

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

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

## WDRAŻANIE KONCEPCJI BALANCED SCORECARD W SEKTORZE PUBLICZNYM – ANALIZA WYBRANYCH DOŚWIADCZEŃ – CZĘŚĆ 2

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono przykłady wdrażania BSC (ang. *Balanced ScoreCard*) jako rozwiązania przyczyniającego się do zwiększenia kontroli sprawności zarządzania w sferze podmiotów działających w sektorze publicznym. Artykuł składa się z dwóch części. W części pierwszej przedstawiono przykłady ZUS, polskiej Służby Celnej oraz singapurskiego systemu sądownictwa. W części drugiej opisano zastosowanie BSC w Ministerstwie Sprawiedliwości Macedonii oraz przygotowaną przez MCCGroup koncepcję BSC dla polskiego sądownictwa powszechnego. Całość zakończono wnioskami.

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

## IMPLEMENTATION OF THE BALANCED SCORECARD CONCEPT IN THE PUBLIC SECTOR – ANALYSIS OF SELECTED EXPERIENCE – PART 2

**Summary.** The paper presents cases of the balanced scorecard (BSC) implementation as a solution for control of increasing the efficiency in the management occurring in the area of the entities participating in public sector. The paper consists of two parts. In first part the cases of ZUS, polish Customs Service and judiciary system in Singapore were presented. Other examples of the BSC use in Macedonian Ministry of Justice and BSC concept for polish common judiciary proposed by MCCGroup were presented in the second part. The whole was completed by conclusions.

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

## 1. Wprowadzenie

Przedstawione w części pierwszej artykułu przykłady Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – ZUS, polskiej Służby Celnej oraz singapurskiego systemu sądownictwa wskazały, że wdrożenia Strategicznej Karty Wyników BSC znajdują również swoje zastosowanie w zarządzaniu organizacjami sektora publicznego<sup>1</sup>, w przypadku którego przydatność organizacji jest rozumiana przede wszystkim jako zwiększenie jakości i dostępności świadczonych usług<sup>2</sup>, podczas gdy w przedsiębiorstwach są to głównie takie czynniki, jak: efektywność, koszty transakcyjne, zasoby, uczenie się oraz niepewność<sup>3</sup>. Nacisk na poszukiwanie rozwiązań efektywnościowych również w sektorze publicznym skłonił do rozważenia zastosowania koncepcji stosowanych w organizacjach gospodarczych. Implementacja BSC we wskazanych przypadkach oznaczała konieczność planowania i organizowania złożonych działań mających zapewnić sprawne wprowadzenie strategii w życie, jej kontrolę i bieżącą weryfikację<sup>4</sup>, ponieważ istnieje wiele przypadków, w których organizacja ma zdolność do sformułowania strategii, ale małą zdolność jej realizacji, w szczególności w przypadku jednostek administracji publicznej czy sądownictwa powszechnego, co stało się podstawą doboru przypadków do analizy. Zwiększenie kontroli i oceny sprawności zarządzania w sferze podmiotów uczestniczących w działaniach na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych<sup>5</sup> charakteryzuje się dużą skutecznością z punktu widzenia społeczeństwa, każdorazowo jednak zastosowanie BSC w wybranych przykładach wymagało indywidualnych dostosowań rozwiązania, co prawdopodobnie miało znaczny wpływ na jego skuteczność.

BSC oparta na modelu kreacji wartości publicznej, przedstawiona w drugiej części artykułu, oraz kolejne przykłady zastosowania BSC w sektorze publicznym pozwolą na dopełnienie realizacji założonego celu, którym jest analiza przypadków skutecznego zastosowania BSC w wybranych jednostkach administracji publicznej oraz sądownictwa powszechnego w Polsce i na świecie.

---

<sup>1</sup> Analiza dotycząca wskazanych podmiotów została przedstawiona w artykule Odlanicka-Poczobutt M., Kulińska E.: Wdrażanie koncepcji Balanced Scorecard w sektorze publicznym – analiza wybranych doświadczeń – cz. 2. Por. także m.in.: Gajda M.: Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego, *Bank i Kredyt*, nr 11-12, 2003, s. 79-87.

<sup>2</sup> Provan K.G. i Milward H.B.: Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. *“Public Administration Review”*, No. 61, 2001.

<sup>3</sup> Czakon W.: *Dynamika więzi międzyorganizacyjnych przedsiębiorstwa*. AE, Katowice 2007, s. 115.

<sup>4</sup> Por. m.in. Pierścionek Z.: *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa 2011.

<sup>5</sup> Castells M.: *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge 2000, p. 198, 469.

## 2. BSC oparta na modelu kreacji wartości publicznej

Omówiona na wstępie pierwszej części artykułu koncepcja BSC, rozumiana jako zbilansowany system pomiaru dokonań umożliwiający monitorowanie i ocenę szans realizacji oraz faktyczną realizację celów strategii<sup>6</sup>, została zmodyfikowana przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona w 2000 roku na potrzeby sektora publicznego<sup>7</sup>. Zaproponowany zmodyfikowany model BSC obejmował pięć perspektyw, w ramach których nadrzędną perspektywą nie była perspektywa finansowa (jak w przypadku przedsiębiorstw), ale perspektywa klienta<sup>8</sup>. Perspektywa finansowa stanowiła jedynie ograniczenie wydatków do wysokości przewidzianej w zakładanym budżecie.

Kolejną modyfikacją modelu BSC na potrzeby sektora publicznego, którą przeprowadzili R.S. Kaplan i D.P. Norton, była jego integracja z ogólnym modelem kreacji wartości publicznej. Model ten o był party na następującej logice działania:

- ✓ oczekiwania wyborców zmaterializowane w postaci wyników wyborów oraz koalicji rządzącej definiują priorytety strategiczne (tzw. źródła wartości publicznej – ang. *source of public value*) (perspektywa wyborców/wsparcia);
- ✓ procesy wewnętrzne kreują wartość dla wyborców i rządzących (perspektywa procesów wewnętrznych);
- ✓ aktywa niematerialne sektora publicznego, takie jak ludzie, wiedza i organizacja, muszą być podporządkowane realizacji priorytetów strategicznych (perspektywa uczenia się i rozwoju);
- ✓ związki przyczynowo-skutkowe definiują logikę konwersji aktywów niematerialnych na materialne wyniki;
- ✓ zarządzanie zasobami umożliwia jednostce sektora finansów publicznych maksymalizację wpływu swoich zasobów na sprawną realizację priorytetów strategicznych<sup>9</sup>.

