

# Banki centralne jako wiodące instytucje publiczne w dążeniu do poprawy efektywności funkcjonowania – część I

Leszek Chodorowski, mgr, Narodowy Bank Polski, studia doktoranckie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

*Przez organizację [...] rozumiemy [...] w ogóle [...] taką całość, której [...] składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości.*

Tadeusz Kotarbiński

## 1. Podstawy teoretyczne „ekonomii instytucjonalnej” w analizie efektywności banków centralnych\*

Dobra znajomość struktur i funkcji instytucji (organizacji) może być kluczowym punktem odniesienia w drodze do opracowania i wdrożenia właściwej strategii, a co za tym idzie przekształcenia instytucji ze struktury hierarchicznej na inną — bardziej optymalną z punktu widzenia efektywności jej funkcjonowania. Celem niniejszego artykułu jest przegląd i porównanie między sobą — głównie wg kryterium efektywnościowego — kilku najbardziej typowych i jednocześnie opisanych w literaturze struktur organizacyjnych oraz pokazanie ich związków z wdrażaną w instytucji strategią na tle bankowości centralnej<sup>1</sup>, jako że ta ostatnia staje się w ostatnich latach pionierem wśród instytucji publicznych w dążeniu do osiągnięcia optymalnego (głównie z punktu widzenia efektywnościowego) sposobu zorganizowania swojej działalności. Bardzo istotnym elementem tego przeglądu jest — zdaniem autora — pokazanie struktury organizacyjnej opartej na podejściu procesowym (tzw. struktury procesowej<sup>2</sup>), która może w domyśle stanowić swoistą kombinację

\* Niniejszy artykuł stanowi część I szerszego opracowania dotyczącego efektywności funkcjonowania banków centralnych, w której autor zawarł przegląd teorii ekonomii instytucjonalnej oraz dokonał zdefiniowania szeregu pojęć z tym związanych. Część II zawarta w następnym artykule z tego cyklu dotyczyć będzie przeglądu i porównania pod kątem efektywności najbardziej znanych w praktyce i literaturze struktur organizacyjnych na przykładzie wybranych europejskich banków centralnych. **Poglądy i opinie autora artykułu nie wyrażają oficjalnego stanowiska NBP.**

<sup>1</sup> Chodzi tu głównie o Narodowy Bank Polski, jak i inne banki centralne należące do ESBC, tj. Europejskiego Systemu Banków Centralnych (European System of Central Banks).

<sup>2</sup> Należy podkreślić, że autorowi nie jest znane istnienie przedsiębiorstw czy też instytucji, w których ramach funkcjonowałaby struktura oparta jedynie na podejściu procesowym, bez

istniejącej w instytucji struktury (najczęściej hierarchicznej) ze zidentyfikowanymi i opisanymi procesami biznesowymi stymulującymi poprawę efektywności. Wdrażana w instytucji, takiej jak bank centralny, strategia może m.in. obok innych aspektów wskazywać metody i drogę przejścia z typowej (klasycznej) struktury hierarchicznej do struktury powiązanej z podejściem procesowym.

Każda instytucja, a zatem i bank centralny, funkcjonuje w określonym otoczeniu innych instytucji publicznych i firm komercyjnych. Do opisu każdej działalności i wyników instytucji publicznej służy określona myśl ekonomiczna, w tym wypadku w postaci teorii ekonomii instytucjonalnej i związanych z nią teorii kosztów transakcyjnych, teorii agencji, teorii sygnalizmu (o których będzie mowa poniżej). Zgodnie z nową teorią ekonomii instytucjonalnej opisywaną przez O. Williamsona [2000 s. 595–613], która powstała na bazie tradycyjnej ekonomii instytucjonalnej<sup>3</sup>, instytucja funkcjonuje na czterech poziomach odzwierciedlających w pewnym sensie to otoczenie. Umiejętne przystosowanie się instytucji do funkcjonowania w ramach tych poziomów może być źródłem wyzwania się dodatkowych rezerw efektywnościowych, inaczej mówiąc do zwiększenia efektywności działalności. Ten 4-poziomowy model stworzony przez O. Williamsona obrazuje poniższy schemat<sup>4</sup>.

Poziom pierwszy (L1) jest poziomem można by powiedzieć najmniej ekonomicznym w swoim charakterze. Jest to poziom swego rodzaju zakorzenienia się instytucji w tradycji i zwyczajach narodowych, religii oraz powszechnych normach ogólnych funkcjonujących w danym kraju. Zachowania i działania instytucji na tym poziomie podlegają wielu nieformalnym i niepisanim regułom, a najlepiej jest tłumaczyć je przez pryzmat nauki socjologii i historii, które odnoszą się do tych kwestii.

