było zastosowanie prostych metod statystycznych, służących zarówno konstruowaniu odpowiednich miar, jak i testowaniu hipotez badawczych. W tym celu zdecydowałem się na stworzenie systemu wskaźników opartych na podstawowej zasadzie ekonomicznej efektywności – czyli relacji uzyskiwanych efektów do nakładów. Wskaźniki takie określono dla każdej z badanych usług odrębnie, po czym na ich bazie tworzono miary skumulowane określające efektywność każdego powiatu. Następnie zbadano, za pomocą metod korelacji, siłę związku tak uzyskanych wyników z wybranymi uwarunkowaniami. Choć tak budowane relacje są bardzo powszechne w sektorze produkcyjnym, to zastosowanie ich na poziomie wyodrębnionych usług w poszczególnych jednostkach sektora publicznego było dotychczas w literaturze polskiej praktycznie nieobecne. W takim kontekście zamiar ten może być traktowany jako nowe zamierzenie badawcze, inicjujące naukową refleksję nad efektywnością w ekonomicznie ważnym obszarze, jakim jest sektor publiczny.

Projektując **metodykę badań empirycznych** zdecydowałem, że będzie ona się składała z trzech etapów. W pierwszym etapie zdecydowałem się zastosować klasyczną definicję efektywności, w której bada się relację kosztów i efektów świadczenia usług publicznych. W ten sposób dążyłem najpierw do określenia efektywności poszczególnych rodzajów usług (procedur), by potem na ich podstawie określić stopień efektywności całej jednostki (traktowanej jako wiązka tych usług).

Efektywność mierzyłem równoległe za pomocą dwóch parametrów – typowej efektywności kosztowej oraz wydajności, która stanowi rodzaj efektywności wykorzystania zasobów, sprowadzonej do czynnika ludzkiego.

Miary te przybierają klasyczną formułę ilorazową w której efektywność określa się jako:

$$E_u = \frac{K_u}{L_u},$$

gdzie:

E_u – efektywność danej usługi,

K_u – koszty związane z daną usługą ,

L_u – efekty związane z usługą.

Wydajność określana jest za pomocą podobnej formuły, jednak koszty świadczenia danej usługi zastąpione zostają liczbą etatów, które w danej jednostce czasu obsługiwały daną usługę.

$$W_u = \frac{L_u}{L_e},$$

gdzie:

W_u – wydajność danej usługi,

L_u – efekty związane z daną usługą,

L_e – liczba etatów obsługujących daną usługę.

Powyższe miary mają charakter wzorca, w wielu przypadkach stosowano dodatkowo miary uzupełniające. Ich zadaniem było jak najlepsze sprecyzowanie zjawisk, zwłaszcza tam, gdzie trudności nastroczało jednoznaczne określenie efektów.

W przypadku miary efektywności należy rozwinąć zagadnienie związane z określaniem kosztów (*inputs*) oraz efektów (*outputs*) danej usługi. Za koszty przyjęto przede wszystkim wydatki związane z realizacją danej usługi w danym okresie. Ponieważ w żadnym z badanych powiatów nie prowadzono kalkulacji kosztów w podziale na poszczególne usługi, wartości te ustalano specjalnie dla tych badań.

Przy określaniu efektów, trudno było, zgodnie z klasycznym podejściem do efektywności, wyrazić je w takich samych jednostkach jak koszty (czyli w jednostkach pieniężnych). Wynika to ze specyfiki sektora *non profit*, którego głównym zadaniem nie jest osiągnięcie zysków. Dlatego w niniejszych badaniach skupiono się na efektach rzeczowych związanych jednak bezpośrednio z poszczególnymi usługami. W ten sposób zapewniono jednoznaczną identyfikację przyczyn i skutków wpływających na końcowy efekt, co zwiększa w istotny sposób użytkowy walor tych badań.

Po określeniu wyników efektywności i wydajności w każdej z badanych usług publicznych, drugi etap badań polegał na konstrukcji miar skumulowanych, które służą do syntetycznej oceny danej jednostki samorządu (traktowanej jako konglomerat usług). Wyraża to następująca formuła:

$$E_{\text{synt}} = \sum_{i=1}^n NK_i,$$

gdzie:

E_{synt} – wartość syntetyczna wskaźnika efektywności jednostki samorządu,

NK_i – wartość znormalizowana n wskaźników.

W celu określenia miary skumulowanej postępowano etapowo – najpierw dokonano standaryzacji wszystkich wskaźników efektywności, by potem zsumować je, uzyskując w ten sposób miarę syntetyczną.

Standaryzacja miała w tym przypadku na celu doprowadzenie różnych wskaźników jednostkowych do postaci zapewniającej ich porównanie, sumowanie i syntetyzowanie. W obliczeniach zastosowano normalizację metodą *z-score*, polegała na transformacji danych według wzoru:

$$Z' = \frac{Z - \bar{x}}{\sigma_{\text{std}}},$$

gdzie:

Z' – wartość znormalizowana,

Z – wartość przed normalizacją,

\bar{x} – średnia dla całego znormalizowanego zbioru,

σ_{std} – odchylenie standardowe.

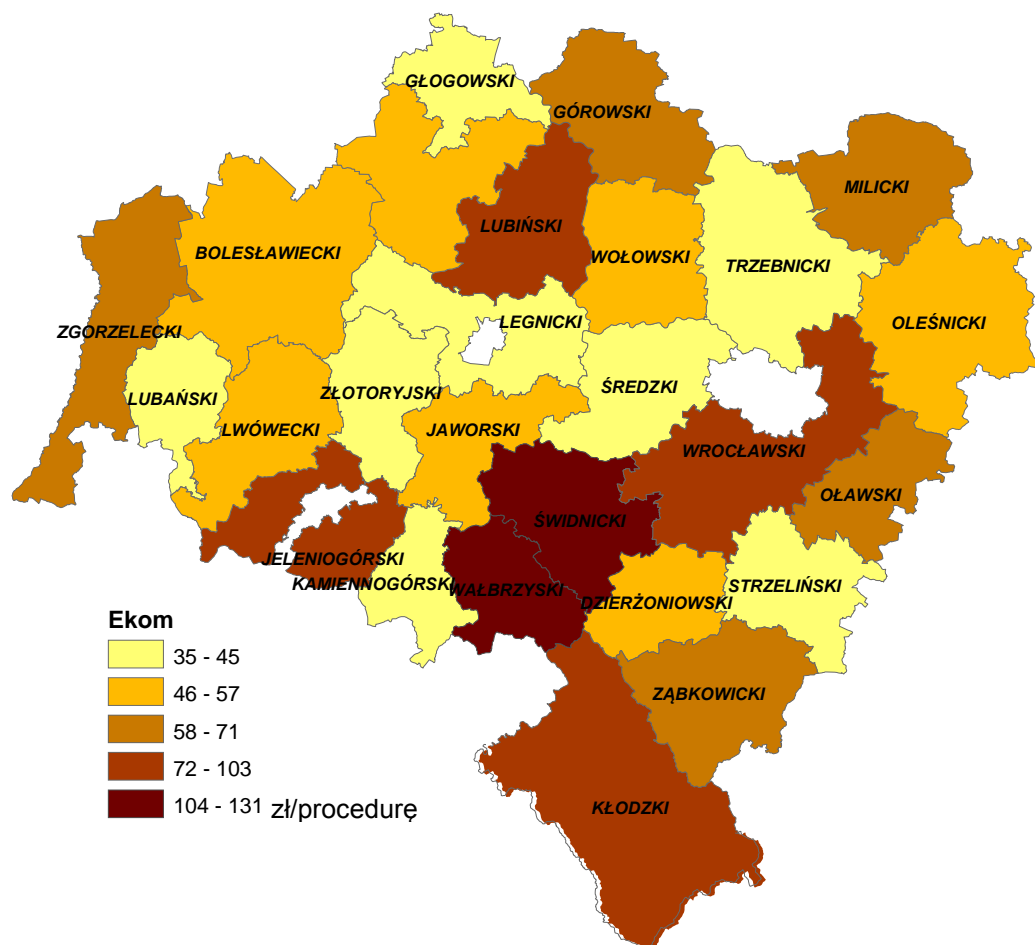
Po zestandaryzowaniu cech dokonano ich sumowania celem uzyskania miary syntetycznej dla całej jednostki samorządu terytorialnego.