Model BSC dla jednostek sektora finansów publicznych oparty na modelu kreacji wartości publicznej został zaprezentowany na rysunku 1. Wskazuje on pięć perspektyw, gdzie dwie pierwsze – *perspektywa wyborców/klienta* oraz *perspektywa wsparcia* – determinują cele strategiczne jednostek sektora finansów publicznych. Punktem wyjścia są przy tym oczekiwania wyborców, które następnie poddane są weryfikacji i konkretyzacji na podstawie identyfikacji oczekiwań i celów politycznych aktualnie rządzących. To władza ustawodawcza

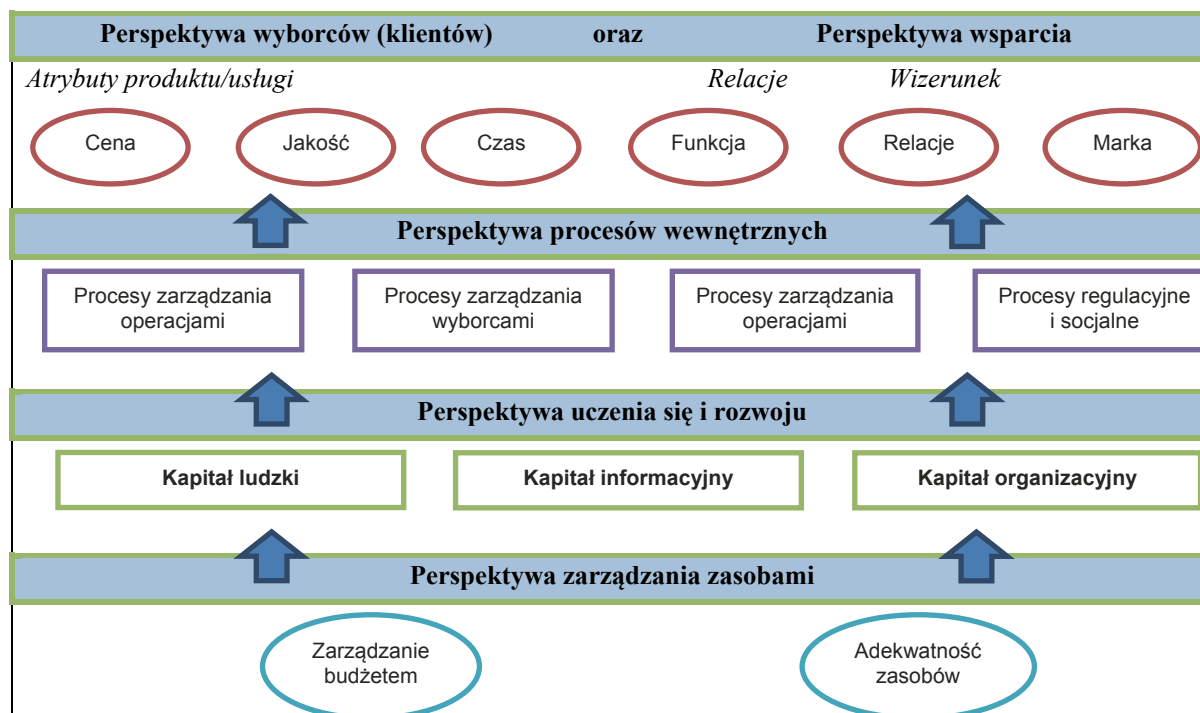
<sup>6</sup> Por.: Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza, Świdarska G.K. (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 532.

<sup>7</sup> Kaplan R.S., Norton D.P.: The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment, Harvard Business Press, 2001, p. 136-137.

<sup>8</sup> W BSC wskaźniki, które służą pomiarowi stopnia realizacji celów są powiązane w ułożone hierarchicznie związki przyczynowo-skutkowe ujęte w cztery perspektywy: **finansową, klienta, procesów wewnętrznych** oraz **uczenia się i rozwoju**. Ibidem, p. 137.

<sup>9</sup> Zob.: Kaplan R.S.: Balanced Scorecard w sektorze publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej 2 lutego 2006 r. w Warszawie, s. 16-17.

i wykonawcza decydują bowiem o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację priorytetów strategicznych<sup>10</sup>.



Rys. 1. Model BSC dla jednostek sektora finansów publicznych oparty na modelu kreacji wartości publicznej

Fig. 1. BSC model for public sector entities based on a model of creation of public value

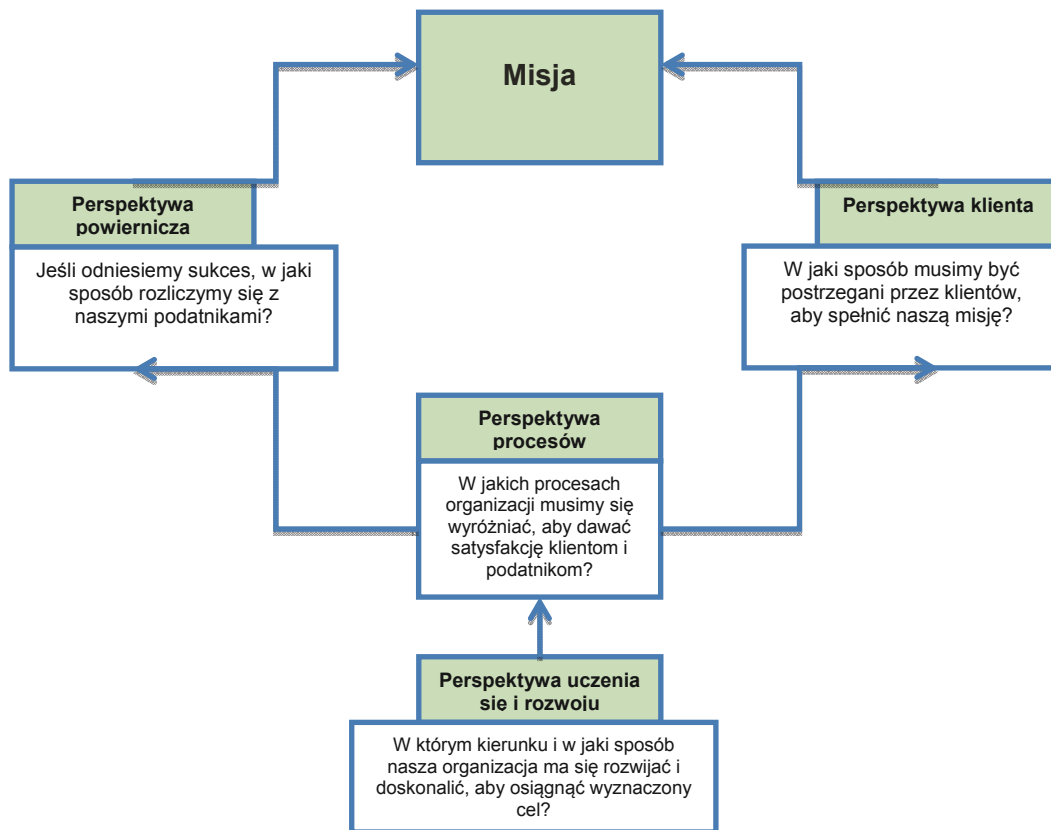
Źródło: Kaplan R.S.: *Balanced Scorecard w sektorze publicznym*. Materiały z konferencji zorganizowanej 2 lutego 2006 r. w Warszawie, s. 16-17.