Poziom drugi (L2) odzwierciedla instytucjonalne otoczenie instytucji w postaci administracji rządowej i samorządowej, sądownictwa oraz związków lub zrzeszeń branżowych, a także — w przypadku firm komercyjnych — konkurencji. Większość z nich (poza konkurencją) tworzy otoczkę biurokra-

---

współdziałaniu innych struktur. W praktyce możemy mieć jedynie do czynienia z funkcjonowaniem podejścia procesowego wraz z inną strukturą organizacyjną (np. hierarchiczną).

<sup>3</sup> O tradycyjnej szkole instytucjonalnej, zanim wyłoniła się nowa ekonomia instytucjonalna, pisał m.in. Tomasz Gruszecki z KUL [2002, s. 206]. Twórcami tej szkoły wg niego byli Wesley Clair Mitchel (1874–1948) i Jon R. Commons (1862–1945). Szkoła ta traktuje instytucję publiczną lub przedsiębiorstwo jako coś szczególnego na rynku (w pewnym sensie jako graczy na rynku). T. Gruszecki stwierdza m.in., że „charakterystyczne dla szkoły instytucjonalnej jest przeświadczenie, że rynek działa zawsze w ramach konkretnych instytucji, a instytucje te, zwłaszcza w nowoczesnej gospodarce, nie są tylko ewolucyjnym tworem rynku, ale często są tworzone przez państwo”. Należy podkreślić, że bank centralny jest przykładem instytucji stworzonej przez państwo.

<sup>4</sup> Schemat stanowi zmodyfikowane odzwierciedlenie schematu opracowanego po raz pierwszy w 1998 roku przez O. Williamsona i zawartego w jego w ww. artykule (por). Oryginalna nazwa schematu to: *Economics of Institutions*. Nazwa nowa teoria ekonomii instytucjonalnej stanowi tłumaczenie z ang. *The New Institutional Economics* (NIE).

	POZIOMY	stosowana teoria	możliwość częstotliwości zmian	wpływ na efektywność
L1	Zakorzenie instytucji — tradycja i zwyczaje narodowe, religia, normy nieformalne	socjologia, historia	100–1000 lat	brak wpływu lub ewentualnie wpływ minimalny
L2	Otoczenie instytucjonalne — administracja (biurokracja), sądownictwo, zrzeszenia, konkurencja	ekonomia, ekonomiki branżowe, prawo, polityka	10–100 lat	skuteczność działania (zgodność z prawem i etyką)
L3	Zarządzanie instytucją (zawieranie umów <i>versus</i> organizowanie adekwatnych struktur wewnętrznych)	teoria kosztów transakcyjnych	1–10 lat	jakość działania (jakość oferowanych usług i produktów)
L4	Zarządzanie instytucją (alokacja zasobów, w tym polityka kadrowa)	teoria agencji, ewentualnie teoria sygnalizacji	ciągła	efektywność kosztowa

## Schemat 1.

### Zmodyfikowany model Nowej Ekonomii Instytucjonalnej O. Williamsona

Źródło: opracowanie na podstawie oryginalnego modelu O. Williamsona *The New Institutional Economics* (NIE) [2000].

tyczną dla danej instytucji, w której ramach musi ona funkcjonować, podlegając wielu formalnym i ustanowionym regułom (w tym zwłaszcza regułom prawnym, ale i także formalnym regułom etycznym). Instytucja, działając zwłaszcza na tym poziomie, musi podlegać z jednej strony ogólnym prawom ekonomicznym i formalnym przepisom prawnym, natomiast z drugiej — prowadzonej w danym momencie polityce gospodarczej rządu.

Poziom trzeci (L3) związany głównie z praktycznym zarządzaniem instytucją, tj. głównie zawieraniem umów i kontraktów, które powinny być źródłem jej przychodów, a przy właściwym zarządzaniu — źródłem jej zysków. Na tym właśnie poziomie ogromne znaczenie ma sposób zorganizowania instytucji (tj. struktury organizacyjne i umiejętne zarządzanie nimi<sup>5</sup>). Instytucja, działając na tym poziomie, podlega wg O. Williamsona teorii ekonomicznych kosztów transakcyjnych, tj. ogólnie mówiąc kosztów wynikających ze współdziałania podmiotów gospodarczych.

Poziom czwarty (L4) jest w pewnym sensie pochodną poziomu trzeciego. Jest to poziom dokonywania alokacji zasobów i środków posiadanych przez firmę, w tym zarządzania zasobami personalnymi instytucji. Należy dodać, że na tym poziomie włącznie z poziomem trzecim (gdzie mowa jest o strukturze

<sup>5</sup> O czym będzie głównie mowa w części II niniejszego opracowania, tj. w następnym artykule z tego cyklu.

organizacyjnej) odbywa się praktyczne zarządzanie instytucją w wymiarze wewnętrznym. Do tego ostatniego poziomu ma zastosowanie (wg O. Williamsona) teoria agencji, a może i nawet teoria sygnalizacji.