Trzecim etapem badań empirycznych było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki wpływają na kształtowanie się efektywności jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano w nim analizy tych uwarunkowań, którym w debatach publicznych przypisuje się zazwyczaj największe znaczenie. Należą do nich: stopień modernizacji zasobów, jakość zarządzania, ekonomia skali, wielkość dochodów czy kapitał społeczny. Przy charakterystyce tych czynników w części korzystano z dostępnych wyników badań (np. w zakresie kapitału

społecznego), w innych zaś przypadkach podjęto próbę ich parametryzacji, gromadząc wyniki w procesie badań własnych. Wielkość wpływu tych uwarunkowań badano siłą związku korelacyjnego z parametrami efektywności.

Mimo, że przedstawiona metodyka opiera się na prostych wskaźnikach poszczególnych usług, tak określone badania nad efektywnością usług publicznych, świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego, są w Polsce nowością.

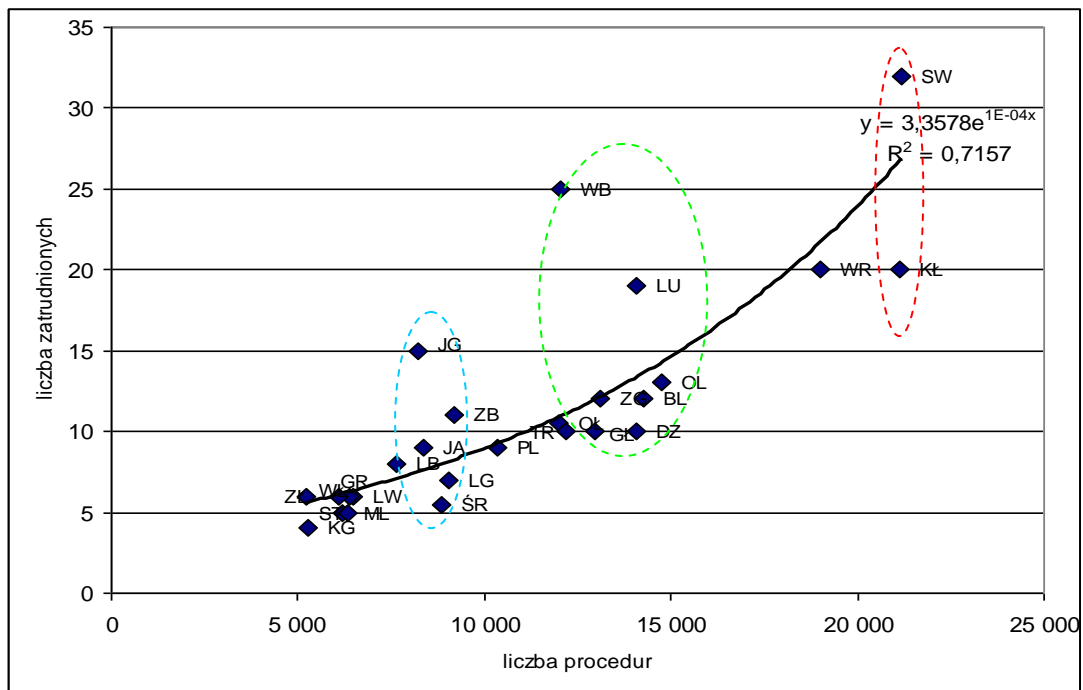
Uzyskane przeze mnie **wyniki prac** wyraźnie wskazują na duże zróżnicowanie wskaźników efektywności i wydajności. Dzieje się tak pomimo panującego powszechnie przekonania, że świadczenie usług publicznych na poziomie lokalnym ma charakter zunifikowany. Tymczasem to zróżnicowanie jest na tyle duże, że przybiera często postać poważnych dysfunkcji. Zaprezentowany na rys. 2. fragment wyników badań, przedstawia aż dziewięciokrotną rozpiętość w kosztach jednostkowych świadczenia usług komunikacyjnych.



Rys. 2. Efektywność usług komunikacyjnych w powiatach dolnośląskich (w zł na 1 procedurę)
Źródło: opracowanie własne.

Fakt ten jest tym bardziej dziwny, że funkcjonowanie wszystkich wydziałów komunikacji jest zestandaryzowane nie tylko w sferze produktu, ale także i w warstwie wyposażenia technologicznego. Obsługa opiera się na tej samej jakości zestawach komputerowych oraz identycznym oprogramowaniu – oba te elementy zostały zaimplementowane w całej Polsce w ramach zamówienia rządowego i zakupów centralnych.

Niestety, podobna sytuacja występuje w miarach wydajności. Podczas gdy w powiecie średzkim jeden pracownik obsługuje rocznie 1607 spraw, w powiecie wałbrzyskim analogicznie jedynie 481. Za pomocą rys. 3 można dokonywać porównań jednostek, które przy bardzo podobnej liczbie realizowanych procedur skrajnie się różnią liczbą obsługujących je osób.



Rys. 3. Zależność między liczbą zatrudnionych a liczbą realizowanych procedur z zakresu usług komunikacyjnych w powiatach dolnośląskich

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem jest powiat kłodzki i świdnicki, gdzie niemalże identyczną liczbę procedur (ok. 21 tys. rocznie) obsługuje odpowiednio 32 i 20 etatów (elipsa czerwona). Jeszcze większa dysproporcja wydajności występuje pomiędzy grupą powiatów, wśród których są Oława, Trzebnica, Głogów i Dzierżoniów, a Lubinem i Wałbrzychem (elipsa zielona). Wszystkie realizują zbliżoną liczbę usług, przy czym w tej pierwszej grupie zatrudnienie oscyluje na poziomie 10 etatów, podczas gdy w Lubinie jest to już 19 etatów, a w Wałbrzychu aż 25

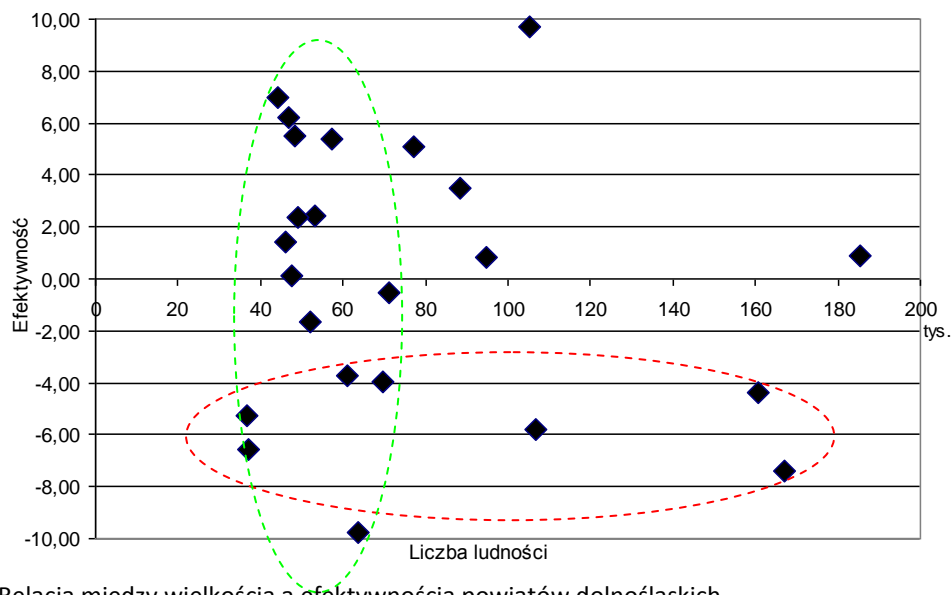
etatów. Podobne co do skali dysproporcje występują jeszcze między Środą Śląską i Legnicą a powiatem jeleniogórskim (elipsa niebieska). W tej pierwszej grupie ok. 8,5 tys. procedur obsługiwanych jest przez 5-6 etatowych pracowników, a w Jeleniej Górze jest ich trzykrotnie więcej (15 etatów). Nawet więc trzykrotnie mniejsza liczba zatrudnionych potrafi obsłużyć tę samą liczbę procedur.