Kolejne trzy perspektywy BSC determinują sprawność realizacji zdefiniowanych w dwóch poprzednich perspektywach priorytetów strategicznych. W *perspektywie procesów wewnętrznych* w porównaniu z klasyczną wersją wyodrębniono dodatkowo procesy zarządzania wyborcami, które dotyczą relacji z władzą ustawodawczą i wykonawcą. *Perspektywa uczenia się i rozwoju* obejmuje kapitał ludzki, informacyjny i organizacyjny. Perspektywa finansowa w prezentowanym modelu dla sektora finansów publicznych została zastąpiona *perspektywą zarządzania zasobami*, obejmującą zarządzanie budżetem oraz zarządzanie zasobami rzeczowymi.

R.S. Kaplan i D.P. Norton zaprezentowali również inną wersję ogólnego modelu BSC (rysunek 2) opartego na modelu tworzenia wartości publicznej<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Strąk T.: *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*. Difin, Warszawa 2012, s. 261.

<sup>11</sup> Kaplan R.S., Norton D.P.: *Strategy maps. Concentrating intangible assets in tangible outcomes*. Harvard Business School, Press, Boston – Massachusetts 1996, p. 47.



Rys. 2. Model tworzenia wartości dla instytucji sektora finansów publicznych

Fig. 2. BSC model for public sector entities based on a model of creation of public value

Źródło: Kaplan R.S., Balanced Scorecard w sektorze publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej 2 lutego 2006 r. w Warszawie, s. 16-17.

W modelu tym występują cztery klasyczne perspektywy BSC. Perspektywa finansowa jest określona nazwą „perspektywa powiernicza”.

W prezentowanych w literaturze przedmiotu oraz w występujących w praktyce modelach BSC można zauważyć trzy rozwiązania dotyczące umiejscowienia płaszczyzny finansowej lub zastępowania ją płaszczyzną zasobów. Pierwsze, które między innymi początkowo zaproponowali R.S. Kaplan i D.P. Norton, to umiejscowienie płaszczyzny finansowej na samym dole BSC, które obrazuje w takiej sytuacji jedynie ograniczenia finansowe dotyczące realizacji celów w pozostałych płaszczyznach. Drugie ujęcie to traktowanie płaszczyzny finansowej jako tej, która obok płaszczyzny klienta kreuje wartość publiczną. W tym ujęciu uwzględnia się oczekiwania obywatela jako klienta i podatnika. Trzeci wariant BSC dotyczy jednostek sektora finansów publicznych, które realizują zadania publiczne dotyczące zarządzania finansami lub majątkiem publicznym, oraz tych jednostek, które muszą finansować swoją działalność z uzyskiwanych przychodów (np. ZOZ, instytucje gospodarki budżetowej). Dla tych jednostek, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw, nadrzędną

plaszczyną jest nadal plaszczyna finansowa<sup>12</sup>. Według MCCGroup BSC jest obecnie jednym z najpopularniejszych narzędzi wspomagających zarządzanie publiczne.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wdrożenia w Ministerstwie Sprawiedliwości Republiki Macedonii oraz zostanie przedstawiona przygotowana przez MCCGroup koncepcja BSC dla polskiego sądownictwa powszechnego.

### 3. BSC w Ministerstwie Sprawiedliwości Republiki Macedonii

BSC Ministerstwa Sprawiedliwości Republiki Macedonii została zaimplementowana w ramach projektu *Human and Institutional Development Program* sponsorowanego przez Agencję Stanów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Międzynarodowego (ang. *United States Agency for International Development*). Program miał na celu usprawnienie działalności wybranych instytucji Republiki Macedonii, w tym Ministerstwa Sprawiedliwości. Projekt został zakończony w grudniu 2008 roku<sup>13</sup>.

Przeprowadzona w 2006 roku analiza działalności Ministerstwa wykazała brak systemu zarządzania wynikami, gdzie jako rozwiązanie problemu zastosowano metodologię Balanced Scorecard. Początkowo strategia zawierała wiele błędów i wymagała znacznych poprawek. Karty wyników utworzone na niższych szczeblach nie korespondowały z mapą strategii na szczeblu centralnym, cele były niewłaściwie przyporządkowane do odpowiednich perspektyw. Ponadto perspektywa finansowa/instytucjonalna oraz perspektywa klienta zawierały sporo niejasności.

Aby udoskonalić stosowany model, wprowadzono dwa rozwiązania:

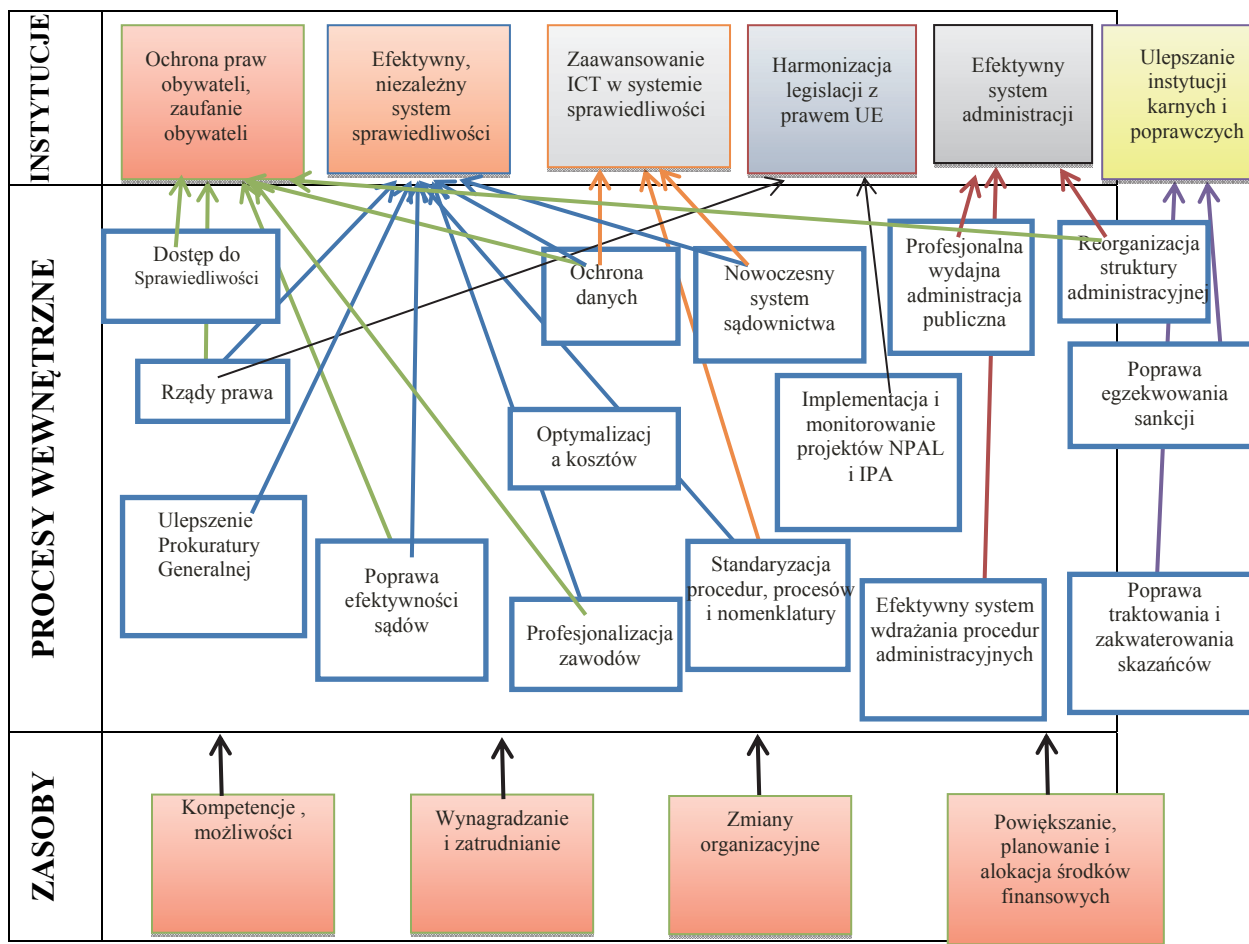
- uproszczenie modelu BSC,
- ujednoczenie strategii na lata 2009-2011 na poziomie poszczególnych podmiotów i całego Ministerstwa w celu wyrównania różnic w organizacji.

Uproszczona BSC (rysunek 3) składała się z trzech perspektyw: instytucjonalnej, procesów wewnętrznych oraz zasobów. Takie rozwiązanie pozwoliło na sprecyzowanie podejścia do metodologii przez odpowiedź na trzy podstawowe pytania: jakie są pożądane wyniki, jakie procesy należy wykorzystać, aby usprawnić funkcjonowanie, oraz jakie zasoby są w tym celu potrzebne.

---

<sup>12</sup> Szczegółowe informacje można znaleźć w raporcie cząstkowym: Modyfikacja BSC na potrzeby sądownictwa w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap III. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie.5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej), s. 6; dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>13</sup> Raport *The Balanced Scorecard for the Ministry of Justice of the Republic of Macedonia* <http://www.balancescorecardreview.it/> [wrzesień 2011].



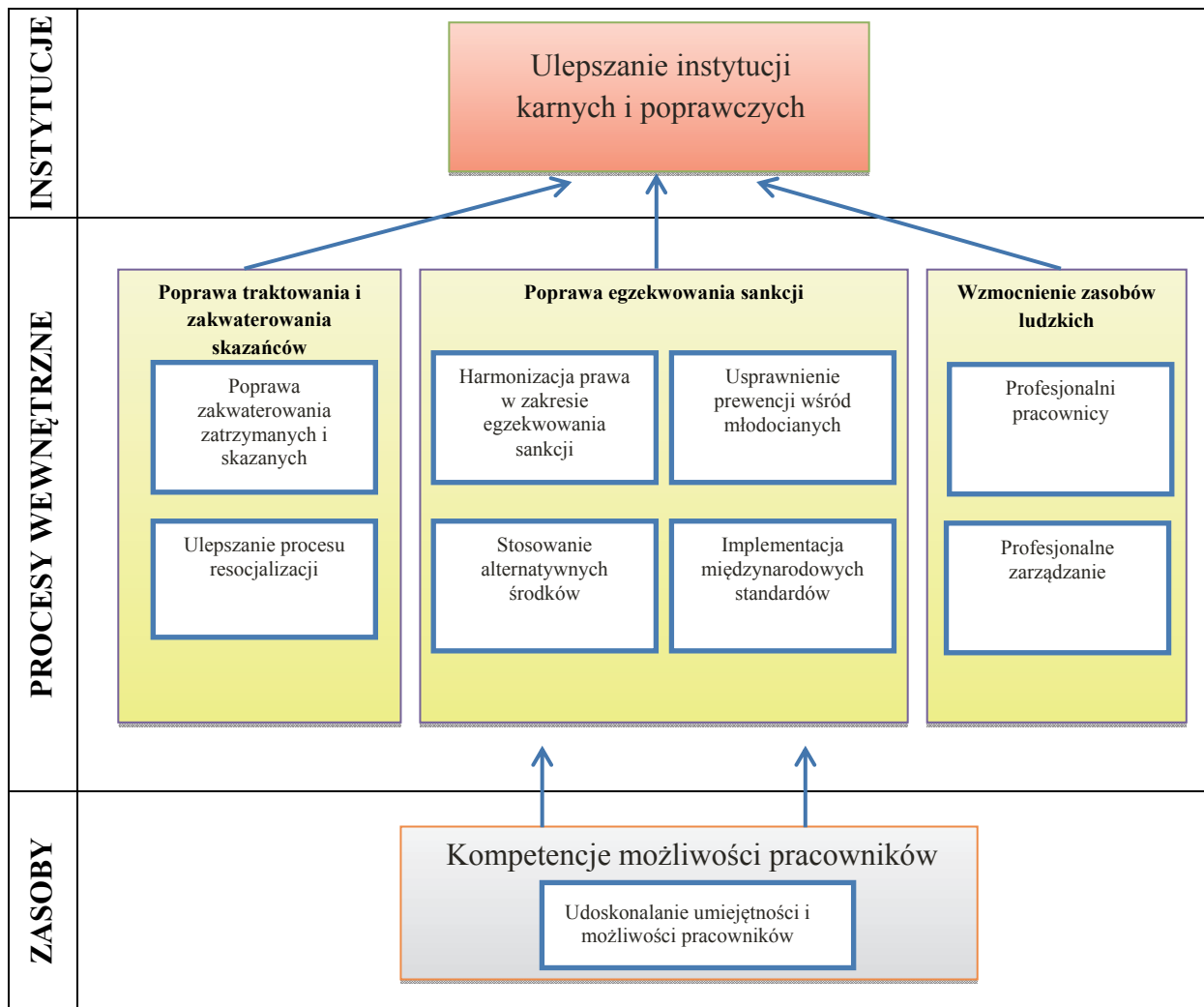
Rys. 3. Mapa strategii Ministerstwa Sprawiedliwości Macedonii