Tak duże dysproporcje efektywności i wydajności trudno wytłumaczyć innymi czynnikami niż złe gospodarowanie środkami publicznymi (choć odbywa się to zgodnie z prawem). Dotychczasowy brak narzędzi pozwalających na ocenę i pozycjonowanie procedur pod względem efektywności i wydajności pozbawia zarządzających podstawowych punktów odniesienia. Wobec ich braku, podejmują oni decyzje, kierując się głównie intuicją. Z drugiej strony, trudno obiektywnie ocenić sprawność zarządzania. Potwierdza to zasadność podjętych badań i tworzenia systemowych rozwiązań mobilizujących jednostki samorządu terytorialnego do efektywnego działania.

Kolejnym krokiem była analiza związków korelacyjnych między uzyskanymi wcześniej skumulowanymi miarami efektywności powiatów a wybranymi uwarunkowaniami. Wybór tych uwarunkowań, z jednej strony, wynikał z zamiarów zweryfikowania powszechnie używanych w debacie publicznej argumentów (ekonomia skali, dochody, stopień modernizacji bazy materialnej). Z drugiej strony, była to próba nawiązania do szeregu badań i dyskusji naukowych, poszukujących źródeł zróżnicowania sprawności i efektywności administracji samorządowej (zarządzanie, kapitał ludzki, wielkość zatrudnienia).

Spośród poddanych badaniom korelacyjnym sześciu cech tylko dwie cechy miały charakter pozytywny (zarządzanie i modernizacja bazy materiałowej), choć ich siła oddziaływania była odpowiednio: słaba (0,2650) i nieistotna (0,0922). Pozostałe cztery cechy miały charakter negatywny z której jedna (zatrudnienie) osiągała wartości silnie negatywne (-0,7839), dwie słabe (kapitał ludzki -0,3101; dochody własne -0,2611) oraz jedna nieistotna (ekonomia skali -0,1209). Uzyskane rezultaty badań potwierdzają przede wszystkim rangę uwarunkowań wewnętrznych zależnych bezpośrednio od zarządzających. Polityka kadrowa jest najpoważniejszym czynnikiem kształtującym wskaźniki efektywności i wydajności. Wobec siły oddziaływania wspomnianych czynników drugorzędną rolę odgrywały uwarunkowania zewnętrzne, takie jak np. wielkość dochodów czy ekonomia skali.

Ciekawym aspektem tych badań jest zwłaszcza ten ostatni element, który nie potwierdza często formułowanych tez o wyższej efektywności większych czy też bogatszych jednostek samorządowych. Wartość ta zatem wyraża nawet słabą korelację ujemną.



Rys. 4. Relacja między wielkością a efektywnością powiatów dolnośląskich
Źródło: opracowane własne.

Analiza rys. 4 prowadzi do wniosku że w tych samych grupach wielkościowych powiatów znajdują się zarówno jednostki efektywne, jak i takie, które osiągają pod tym względem słabe wyniki (elipsa zielona). Inaczej rzecz ujmując, wśród grupy najmniej efektywnych powiatów znajdują się zarówno te najmniejsze jak i największe (elipsa czerwona). Skoro zatem wyniki przytaczanych tu korelacji, a także wyniki badań w innych krajach (wykazane w badaniach literaturowych) nie potwierdzają związku efektywności z wielkością jednostki samorządowej, dlaczego w debacie publicznej przeświadczenie to jest tak mocne? Wydaje się, że specyfika sektora publicznego powoduje, że teorie sprawdzające się w działalności produkcyjnej nie mają pełnego zastosowania w przypadku administracji publicznej. Podlega ona bowiem dużo bardziej zróżnicowanym uwarunkowaniom, definiowanym jako normy instytucjonalne.

Trudna sytuacja finansów publicznych, przy jednoczesnym wzroście oczekiwań wspólnot samorządowych, uzasadnia poszukiwanie rezerw znajdujących się przede wszystkim wewnątrz tego systemu. Relatywnie duże możliwości i środki znajdują się bowiem wewnątrz organizacji i sposobów świadczenia usług. Wynika z tego konieczność orientacji na stałe usprawnianie i wzrost efektywności jednostek samorządu terytorialnego. W świetle tych wyników badań negatywnie należy ocenić wiele inicjatyw próbujących usprawniać

funkcjonowanie tego sektora jedynie na bazie elementów zewnętrznych. Błędem jest np. głęboko zakorzenione założenie, że procesy konsolidacji automatycznie poprawią efektywność usług. Wyniki tych badań empirycznych powinny przestrzegać przed podejmowaniem bezrefleksyjnych zmian w lokalnych strukturach administracyjnych.

Dużą uwagę przywiązywałem do **walorów aplikacyjnych** podjętych prac i możliwość wdrożenia do praktyki funkcjonowania samorządów w Polsce. Warunkowało to m.in. przyjętą metodę określania efektywności, która w sposób jasny miała wskazywać relację skutków z kształtującymi je czynnikami. Podstawowym jednak walorem aplikacyjnym pracy jest sformułowanie metodyki badawczej pozwalającej na wartościowanie kosztów jednostkowych oraz identyfikowanie zjawisk dysfunkcyjnych występujących w procesie świadczenia usług publicznych.

Jak dotychczas, w naszym kraju rozwijano jedynie metody wynikające z prawno-finansowych czynności nadzorczych nad samorządami, realizowanymi przez administrację państwową i izby obrachunkowe. Zmierzając zatem do większej orientacji na suwerena (społeczeństwo), traktowanej szerzej jako otwarcie na partycypacyjny model kształtowania lokalnego rynku usług publicznych, przyjąłem, że proponowana przeze mnie metodyka musi realizować trzy założenia.

Po pierwsze, będzie w ten sposób realizowana zasada sprawności państwa. Wdrożenie systemu będzie wyrazem troski o dobre funkcjonowanie administracji publicznej.

Po drugie, system stanie się instrumentem dla zarządzających. Powstanie bowiem punkt odniesienia, który pozwoli na określanie miejsc szczególnych niesprawności.

Po trzecie, system realizowałby ideę władzy transparentnej. Dostarczałby bowiem mieszkańcom informacji na temat efektywności funkcjonowania. Dotąd mieszkańcy mieli głównie możliwość oceny skuteczności działań (stopnia realizacji założonych celów). Przy obecnym systemie klasyfikacji budżetowej nie tylko przeciętnemu mieszkańcowi, ale nawet radnym trudno dociec, jak plasuje się ich samorząd na tle innych pod względem efektywności i wydajności.

Na czym polega *novum* zaproponowanego prze mnie mechanizmu? W mojej ocenie, zapewnia on możliwość porównania wskaźników jednostkowych efektywności usług publicznych w poszczególnych samorządach. Określanie tych wskaźników i obowiązek pozycjonowania się na tle innych samorządów idealnie wpisuje się w procedury kontroli