Fig. 3. Strategy map of Ministry of Justice of Macedonia

Źródło: *The Balanced Scorecard for the Ministry of Justice of the Republic of Macedonia*. Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 42.

Audyt przeprowadzony po pierwotnym wdrożeniu rozwiązań wykazał, że pracownicy Ministerstwa nie wykorzystywali możliwości zastosowanego narzędzia, dlatego też zwrócono szczególną uwagę na konstrukcję cząstkowych kart wyników w poszczególnych instytucjach. Na rysunku 4 została przedstawiona przykładowa karta sporządzona dla administracji egzekwowania sankcji.

Doświadczenia Ministerstwa Sprawiedliwości Macedonii we wdrażaniu metodologii Balance Scorecard pokazują, że skuteczna strategia musi być spójna, przejrzysta, logiczna, zrozumiała i łatwa w zastosowaniu. Wówczas jej implementacja powinna przynieść spodziewane pozytywne efekty dla jednostki sektora publicznego wdrażającej rozwiązanie.



Rys. 4. Przykładowa mapa strategii dla jednostki niższego szczebla

Fig. 4. Strategy map for lower level entities

Źródło: *The Balanced Scorecard for the Ministry of Justice of the Republic of Macedonia*. Raport częściowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 38.

#### 4. Koncepcja BSC dla sądownictwa w Polsce

Uwzględniając zaprezentowane doświadczenia we wdrażaniu i funkcjonowaniu Balanced Scorecard w sektorze publicznym dla sądownictwa powszechnego, MCCGroup wykorzystwała opracowany przez T. Strąka *Zbilansowany Model Wartości dla Obywatela* (ang. *Balanced Value for the Citizen Model – BVCM*)<sup>14</sup>. Model BVCM integruje koncepcję BSC w wersji zaproponowanej przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona dla sektora publicznego, modelu *CAF* oraz modelu *Public Value Model*, co pozwala na uzyskanie modelu uwzględniającego pomiar

<sup>14</sup> Strąk T.: *Modele...*, op.cit., s. 349-357.



dostarczanej przez jednostkę wartości publicznej dla obywateli rozumianych jako właściciele, podatnicy i klienci oraz na ocenę potencjału jednostki i czynników przyszłych sukcesów (*wskaźniki zapowiadające wyniki*)<sup>15</sup>. Model ten nie opiera się na definicji wartości publicznej rozumianej jako *sprawność syntetyczna* działania instytucji publicznej, ale na ujęciu wartości publicznej przez pryzmat zasad *dobrego rządzenia*. Na podstawie analizy literatury przedmiotu wyodrębniono następujące zasady *dobrego rządzenia*: transparentność, partycypacja, innowacyjność i zdolność do odpowiadania na oczekiwania interesariuszy, rozliczalność, przestrzeganie prawa i zasad etycznych, skuteczność i efektywność.

Uwzględniając wymienione czynniki, opracowano bazowy model Balanced Scorecard dla sądownictwa powszechnego, w którym cztery podstawowe perspektywy BSC uzupełniono o dwie dodatkowe: perspektywę wartości publicznej oraz perspektywę właściciela i partnera.

Zawarte w Balanced Scorecard dla sądownictwa powszechnego perspektywy przedstawione na rysunku 5 to:

1. perspektywa wartości publicznej,
2. perspektywa właściciela i partnerów,
3. perspektywa klienta,
4. perspektywa finansowa,
5. perspektywa procesów wewnętrznych,
6. perspektywa doskonalenia i rozwoju<sup>16</sup>.

Identyfikacja kluczowych z punktu widzenia celów badania perspektyw BSC opiera się przede wszystkim na triadzie interesariuszy systemu sądownictwa powszechnego:

1. sponsorze, czyli państwie i obywatelu – perspektywa wartości publicznej i perspektywa finansowa;
2. wykonawcy, czyli sądach powszechnych oraz Ministerstwie Sprawiedliwości – perspektywa procesów wewnętrznych oraz perspektywa doskonalenia i rozwoju;
3. beneficjencie, czyli odbiorcy usług świadczonych przez sądy powszechne – perspektywa klienta.<sup>17</sup>

Perspektywą nadrzędną w zaprezentowanej przez MCCGroup koncepcji jest *perspektywa wartości publicznej*, która obejmuje cele i mierniki dotyczące kreacji wartości publicznej. Cele w tej perspektywie są związane z realizacją głównych celów strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości zbudowanych na podstawie wyzwań dla polskiego sądownictwa powszechnego wynikających z Konstytucji RP oraz przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską