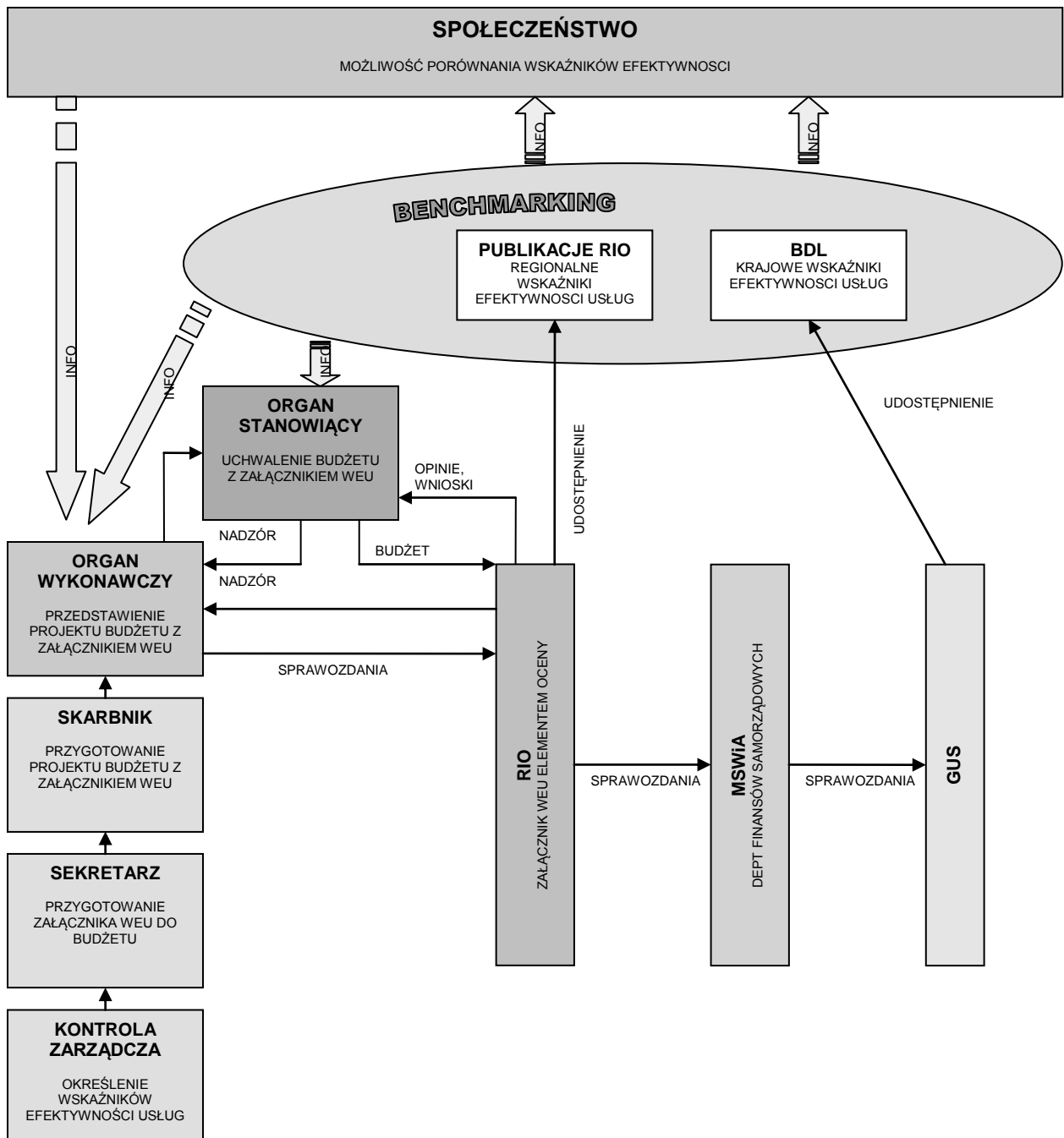
zarządczej nadając jej tym samym nowego, użytkowego charakteru. Sama możliwość pozycjonowania samorządów i publiczna dostępność danych na ten temat może być swoistym *spiritus movens* w orientacji na efektywne działanie. Bez identyfikacji nie ma reakcji. Brak mechanizmu pozwalającego na taki *benchmarking* daje administracji komfort działania.

Wyliczone w trakcie kontroli zarządczej wskaźniki efektywności usług (WUP) w każdej jednostce byłyby podstawą do sformułowania odrębnego załącznika do uchwały budżetowej. Jego umiejscowienie byłoby analogiczne jak dokumentów dotyczących wieloletnich prognoz finansowych (WPF) czy wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI). Dzięki temu, niemalże automatycznie WUP stałyby się przedmiotem sprawozdawczości do RIO, która po pierwsze publikowałaby zbiorcze dane jak również przekazywała je do ministerstwa właściwego ds. administracji oraz systemu statystyki publicznej. Ministerstwo zyskiwałaby wiedzę na temat zróżnicowania efektywności działania samorządów (której obecnie nie posiada). Drugi kierunek pozwoliłby na zasilenie tymi danymi Banku Danych Lokalnych, co zapewniłoby ich powszechne udostępnienie. Szczegółowy schemat struktury tego systemu przedstawiony został na rys. 5.

Dużą uwagę przywiązywałem do osadzenia proponowanego systemu w obecnie funkcjonujących mechanizmach kontroli i sprawozdawczości. Jak wykazałem w pracy, taki system mógłby zostać wdrożony przy niewielkich modyfikacjach istniejących przepisów prawa. Istotne zatem zmiany w sposobie oceny funkcjonowania naszego systemu samorządowego można osiągnąć bez rewolucji legislacyjnych i bez konieczności tworzenia całkowicie nowych ustaw. Wystarczy tylko niewielka nowelizacja ustawy o finansach publicznych.

W pracy wykazałem, że skala możliwych do uzyskania rezultatów jest wystarczającym uzasadnieniem podjęcia prac nad wdrożeniem takiego systemu. Przykładowo na Dolnym Śląsku, w samej tylko oświacie, osiągnięcie poziomu najefektywniejszego powiatu oznaczałoby 32% oszczędności ogółu wydatków na edukację (co dawałoby średnio aż 6,2 mln zł na 1 powiat). Transponując te dane na poziom ogólnopolski, gdzie wydatki wszystkich samorządów na oświatę stanowiły 3,9% PKB (2009 r.), możliwe do uzyskania oszczędności wyniosłyby 16,5 mld zł. Co ciekawe, zmniejszając ogólne wydatki samorządów na oświatę o wartość możliwych do uzyskania oszczędności, otrzymujemy wartość 34,9 mld zł – kwotę zbliżoną do wartości subwencji oświatowej (w roku 2009, wynosiła ona 33,2 mld zł). Innymi

słowy, gdyby osiągnąć taką skalę efektywności, wartość subwencji rekompensowałaby niemal w całości wydatki oświatowe. W efekcie, możliwe do uzyskania rezultaty mogą w bardzo poważnym zakresie przyczynić się do zmniejszenia nakładów bądź do uzyskania z ich wielkości dużo większych efektów. Trudno będzie uznać za racjonalne zaniechanie rozwoju tego kierunku badań, skoro skala możliwych do uzyskania efektów wydaje się tak duża.



Rys. 6.1. Model tworzenia i wykorzystania informacji o wskaźnikach efektywności usług publicznych (WEU)

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując syntetycznie własne osiągnięcia naukowe, opublikowane w postaci rozprawy habilitacyjnej pt. *„Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka”*, za twórczy wkład w poszerzenie dotychczasowej wiedzy ekonomicznej mogą uchodzić następujące elementy:

- A. **Wykazanie że nie istnieje odpowiednia metodyka badawcza pozwalająca na właściwe porównanie efektywności, co uniemożliwia identyfikację zjawisk dysfunkcyjnych.** Poważna część sektora publicznego jakim jest system samorządów terytorialnych pozbawiona jest systemowej oceny efektywności wydatków. Ocena ta koncentruje się głównie na ich zgodności z prawem oraz celowości. Efektywność jest głównie cechą deklaratywną i odgrywa w rzeczywistości niewielką rolę jako motywacja do odpowiedniego kształtowania usług publicznych.
- B. **Skonstruowanie propozycji metodyki badawczej nad efektywnością usług publicznych na poziomie lokalnym**, dostosowanej do potrzeb praktyki. Pozwala ona zarówno na badanie poszczególnych rodzajów usług jak i tworzenia ocen dla całych jednostek samorządu terytorialnego. Jej potencjalna wysoka użyteczność w praktyce zarządzania polega na zachowaniu prostej identyfikacji przyczyn z efektami.
- C. **Poszerzenie wiedzy naukowej o efektywności poszczególnych usług publicznych na poziomie lokalnym** dzięki zastosowaniu powyższej metody w badaniach empirycznych nad powiatami dolnośląskimi. W takim zakresie badania te wykonane zostały po raz pierwszy w Polsce. Udowodniłem w nich, że zróżnicowanie efektywności usług publicznych jest na tyle istotne, że uzasadnia podjęcie systemowych działań orientujących jednostki samorządu terytorialnego na ten cel.
- D. **Poszerzenie wiedzy naukowej na temat czynników kształtujących efektywność świadczenia usług publicznych w powiatach dolnośląskich.** Przeprowadzone przeze mnie badania empiryczne wykazały, że dominujący wpływ mają tu czynniki endogeniczne, zależne od decyzji podejmowanych w poszczególnych jednostkach (zarządzanie). Zdecydowanie przeceniany jest zaś wpływ elementów egzogenicznych (efekt skali). Wyniki tych badań mogą mieć wysoki walor użytkowy w toczącej się na ten temat debacie publicznej.
- E. **Wykorzystanie stworzonej metodyki badawczej w zaproponowaniu nowego modelu gromadzenia i udostępniania informacji o efektywności usług publicznych**

na poziomie lokalnym, osadzonego w obecnych realiach legislacyjnych i obowiązkach sprawozdawczych. System ten pozwalałby na pozycjonowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, przez co dostarczałby wiedzy o dysfunkcjach, byłby instrumentem dla zarządzających oraz zwiększyłby orientację lokalnych społeczności w ocenie sprawności zarządzania ich samorządami.