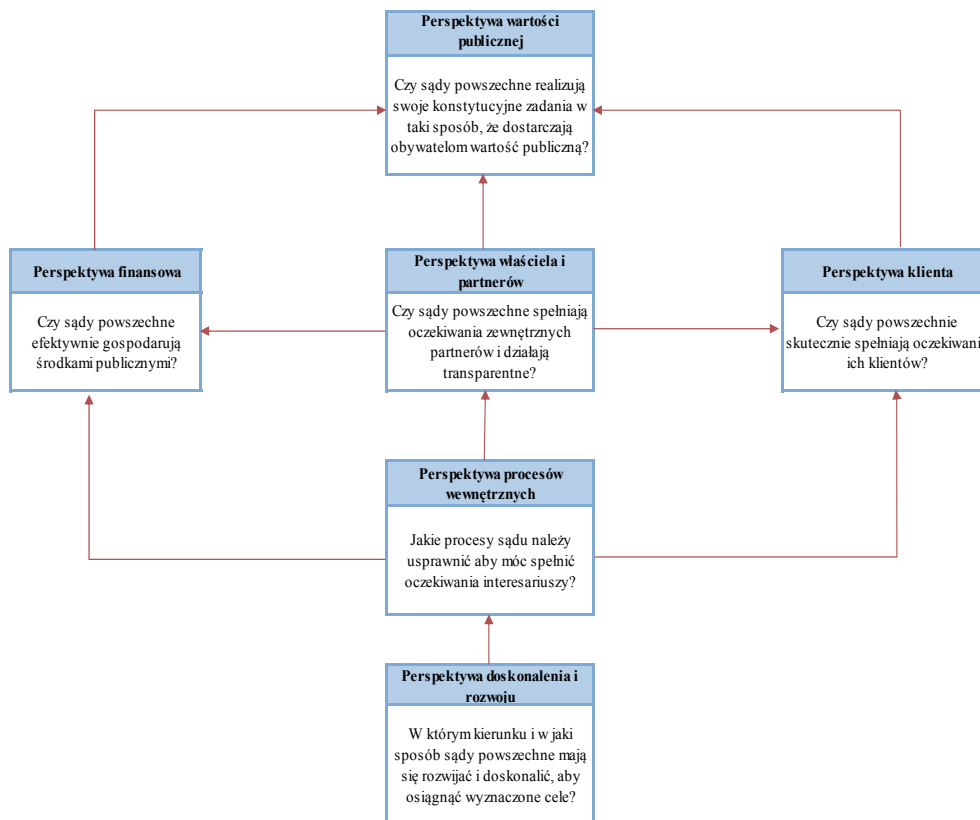
---

<sup>15</sup> Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC na potrzeby sądownictwa w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap III. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie.5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej), s. 97; dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>16</sup> Szerzej model ten opisany jest w raporcie cząstkowym „Modyfikacja BSC na potrzeb sądownictwa...”, op.cit., s. 99.

<sup>17</sup> Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC na potrzeby sądownictwa..., op.cit., s. 100.

zobowiązań międzynarodowych, w tym w szczególności wynikających z uczestnictwa w międzynarodowych strukturach oraz wytycznych płynących z orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.



Rys. 5. Balanced Scorecard dla sądownictwa powszechnego

Fig. 5. Balanced Scorecard for common judiciary

Źródło: Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC..., op.cit., s. 100.

Definiując cele i mierniki dla tej perspektywy jako punkt wyjścia, przyjęto cele ujęte w strategii „Sprawne Państwo 2011 – 2020” oraz w planie działalności Ministerstwa Sprawiedliwości na 2011 rok. Nadrzędny cel strategiczny mógłby dotyczyć wprost realizacji zasady zapewnienia prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W tak sformułowanym celu kryje się przynajmniej kilka samodzielnych celów, których realizacja stanowi zadanie wymagające nakładów zarówno osobowych, jak i finansowych; jest to także trudne ze względów organizacyjnych. Cel taki powinien zostać zatem doprecyzowany w ramach doboru KPI. Konkretyzacja tak sformułowanego celu powinna być pochodną przyjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości priorytetów strategicznych dla sądownictwa powszechnego.

Dla tak sformułowanego celu strategicznego na podstawie planowanych działań Ministerstwa Sprawiedliwości sformułowano trzy priorytety strategiczne:

- ✓ Transparentne, bezstronne i niezależne sądownictwo powszechne.
- ✓ Usprawnienie funkcjonowania sądownictwa powszechnego.
- ✓ Ułatwienie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości<sup>18</sup>.

W perspektywie tej podjęto się opracowania KPI, które pozwolą na syntetyczną ocenę sądownictwa powszechnego z punktu widzenia trzech wymienionych wyżej priorytetów strategicznych.

Cele definiowane dla kolejnych perspektyw były formułowane przy wykorzystaniu mapy strategii, która przedstawia związki przyczynowo-skutkowe między poszczególnymi celami. Z celami dla perspektywy wartości publicznej mogą być bezpośrednio powiązane cele formułowane dla perspektywy klienta, perspektywy finansowej oraz perspektywy rozwoju (uczenia się). Cele w perspektywie rozwoju są dodatkowo determinowane przez cele z pozostałych perspektyw. Cele i planowane działania w perspektywie procesów wewnętrznych mogą natomiast być bezpośrednio powiązane z celami definiowanymi na poziomie perspektywy klienta, finansowej oraz rozwoju.

W *perspektywie właściciela i partnerów* definiowane są przede wszystkim cele dotyczące realizacji przez sądy obowiązków wobec obywatela. Realizacja celów zdefiniowanych w tej perspektywie jest związana ze sprawnością procesów wewnętrznych dotyczących zarządzania relacjami z obywatelami i partnerami społecznymi oraz instytucjami nadzorczymi, w szczególności takimi jak Minister Sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownicza. Cele i wskaźniki w tej perspektywie tworzą relacje przyczynowo-skutkowe z celami i wskaźnikami w perspektywie finansowej oraz perspektywie klienta. W perspektywie tej ocenia się przede wszystkim realizację przez sądy w stosunku do obywateli i partnerów społecznych zasad transparentności, partycypacji, rozliczalności, innowacyjności oraz przestrzegania prawa i zasad etycznych.

W *perspektywie klienta* formułuje się cele dotyczące wypełniania potrzeb i oczekiwań tych osób i podmiotów, które muszą skorzystać z pomocy sądu. W tej perspektywie wykorzystywane są wskaźniki procesu, produktu, rezultatu oraz skuteczności. W przypadku sądownictwa powszechnego dla tej perspektywy można byłoby zdefiniować KPI dotyczące czasu załatwienia sprawy, dostępu do sądu, łatwości uzyskania informacji, jakości obsługi oraz stabilności orzecznictwa.