IV. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Okres przed uzyskania stopnia doktora

Po zakończonych studiach, moje zainteresowania badawcze zaczęły się koncentrować na interakcji środowisko-gospodarka. Dużą w tym zasługą moich ówczesnych mentorów naukowych – prof. dr hab. Krzysztofa R. Mazurskiego (obecnie w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Politechniki Wrocławskiej), jak i prof. dr hab. Tadeusza Borysa – jednego z prekursorów badań nad zrównoważonym rozwojem. Ze względu na rozwijającą się współpracę transgraniczną, przedmiotem badań były często obszary należące do euroregionu Nysa. W tych latach wielokrotnie przebywałem na wyjazdach naukowych i kilkudniowych stażach w Zittau (Niemcy), w ramach stypendiów finansowanych przez DAAD.

Kontakty w euroregionie Nysa zaowocowały realizacją dwóch transgranicznych projektów naukowych. W latach 1994-1995 byłem członkiem zespołu w projekcie *The built of environment information system in Euroregion Nysa* łączącego przedstawicieli Hochschule für Technik, Wirtschaft und Socialwesen Zittau/Gorlitz (Niemcy), Technicznej Univerzity w Libercu (Czechy) oraz Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Kontakty międzynarodowe nie zamykały się tylko na obszarze trójstyku granic Polski, Niemiec i Czech. Odbylem w tym czasie dwukrotne tygodniowe wizyty studyjne w holenderskich jednostkach naukowych. W 1994 roku był to Erasmus Universitet w Rotterdamie, Vrije Universitet w Amsterdamie i Uniwersytet w Utrechcie. W następnym, 1995 roku był to Wageningen Agricultural Universitet. W latach 1992-1996 uczestniczyłem także aktywnie (z referatem) w 5 zagranicznych konferencjach w Berlinie i Lipsku (Niemcy), Moście (Czechy), Zvoleniu (Słowacja) i Szetendre (Węgry). Dobrym podsumowaniem tego okresu są publikacje:

- Kachniarz M., *Funkcje ekonomiczne euroregionu Nysa*, [w:] Adamczuk F., Przybyła Z. (red), *Euroregion Nysa – trzy lata doświadczeń*, Biuletyn IGiPZK PAN vol. 7, Warszawa 1994.

- Kachniarz M., *Euroregiony jako nowa możliwość badań środowiskowo-przestrzennych*, [w:] Wich U. (red), *Gospodarka-Przestrzeń-Środowisko*, Uniwersytet M.C. Skłodowskiej, Lublin 1995, s. 281 – 290.

Równoległe z pracą naukowo-dydaktyczną na AE, zaangażowany byłem także w działania związane z implementacją założeń zrównoważonego rozwoju do praktyki gospodarczej. Szczególnie istotna z tego okresu była współpraca z Jeleniogórskim Biurem Planowania i Projektowania i jego dyrektorem - mgr inż. arch. Januszem Korzeniem (późniejszym prezesem TUP). W jej wyniku powstało wiele opracowań o charakterze planistycznym i strategicznym. Przykładem jest „*Koncepcja modelowa zarządzania ruchem turystycznym w Karkonoszach przy uwzględnieniu nowoczesnych metod jego mierzenia*”, czy jedno z pierwszych w kraju *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* (dla gmin Lubomierz i Jerzmanowa). Przez 6 miesięcy (w 1996 r.) pracowałem także jako pełnomocnik wojewody jeleniogórskiego ds. PHARE *Czarny Trójkąt* w jednostce koordynacyjnej w Ustie n/łabą (Czechy). Zaangażowanie w projekty strategii rozwoju lokalnego zaowocowało publikacją w czasopiśmie notowanym przez Journal Citation Reports:

- Kachniarz M., *Agrotourism as an element of rural areas development strategy for the Sudety Mountains*, “*Argumenta Oeconomica*” vol. 2/1996

Podsumowaniem tego okresu badań była **rozwprawa doktorska** pt. *Ekologiczne podstawy restrukturyzacji gospodarki na terenach górskich Euroregionu Nysa*, którą obroniłem w 1997 r na swym macierzystym wydziale. Uwzględniała one moje transgraniczne doświadczenia badawcze.

Po uzyskaniu tytułu doktora

Po obronie dysertacji, początkowo kontynuowałem swe transgraniczne zainteresowania badawcze realizując dwa kolejne międzynarodowe projekty. W latach 1997-1998, byłem członkiem trójstronnego zespołu (HTWS Zittau/Gorlitz, TU Liberec i AE we Wrocławiu) w projekcie badawczym „*Communication of the Data in Euroregion Nysa*”. A w roku 1998 brałem udział w polsko-czeskim projekcie „*Ilościowo-kompleksowa ocena stanu środowiska pogranicza polsko-czeskiego w Euroregionie Nysa jako podstawa do strategii jego rehabilitacji*”, realizowanym we współpracy z TU Liberec. Efektem tych prac była książka:

- Mazurski K.R. (red), *Zachodniosudeckie pogranicze polsko-czeskie*, Wyd. Katedra Gospodarki Przestrzennej AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, w której byłem autorem rozdziału pt. *Środowisko przyrodnicze zachodniosudeckiego pogranicza polsko-czeskiego*.

Moje zainteresowania badawcze zaczęły ewoluować w kierunku zagadnień związanych z rozwojem lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wiele uwagi poświęcałem wtedy na implementację wypracowanych koncepcji do praktyki. Zaowocowało to udziałem w zespołach tworzących jedne z pierwszych w Polsce strategii zrównoważonego rozwoju (m.in. dla Jeleniej Góry i Kielc). Te doświadczenia przyczyniły się do opracowania (razem z T. Borysem i J. Korzeniem) serii praktycznych poradników dla gmin i organizacji pozarządowych pt. *„Jak budować program ekorozwoju?”* (finansowanych m.in. przez USAID). W efekcie stałem się członkiem zespołu (kierowanym przez prof. dr hab. Tadeusza Borysa), który wykreował metodykę tworzenia programów i audytów zrównoważonego rozwoju, zaimplementowaną w ponad stu gminach i powiatach w Polsce, na Litwie i Ukrainie. Stało się to możliwe dzięki uczestnictwie w dwóch międzynarodowych projektach badawczych, realizowanych pod auspicjami UNDP, Rządu Holandii i Rządu Polskiego (finansowanych ze środków przedakcesyjnych):

„To a UE Environmental Compliance Audit for Local Authorities in Poland i Lithuania” (2002) oraz

„Assessment and Development of Local Sustainable Development strategies in Poland, Lithuania and Ukraine” (2001-2003)

Zaangażowanie w procesy planowania strategicznego i aktywność w środowiskach samorządowych przyczyniła się do wyboru na stanowisko starosty kamiennogórskiego. Funkcję tę pełniłem przez dwie kadencje (w latach 1999-2006), uzyskując z uczelni urlop bezpłatny. Okres ten co prawda oznaczał osłabienie mojej typowo naukowej aktywności, ale zyskałem wtedy wiedzę operacyjną uczestnicząc m.in. w wielu projektach modernizujących polską administrację samorządową. Kierowany przeze mnie powiat był w grupie pierwszych w Polsce które m.in. przyjęły *Strategię zrównoważonego rozwoju*, wdrożyły *System zarządzania jakością ISO 9001*, opracowały *Powszechny Model Samooceny CAF* czy wprowadziły zasady programu *Przejrzysta Polska*. Ponieważ jednym z największych wyzwań jakie stanęły przed powiatem była konieczność zmian w ochronie zdrowia, staliśmy się przykładem skutecznej restrukturyzacji tego sektora usług (z trzecią w Polsce komercjalizacją

szpitala włącznie). We wszystkich tych działaniach próbowałem łączyć swą wiedzę naukową z działaniami praktycznymi. Zostało to docenione przyznaniem mi w 2003 r. nagrody im. Grzegorza Pałki (tzw. Samorządowego Oskara), za *wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*.