W *perspektywie finansowej* definiuje się cele i wskaźniki odnoszące się do gospodarki finansowej jednostki, które są istotne z punktu widzenia realizacji celów zdefiniowanych w perspektywie wartości publicznej (z punktu widzenia obywatela jako podatnika, a nie klienta) oraz dotyczą przestrzegania zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 101-102.

publicznych. W przypadku sądów powszechnych obszar związany z rentownością nie ma zastosowania.

W *perspektywie procesów wewnętrznych* definiuje się wskaźniki, które mierzą stopień realizacji celów dotyczących usprawnień kluczowych procesów wewnętrznych i wykonywanych czynności. W tej perspektywie w przypadku sądów kluczowe są przy tym wskaźniki efektywności, opanowania wpływu, odnoszące się do wyrównywania obciążeń między sądami, dotyczące właściwych proporcji między poszczególnymi grupami zawodowymi i związane z uruchomieniem nowych kanałów dostępu do sądu.

*Perspektywa doskonalenia i rozwoju* obejmuje cele i KPI determinujące długoterminowy rozwój organizacji. Perspektywa ta opisuje niematerialne aktywa organizacji oraz rolę, jaką odgrywają one w procesie realizacji strategii. Można wyróżnić trzy podstawowe elementy tej perspektywy: kapitał ludzki, kapitał informacyjny oraz kapitał organizacyjny. Cele w tej perspektywie będą zatem dotyczyły:

- ✓ pracowników sądów (sędziów i urzędników) oraz osób współpracujących z sądami (np. ławników i biegłych);
- ✓ gromadzenia i udostępniania informacji, czyli funkcjonalności i sprawności systemów informatycznych, ewentualnej ich dostępności dla podmiotów trzecich;
- ✓ struktury organizacyjnej i systemu zarządzania.

KPI dla poszczególnych obszarów tej perspektywy na ogół odnoszą się do stopnia realizacji określonych przedsięwzięć, sprawności systemów informatycznych lub pomiaru luk kompetencyjnych i organizacyjnych.

W ramach proponowanego modelu szczególnie istotny jest kapitał organizacyjny.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Badania literaturowe i praktyka gospodarcza pozwalają na stwierdzenie, że sytuacja, gdy organizacja ma zdolność do sformułowania strategii, ale niewielką zdolność jej realizacji występuje w szczególności w przypadku jednostek administracji publicznej oraz sądownictwa powszechnego, co stanowiło istotę doboru przypadków do analizy. Najczęstszą przyczyną jest fakt, że realizacja strategii jest niedostatecznie zintegrowana z systemem formułowania strategii oraz niewystarczająco rozwinięte są wewnętrzne procesy kontroli i weryfikacji funkcjonowania tych dwóch systemów. Poszukiwanie rozwiązań efektywnościowych w sektorze publicznym doprowadziło do podjęcia prób wykorzystania koncepcji stosowanych w organizacjach gospodarczych, dlatego celem niniejszego artykułu była analiza przypadków skutecznego użycia BSC w wybranych jednostkach w Polsce oraz na świecie.

Przedstawione zarówno w pierwszej, jak i drugiej części artykułu przykłady posłużyły do zobrazowania zastosowania BSC jako narzędzia wspierania strategii działania w organi-

zacjach sektora publicznego. Przedstawione przykłady wdrożenia Strategicznej Karty Wyników wskazują na skuteczność takiego rozwiązania, stwierdzono jednak, że w wybranych przykładach każdorazowo wymagane były indywidualne dostosowania rozwiązania. Popularna koncepcja Balanced Scorecard, mająca zastosowanie w praktyce gospodarczej, wykazuje zatem dużą elastyczność, co pozwala na szersze jej wykorzystanie, także w sektorze publicznym.

W przedstawionych w pierwszej części artykułu przypadkach analiza wykazała stosowanie przy wdrażaniu BSC przez organizacje różnych polityk przekrojowych, w tym przede wszystkim wykorzystania zoptymalizowanych procesów do zwiększenia dostępności usług, wdrożenia systemu monitorowania procesów, realizacji modelu Front/Back Office przez tworzenie Centrów Usług oraz kontroli kosztów w układzie procesowym. Wnioski te dotyczą zarówno ZUS, jak i Służby Celnej. Natomiast w sądownictwie singapurskim ustalenie mierzalnych wskaźników w celu monitorowania i kontroli pozwoliło wprowadzić proaktywne zarządzanie oraz reagować na ostrzeżenia, gdyby cele miały nie zostać osiągnięte. Zmiany przyczyniły się do poprawy wizerunku organizacji, a tym samym również do stworzenia bezpiecznego otoczenia dla potencjalnych inwestorów, dla których sprawne sądownictwo jest zachętą do inwestowania w danym kraju.

Przedstawiona w drugiej części artykułu BSC oparta na modelu kreacji wartości publicznej oraz przykład zastosowania BSC w Ministerstwie Sprawiedliwości Republiki Macedonii, a także przygotowanej przez MCCGroup koncepcji dla polskiego sądownictwa powszechnego pozwoliły na dopełnienie realizacji założonego celu, którym była analiza przypadków skutecznego zastosowania Balanced Scorecard w wybranych jednostkach administracji publicznej oraz sądownictwa powszechnego w Polsce i na świecie.

Podkreślenie znaczenia perspektyw – społeczeństwa/klienta, procesów wewnętrznych i rozwoju, wskazanych jako najistotniejsze – wykazało po raz kolejny istotę działalności organizacji sektora publicznego, w ramach którego istotna dla przedsiębiorstw perspektywa finansowa – nie jest najbardziej eksponowana (jak w przypadku przedsiębiorstw), a stanowi jedynie ograniczenie wydatków do wysokości przewidzianej w zakładanym budżecie. W modelu BSC dla jednostek sektora finansów publicznych opartego na modelu kreacji wartości publicznej punktem wyjścia są oczekiwania wyborców, które następnie są poddawane weryfikacji i konkretyzacji na podstawie identyfikacji oczekiwań i celów politycznych aktualnie rządzących, ponieważ to władza ustawodawcza i wykonawcza decyduje o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację priorytetów strategicznych.

Z przedstawionych doświadczeń Ministerstwa Sprawiedliwości Macedonii we wdrażaniu metodologii Balance Scorecard wynika, że skuteczna strategia musi być spójna, przejrzysta, logiczna, zrozumiała i łatwa w zastosowaniu. Audyt przeprowadzony po wstępnym wdrożeniu rozwiązań wykazał, że pracownicy Ministerstwa nie wykorzystywali możliwości

zastosowanego narzędzia, dlatego implementacja nie przyniosła początkowo spodziewanych pozytywnych efektów.

Uwzględniając zaprezentowane doświadczenia we wdrażaniu BSC w sądownictwie należy natomiast wskazać, że zaproponowany przez MCCGroup model BVCM dla polskiego sądownictwa powszechnego integruje koncepcję BSC w wersji zaproponowanej przez R.S. Kaplana i D.P. Nortona dla sektora publicznego, modelu *CAF* oraz modelu *Public Value Model*, co pozwala na uzyskanie modelu uwzględniającego pomiar dostarczanej przez jednostkę wartości publicznej dla obywateli, rozumianych jako właściciele, podatnicy i klienci, oraz na ocenę potencjału jednostki i czynników przyszłych sukcesów. Istotny jest fakt, że model ten nie opiera się na definicji wartości publicznej rozumianej jako *sprawność syntetyczna* działania instytucji publicznej, ale na ujęciu wartości publicznej przez pryzmat *zasad dobrego rządzenia*.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w każdym z przypadków istotny wpływ na zwiększenie kontroli na sprawnością zarządzania miało przede wszystkim ustalenie celów organizacji w każdej z perspektyw i podstawowych mierników ich realizacji. KPI dla poszczególnych perspektyw na ogół odnosiły się do stopnia realizacji określonych przedsięwzięć, sprawności systemów informatycznych lub pomiaru luk kompetencyjnych i organizacyjnych. Dla badanych organizacji szczególnie istotny jest kapitał organizacyjny.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosków o charakterze ogólnym w odniesieniu do wszystkich badanych przypadków: wynik realizowanych zadań, którym jest zwiększenie satysfakcji klientów przez projektowanie procesów i organizację zasobów przy zachowaniu przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi, oraz bardziej precyzyjne definiowanie zadań i dokładniejszy pomiar efektów pracy mogą zatem zostać osiągnięte dzięki zastosowaniu określonych elementów koncepcji BSC, takich jak:

- ✓ opracowanie indywidualnych wskaźników dla organizacji z uwzględnieniem jej specyfiki,
- ✓ wdrożenie systemu monitorowania procesów,
- ✓ wykorzystanie zoptymalizowanych procesów do zwiększenia dostępności usług,
- ✓ realizacja modelu Front/Back Office przez tworzenie centrów usług,
- ✓ kontrola kosztów w układzie procesowym,
- ✓ zastosowanie benchmarkingu jako narzędzia wspomagającego BSC,
- ✓ konieczność wprowadzenia jednolitego systemu kontroli zarządczej,
- ✓ zwiększenie udziału kontroli ryzyka w procesie kontroli postępowania audytowego oraz optymalizacji procesów organizacyjnych,
- ✓ określenie wizji,
- ✓ sformułowanie kierunków reform potrzebnych do spełnienia potrzeb powstałych w wyniku zmian,
- ✓ stworzenie nowych ról dla pracowników, zatrudnienie specjalistów z różnych dyscyplin,

- ✓ strategiczne znaczenie systemów informatycznych w zarządzaniu procesami,
- ✓ partnerstwo strategiczne oraz networking.

Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na to, aby w niektórych przypadkach stosowanie rozwiązań z praktyki gospodarczej w sektorze publicznym nie stało się bezkrytyczne. Nieuwzględnianie specyfiki działalności organizacji tego typu może wywołać nieodwracalne skutki, a z całą pewnością opór pracowników tych sektorów. Wdrażanie nowych rozwiązań, sprawdzonych na innym gruncie, zawsze powinno być poprzedzone jak najbardziej indywidualnym dopracowaniem elementów rozwiązania do danej organizacji.

W przypadku polskiego sektora publicznego, a szczególnie sądownictwa powszechnego, pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Zainteresowanie tym zagadnieniem powoduje poszukiwanie dalszych rozwiązań na miarę XXI wieku ze względu na konieczność dostosowania się do przepisów europejskich, szybkość zmian, ale przede wszystkim ze względu na zidentyfikowane konkretne potrzeby społeczne.

## **Bibliografia**

1. Castells M.: *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge 2000.
2. *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, Świdarska G.K. (red.), Difin, Warszawa 2010.
3. Czakon W.: *Dynamika więzi międzyorganizacyjnych przedsiębiorstwa*. AE, Katowice 2007.
4. Gajda M.: *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*. *Bank i Kredyt*, nr 11-12, 2003.
5. Kaplan R.S.: *Balanced Scorecard w sektorze publicznym*. Materiały z konferencji zorganizowanej 2 lutego 2006 r. w Warszawie.
6. Kaplan R.S., Norton D.P.: *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business Press, 2001.
7. Pierścionek Z.: *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa 2011.
8. Provan K.G. i Milward H.B.: *Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks*. "Public Administration Review", No. 61, 2001.
9. *Raport cząstkowy: Modyfikacja BSC na potrzeby sądownictwa w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap III*. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie.5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej); dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.

10. Raport: The BalancedScorecard for the Ministry of Justice of the Republic of Macedonia, <http://www.balancescorecardreview.it/> [wrzesień 2011].
11. Strąk T.: Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych. Difin, Warszawa 2012.

## **Abstract**

Finding solutions of efficiency in the public sector led to the attempts to apply the concept used in business organizations, therefore, the aim of this article was to analyze the cases of the effective application of the BSC in selected units in Poland and in the world. In each case a significant impact on increasing the efficiency of management controls was primarily determine the objectives of the organization in each of the perspectives and basic measures for their implementation. KPIs for individual prospects are generally related to the degree of realization of certain projects, the efficiency of information systems or measurement and organizational competency gaps. The organizational capital is particularly important for the surveyed organizations .

The analysis allowed us to formulate general conclusions with respect to all the studied cases. The final effect of performed tasks should be to increase customer satisfaction through process design and organization of resources while maintaining the transparency and effectiveness of the management of public funds and a more precise definition of tasks and accurate measurement of the effects of work.