Tak jak wiedza naukowa pomagała mi w zarządzaniu powiatem, tak doświadczenia z praktyki samorządowej kształtowały moją naukową świadomość. Połączenie tych dwóch rodzajów wiedzy, spowodowało koncentrację moich zainteresowań badawczych na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Odtąd mieściły się one głównie w dwóch nurtach:

- ekonomice samorządu terytorialnego,
- ekonomice ochrony zdrowia

W obu przypadkach moja uwaga skupiona była przede wszystkim na poziomie lokalnym. Po uzyskaniu stopnia doktora większość moich publikacji naukowych (67 szt.), oraz opracowań eksperckich, wdrożeniowych i popularnonaukowych (28 szt.), dotyczyła tych właśnie nurtów badań. Choć pod względem obszaru badań oba nurty wzajemnie się przenikają, dla większej klarowności opisu moich zainteresowań naukowych, omówię je w dalszej części tego referatu według odrębnej chronologii.

W zakresie **ekonomiki ochrony zdrowia** prowadziłem badania nad efektywnością podmiotów leczniczych (wcześniej zakładów opieki zdrowotnej), nad skutecznością nadzoru ze strony podmiotów tworzących (organów założycielskich) oraz nad charakterem i zakresem działań restrukturyzacyjnych. Analizując moje publikacje z tego zakresu można dostrzec pewną ewolucję – od zdefiniowania i opisanie problemu po identyfikację jego przyczyn oraz skutków. W pierwszym etapie badań dokonywałem identyfikacji problemów oraz analizy procesów restrukturyzacyjnych podejmowanych na poziomie poszczególnych jednostek. Publikacje z tego okresu przeniknięte są ładunkiem doświadczeń praktycznych – na ich podstawie proponowałem uniwersalne modele zmian czy ścieżek przekształceń. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że restrukturyzacja placówek zdrowotnych w tamtym okresie odbywała się w warunkach braku ram legislacyjnych dla takich procesów, (ustanowiono je dopiero w 2011 roku). Wykreowane, indywidualne sposoby postępowania miały więc charakter innowacji organizacyjnych. Proponowane modele przekształceń musiały spełniać nie tylko warunek ekonomicznej efektywności, ale przede wszystkim musiały być skuteczne w sensie prawnym. Efektem mojej aktywności w tym zakresie było zaproszenie przez prof. dr

hab. K. Perechudę do zespołu autorskiego redagowanej przez niego (współ z M. Kowalewskim) monografii pt. *Zarządzanie komercyjną firmą medyczną* (wydanej przez Wolters Kluwer). Napisałem do niej rozdział 1 pt. *Prawno-ekonomiczne podstawy przekształcania publicznych zakładów opieki zdrowotnej w komercyjne firmy medyczne* (s. 13 – 34).

Ze zwiększającej się perspektywy czasowej a także większego dystansu wobec przypadków jednostkowych, wynika ewolucja charakteru badań w kierunku optyki regionalnej. Dokonuję w nich próby identyfikacji zarówno systemowych przyczyn dysfunkcji jak i efektów przeprowadzonych zmian. Przykładem publikacji które reprezentują ten właśnie kierunek badań jest:

- Kachniarz M., *Samorząd terytorialny a ochrona zdrowia – systemowe uwarunkowanie działań restrukturyzacyjnych (na przykładzie Dolnego Śląska)*, „Finanse Komunalne” nr 7-8/2010, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 19-41

W najnowszych pracach punkt ciężkości moich badań przesuwają się w kierunku kompleksowych analiz mechanizmów dysfunkcji w sektorze. Dokonuję w nich refleksji nawiązujących do teorii ekonomicznych (miękkich ograniczeń budżetowych Kornaia, czy tzw. ekonomii skali). Przykłady efektów badań w tym nurcie zawierają publikacje w dwóch wieloautorskich monografiach :

- Stępniewski J., Bugdol M. (red), *Costs, organization and management of hospitals*, Jagiellonian University Press, Kraków 2010, gdzie jestem autorem rozdziału *Construction of the soft budget restrictions and health unit debt* (s. 60-68)
- Nojszewska E.(red), *Racjonalizacja kosztów w ochronie zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, gdzie jestem autorem rozdziału 3 pt.: *Duże jest piękne? Ekonomia skali w ochronie zdrowia* (s. 58-74).

Do tego ostatniego nurtu należą też dwie pozycje, które traktuję jako ukoronowanie omawianego kierunku moich zainteresowań badawczych. Moim zdaniem wnoszą one największy wkład w rozwój ekonomiki ochrony zdrowia zwłaszcza w zakresie lokalnych i regionalnych interakcji między podmiotami leczniczymi i strukturami samorządowymi. Literatura tego przedmiotu zdominowana jest przede wszystkim przez analizy prawno-strukturalne, z niemalże całkowitym pominięciem aspektów ekonomicznych. W mojej opinii zatem, publikacje te mają szansę wzmocnić proces ekonomizacji tego kierunku badań. Jedną

z nich jest artykuł (we współautorstwie z A. Babczukiem – udział 50%) w periodyku wyróżnionym w Journal Citation Reports:

- Babczuk A., Kachniarz M., *Sources of soft budget constraints in the structure of autonomous public healthcare centres*, "Argumenta Oeconomica" 1 (28)/2012, s. 181-214

Natomiast drugą pozycją jest wydawnictwo monograficzne, w którym kompleksowo podsumowałem moją ówczesną wiedzę:

- Kachniarz M., *Komercjalizacja SP ZOZ. Kluczowe warunki osiągnięcia sukcesu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Warto też podkreślić moją sporą aktywność w popularyzowaniu tej wiedzy naukowej w postaci publikacji popularnonaukowych i poradnikowych. Jako warte uwagi uważam autorstwo wydania monograficznego czasopisma „Wspólnota” zatytułowanego *Przekształcenie SP ZOZ według nowych regulacji* (Wspólnota nr 30/2011 r.), jak również współautorstwo poradnika (razem z J. Czajką J. i A. Ludwickim) pt. *Prywatyzacja i komercjalizacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej* (Ogólnopolskie Centrum Edukacji Samorządu i Administracji, Warszawa 2009).

Aktywność naukową na tym polu dyskontuję także w dydaktyce pełniąc funkcję lidera merytorycznego modułu szkoleniowego pn. *Praktyka zarządzania ochroną zdrowia przez jednostki samorządu terytorialnego studiów MBA w Ochronie Zdrowia* na Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Zasadniczym jednak nurtem moich badań, przenikającym się zresztą merytorycznie z omówionymi już pracami nad ochroną zdrowia, jest **ekonomika samorządu terytorialnego**. Jak już wspomniałem, inspiracja do skoncentrowania się na tych zagadnieniach wynikała z mojej praktyki samorządowej. Brak odpowiednich metod i instrumentów ograniczał możliwość trafnej oceny funkcjonowania konkretnych struktur i podejmowania w stosunku do nich odpowiednich decyzji. Poczynione w tym czasie obserwacje doprowadziły mnie także do stwierdzenia poważnych dysfunkcji systemowych, utrudniających orientację na efektywne działanie.

Podobnie jak w przypadku wcześniej omówionego segmentu, można prześledzić tu pewną sekwencję moich badań. Od przeglądu podstaw formalnych funkcjonowania samorządów i mechanizmów finansowania ich działalności, przez analizy dotyczące zarządzania, po zagadnienia związane z efektywnością świadczonych przez samorządy usług

publicznych. W tym ostatnim obszarze wyodrębnione grupy rozważań dotyczą ekonomii skali oraz refleksji nad sposobem organizacji struktur samorządowych.

Nawiązując do nakreślonej wyżej ewolucji badań, pierwszy ich etap koncentruje się na identyfikacji i krytyce systemowych elementów orientujących działanie samorządów lokalnych na efektywność. Etap ten charakteryzują m.in. wybrane publikacje:

- Kachniarz M., *Is measuring the efficiency of local authorities grounded, "Service Management"* vol. 4, Scientific Journal No. 527, The University of Szczecin, Szczecin 2009, s. 159-170.
- Kachniarz M., *System klasyfikacji budżetowej w badaniach nad efektywnością usług publicznych*, [w:] Korenik S., Dybała A. (red), *Rola państwa w gospodarce rynkowej na progu XXI wieku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 102, Wrocław 2010, s. 56-64

Rozwinięciem powyższych rozważań są te które dotyczą konieczności zweryfikowania dotychczasowych metod i podjęcia inicjatyw w kierunku zmian systemowych. Osadzone są one nie tylko na doświadczeniach krajowych ale także tle głównych trendów modernizacyjnych w administracji we współczesnym świecie.

- Kachniarz M., *Mierzenie efektywności samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie”, Kwartalnik środowisk naukowych i liderów biznesu, 3/2008, Kraków 2008, s. 56-66

Kolejnym polem moich badań naukowych była analiza struktur organizacyjnych na szczeblu powiatów pod kątem ich przydatności do badań porównawczych oraz analiza wpływu inicjatyw modernizujących polską administrację na praktykę funkcjonowania powiatów. W tej grupie analiz lokuje się wydawnictwo pod redakcją J. Sokołowskiego pt. *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, w której byłem autorem rozdziału pt. *Analiza strukturalna administracji powiatów dolnośląskich*, (UE we Wrocławiu, s. 83-88). Do tego etapu badań należą także:

- Kachniarz M., *Praktyczne aspekty wdrażania metody CAF na przykładzie starostwa powiatowego w Kamiennej Górze* [w:] Borys T., Rogala P. (red), *Zarządzanie personelem jako kryterium doskonałości*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 31, Wrocław 2008, s. 305-313.

- Kachniarz M., *Orientacja na klienta w powiatach dolnośląskich*, [w:] T. Borys, P. Rogala (red), *Orientacja na klienta jako kryterium doskonałości*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 151, Wrocław 2011, s. 301-310

Szczególny fragment moich badań zajmują refleksje osadzone w teorii ekonomii skali, gdzie rozważam jej oddziaływanie na administrację publiczną. Argument większej efektywności dużych jednostek jest *a priori* przyjmowany w wielu dywagacjach naukowych. Jest on także na tyle silnie eksponowany w debacie publicznej, że staje się często głównym motywem działań restrukturyzacyjnych. Niejednoznaczne wyniki z literatury światowej zainspirowały mnie do eksploracji tego obszaru badań w Polsce. Publikacje wyników tych badań zawierają m.in. następujące pozycje:

- Kachniarz M., *Większy może więcej? Z badań nad strukturą powiatów w Polsce*, [w:] Miszczak K., Przybyła Z. (red), *Nowe paradygmaty gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN zeszyt 236, Warszawa 2008, s. 67-74
- Kachniarz M., *Ekonomia skali w administracji publicznej*, [w:] Bról R., *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 109, Wrocław 2010, s. 31-41

Ponieważ temat ten ma wymiar uniwersalny, skorzystałem z zaproszenia do wystąpienia na *First International Conference on Local Government (ICLG 2010)*, która odbyła się listopadzie 2010 r. w Khon Khaen (Tajlandia). Wygłosiłem tam referat pt. *Economies of scale in Public Administration on the base of Lower Silesia districts (in Poland)*. Po konferencji zaproponowano mi publikację artykułu pt. *Economies of Scale In Public Administration w Local Administration Journal* (vol 3, no 1 January – March 2010). Zostałem także członkiem międzynarodowego komitetu naukowego drugiej edycji tej konferencji, która odbyła się w październiku 2011 r. w Durbanie (RPA). Efekty tych badań przedstawiałem także na międzynarodowych konferencjach w kraju oraz w Hradcu Kralove (Czechy) i Banskiej Bystrzycy (Słowacja).

Istotnym etapem moich zainteresowań badawczych były także analizy i refleksje nad polityką lokalną prowadzoną przez samorząd gminny i powiatowy. Przeprowadzałem badania nad szerokim zakresem aspektów tej polityki dotyczącym np. dostępnych form oraz zakresu współpracy interkomunalnej, siły wpływu samorządów na rozwój lokalny czy też ocen wdrożonych reform. W ten etap prac wpisywał się mój udział jako członek zespołu w międzynarodowym projekcie badawczym pt. *Strengthening social inclusion process* –

searching for a compromise in order to reach Lisbon strategy and millennium development goals. Projekt był realizowany przez UNDP we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (w latach 2006-2007).

Drugim projektem badawczym, którego zakres mieścił się w poruszanych tu zagadnieniach był projekt systemowy Instytutu Spraw Publicznych Collegium Civitas pt. *Decydujemy Razem* (realizowany przy udziale MRR, FRDL, FISE i Funduszu Współpracy). Projekt dotyczył badania innowacyjnych mechanizmów zarządzania partycypacyjnego w wybranych grupach samorządów (w latach 2010-2012).

Część efektów badań opublikowałem w wieloautorskich monografiach. Wyniki analiz nad zakresem prywatyzacji usług publicznych zawarłem, jako jeden ze współautorów, w monografii pt. *Zarys ekonomii sektora publicznego*, (pod redakcją M. Broła), wydanej w 2010 r. nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Efekty badań dotyczących wykluczenia społecznego opublikowałem w monografii *Social Exclusion and Integration in Poland. An Indicators-based Approach* (pod redakcją A. Ivanova, M. Muras), wydanej w 2007 r. nakładem UNDP oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Nurt ten reprezentuje też szereg publikacji w formie artykułów m.in.:

- Kachniarz M., *Kontrowersje wokół reformy powiatowej*, [w:] Korenik St., Przybyła Z. (red) *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 167-175
- Kachniarz M., *Bogactwo gmin – efekt gospodarności czy renty geograficznej?*, [w:] Borys T., Przybyła Z. (red) *Ekonomia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 5 (17), Wrocław 2011, s. 81-94
- Kachniarz M., Przybyła Z., *Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego*, [w:] Broł R., Sztando A. (red), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 243, Wrocław 2012, s.249-263

Swojego rodzaju konkluzją dotychczasowych prac badawczych było stworzenie koncepcji badań nad efektywnością usług publicznych oraz jej weryfikacji podczas analiz praktycznych. Obszarem badawczym były powiaty dolnośląskie, przedmiotem zaś starannie wybrany przekrój usług, tak by były one reprezentatywne dla tego szczebla samorządu. Metodę badań podstawowych, realizowanych bezpośrednio w jednostkach, mogłem zastosować dzięki wsparciu z grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (nr N114 1234 33) na

badania własne. Projekt ten pt. *Efektywność wybranych usług publicznych jako kryterium definicji sieci powiatów (na przykładzie powiatów dolnośląskich)*, realizowałem w latach 2007-2010). Częstkowe relacje i wyniki tych prac przedstawiłem m.in. w:

- Kachniarz M., *The diversification of efficiency in public services*, [w:] Jedlicka P. (red), *Economic Development and Management of Regions*, Gaudeamus, Hradec Kralove 2011, s. 127-132
- Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych w świetle badań nad powiatami dolnośląskimi*, [w:] Owsiak St. (red), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Kraków 2011, s. 496-504.

Zwieńczeniem badań była jednak kompleksowa analiza zagadnień związanych z efektywnością usług publicznych która posłużyła sformułowaniu omawianej już szerzej monografii habilitacyjnej pt. *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, wydanej nakładem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Zawarłem w niej najpełniej wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań, w przeprowadzeniu których niezwykle użyteczna była także wiedza praktyczna.

Wyniki swoich prac przedstawiałem na wielu konferencjach i seminariach naukowych. W latach 1997 – 2012 (po uzyskaniu stopnia doktora) aktywnie uczestniczyłem w **58 konferencjach** (średnio 4,8 na rok). Stworzyło to możliwość weryfikacji wielu moich poglądów w środowisku naukowym.

Do najciekawszych konferencji międzynarodowych zaliczam wspomnianą już *First International Conference on Local Government* w Tajlandii (październik 2010 r.). Niestety w drugiej edycji tego światowego kongresu na temat samorządów lokalnych, nie mogłem uczestniczyć z braku źródeł finansowania (choć byłem członkiem międzynarodowego komitetu naukowego). Kongres ten odbył się w listopadzie 2011 r. w Durbanie, RPA.

Poza powyższą występowałem jeszcze na 7 konferencjach zagranicznych (1 Niemczech, 3 Czechach, 2 Słowacji i 1 na Węgrzech). Do ciekawszych należały 2 międzynarodowe konferencje z cyklu *Decentralizacja a efektywność' verejnej spravy (Decentralizacja i efektywność administracji publicznej)*, organizowane przez ośrodek naukowy w Bańskiej Bystrzycy, związany z NISPA (*The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*).

Ponadto 13 konferencji organizowanych w Polsce miało charakter międzynarodowy. Do najciekawszych ze względu na poziom oraz międzynarodową wymianę idei i informacji naukowej zaliczam:

- *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu* (organizowaną przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Uniwersytet Paris 1 Pantheon-Sorbonne w marcu 2010 r. w Krakowie),
- *Innowacje organizacyjne w szpitalach* (organizowaną przez Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Paris 13 Nord i WSZOP w Katowicach, we wrześniu 2010 r. w Katowicach),
- *Forum Samorządowe* (coroczny cykl konferencji organizowanych przez Uniwersytet Szczeciński)

Spośród konferencji krajowych, wiele należało do uznanych w środowisku naukowym ogólnopolskich spotkań. Wśród tej grupy znajdują się m.in. cykliczne konferencje *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, organizowane przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, organizowane przez Uniwersytet w Białymstoku czy organizowane przez Uniwersytet Opolski *Miasta XXI w.* Do najciekawszych z mojego punktu widzenia zaliczam także wystąpienia:

- na seminarium naukowym Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG w Warszawie (w marcu 2006 r.),
- na konferencji *Usługi publiczne. Problemy ekonomii i zarządzania*, organizowanej w kwietniu 2008 r. przez Uniwersytet Jagielloński.
- na konferencji *Skuteczny i efektywny samorząd*, organizowanej w październiku 2010 r. przez Uniwersytet Warszawski, Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu oraz ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- na konferencji *Komercjalizacja i... co dalej?*, organizowanej w listopadzie 2011 r. w Warszawie przez SGH, Uczelnię Łazarzkiego oraz Warszawski Uniwersytet Medyczny,

W tym czasie, realizowałem także 14 prac o charakterze aplikacyjnym w których odbiorcami były samorządy (6 dotyczyło programów restrukturyzacyjnych jednostek ochrony zdrowia a 5 strategii rozwoju lokalnego). Samodzielnie wykonywałem 6 projektów, ponadto w 4 przypadkach byłem kierownikiem zespołu. Byłem także zaangażowany w szkolenia skierowane głównie do środowiska samorządowego.

VI. Omówienie osiągnięć dydaktycznych i organizacyjnych

Dydaktyka

W trakcie swej pracy na macierzystej uczelni (za wyjątkiem lat 2003-2006, kiedy to byłem na urlopie na czas pełnienia funkcji publicznej), prowadziłem wiele różnorodnych zajęć dydaktycznych.

Obecnie na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu prowadzę następujące przedmioty: *Gospodarka przestrzenna, Gospodarka i Środowisko, Zarządzanie Kryzysowe w Administracji Publicznej* (przedmiot specjalizacyjny), *Samorząd terytorialny* (na studiach doktoranckich). Ponadto w ramach studiów podyplomowych *Gospodarka i zarządzanie finansami samorządu terytorialnego* prowadzę przedmioty: *Planowanie przestrzenne, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego oraz Zarządzanie usługami publicznymi*.

Na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu, na którym rozpocząłem pracę od października 2012 r., prowadzę przedmioty: *Samorząd terytorialny, Ekonomika miast i regionów oraz Fundusze Unijne*.

Ponadto, jak już wspominałem wcześniej, jestem liderem merytorycznym modułu szkoleniowego *Praktyka zarządzania ochroną zdrowia przez jednostki samorządu terytorialnego*, studiów MBA w *Ochronie Zdrowia* na Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Prowadzę tam zajęcia z: *Formuły prawno-organizacyjne jednostek ochrony zdrowia. Modele organizacyjne świadczeń zdrowotnych na poziomie powiatów a także Kierunki oraz procedury restrukturyzacji i przekształceń organizacyjnych i własnościowych – rola organu założycielskiego*.

W trakcie swej pracy dydaktycznej wypromowałem kilkudziesięciu magistrów i licencjatów, których tematyka prac dotyczyła głównie zagadnień związanych z gospodarką przestrzenną i samorządową.

Sprawy organizacyjne

W zakresie spraw organizacyjnych wielokrotnie byłem członkiem komisji rekrutacyjnych (głównie w latach 1996-2003).

W latach 2007-2008 pełniłem funkcję pełnomocnika rektora ds. Zamiejscowego Ośrodka Dydaktycznego w Wałbrzychu.

Za zaangażowanie w pracę naukowo-dydaktyczną oraz organizacyjną, byłem ośmiokrotnie nagradzany nagrodami rektora (w tym trzykrotnie nagrodą I stopnia).

VII. Podsumowanie dorobku

Dokonując syntetycznego podsumowania swojego dorobku i osiągnięć naukowych po uzyskaniu stopnia doktora:

1. Jestem autorem lub współautorem **79 publikacji**, w tym:

- autorem **2 monografii** (z których jedna stanowi osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16, ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (Dz. U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.) ,
- autorem **21 rozdziałów w monografiach** i recenzowanych opracowaniach zbiorowych w języku polskim,
- autorem **8 rozdziałów w monografiach** i recenzowanych opracowaniach zbiorowych w języku angielskim,
- współautorem **1 artykułu** (w języku angielskim) w czasopiśmie wymienionym na **liście A** w wykazie ministra (według komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2012 r.)
- autorem **26 artykułów** (w tym 7 w języku angielskim) w czasopismach wymienionych **na liście B** w wykazie ministra (według komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2012 r.)
- autorem **8 artykułów** (w tym 1 w angielskim i 1 w niemieckim) w czasopismach nie wymienionych w wykazie ministra (według komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2012 r.)

W sumie daje to **61 pozycji w języku polskim (77%) 17 pozycji w języku angielskim (22%) i 1 w języku niemieckim (1%)**

2. Brałem udział w **8 projektach badawczych**, w tym:

- kierownikiem 2 projektów (1 badawczego własnego i 1 badawczego)
 - członkiem zespołu w 7 projektach (w tym 5 o charakterze międzynarodowym)
3. Uczestniczyłem aktywnie (z wystąpieniem) w **58 konferencjach** w tym:
- w 8 zagranicznych (14%)
 - w 13 na terenie kraju ale o charakterze międzynarodowym (22%)
4. Jestem autorem **28 opracowań popularyzujących** wiedzę naukową na rzecz praktyki, w tym:
- **14 ekspertyz i strategii** (dla samorządów),
 - **14 poradników zawodowych**, książek i artykułów popularyzujących wiedzę naukową

Z poważaniem

Jelenia Góra, dn. 15 października 2012 r.