Reasumując należy podkreślić, że możliwości zwiększenia efektywności funkcjonowania (m.in. uzyskiwania oszczędności) instytucji istnieją na poziomach od drugiego do czwartego (L2–L4), przy czym w praktyce największy wpływ na efektywność w wymiarze kosztowym instytucja ma na dwóch ostatnich poziomach (L3 i L4), również ze względu na aspekt częstotliwościowy zawarty w modelu. Jednocześnie wpływ poziomu pierwszego (L1) na efektywność instytucji jest albo bardzo minimalny, albo niezauważalny. Patrząc z drugiej strony na ten model, należy stwierdzić, że na powyższych poziomach istnieją zróżnicowane wymiary efektywności, inaczej mówiąc na każdym z tych poziomów nieco inaczej patrzymy na istotę efektywności (np. na poziomie L2 i L3 należy postrzegać ją głównie przez pryzmat jakości i skuteczności, a na poziomie L4, ale także i częściowo na ww. poziomie L3, uznaje się ją jako bardziej czystą efektywność kosztową lub efektywność ekonomiczną).

Bank centralny, jako nowoczesna i efektywna instytucja publiczna, też funkcjonuje w ramach powyższych czterech poziomów. Na poziomie drugim (L2) większość europejskich banków centralnych współdziała w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), a jednocześnie na wewnętrznych rynkach krajowych działa w otoczeniu rządu i jego agend oraz banków komercyjnych. Powyższe działania są prowadzone w określonych uwarunkowaniach prawnych (europejskich i krajowych) oraz etycznych, co powoduje, że efektywność ich funkcjonowania na tym poziomie jest postrzegana przez pryzmat zgodności ich działania z prawem i kodeksami (*Compliance*), w pewnym sensie odzwierciedla to ich skuteczność. Jednocześnie na poziomie trzecim (L3) banki centralne realizują w ramach zapisów ustawowych i innych umów swoje podstawowe zadania wobec rządu (np. zarządzanie rezerwami dewizowymi) i banków komercyjnych (np. pożyczki na poprawę płynności pod zastaw określonych dłużnych papierów wartościowych). W wymiarze efektywnościowym na tym poziomie chodzi głównie o to, żeby oferowane przez te banki produkty i usługi dla rządu i banków komercyjnych były jak najwyższej jakości. Wreszcie na poziomie czwartym (L4), ale także i częściowo trzecim (L3), banki centralne powinny tworzyć takie struktury organizacyjne i tak zarządzać swoimi zasobami, ażeby uzyskać w miarę możliwości jak najbardziej optymalną efektywność kosztową (w ramach szeroko rozumianej idei *Corporate Governance*).

Problematyka ekonomicznych kosztów transakcyjnych, o czym świadczy m.in. 4-poziomowy ww. model O. Williamsona, jest ściśle związana z nową teorią ekonomii instytucjonalnej. Wg O. Williamsona

ekonomiczne koszty transakcyjne stanowią gałąź teorii ekonomii instytucjonalnej, która odnosi się w szczególności do zarządzania [Williamson, 1998, s. 75–79].

Biorąc pod uwagę trzeci poziom (L3) modelu O. Williamsona jest to stwierdzenie mające podstawy w praktyce. Wg Mastena oraz Shelanskiego i Kleina [1995] teoria kosztów transakcyjnych stymuluje firmy, które wchodzą na rynki, do szukania jak najtańszych rozwiązań<sup>6</sup>, co jest ważne z punktu widzenia efektywności kosztowej (ekonomicznej). Jednocześnie wg Chilesa i McMackina teoria kosztów transakcyjnych bazująca na poszczególnych decyzjach kierownictwa podejmowanych w ramach różnych poziomów struktur organizacyjnych instytucji może odzwierciedlać wątpliwości związane z optymalnym momentem podejmowania tych decyzji<sup>7</sup>. Nie liczy się zatem tylko jakość merytoryczna danej decyzji, ale też i moment, a może bardziej szybkość (niezwlekание) jej podjęcia, co również może mieć pośredni wpływ na efektywność.

Ale na koszty transakcyjne należy też patrzeć szerzej przez pryzmat sposobu zorganizowania danej instytucji (w tym banku centralnego). Jak wskazuje P. Modzelewski:

**Ekonomia kosztów transakcyjnych traktuje o tym, jaki system rządzenia (*governance*) — rynek, sieć czy też hierarchia — będą odpowiednie do konkretnej transakcji lub wymiany<sup>8</sup>.**

Dla banków centralnych to nie rynek jest główną przesłanką do tworzenia rodzajów transakcji i kosztów z nimi związanych, w których te banki partycypują. Główną przesłanką do tworzenia transakcji banków centralnych jest zastana przez nie i ewoluująca hierarchia organów administracji rządowej oraz sieć banków komercyjnych. To z nimi bank centralny zawiera i przeprowadza te transakcje oraz ponosi koszty związane z tymi transakcjami. W przypadku kosztów transakcyjnych banków centralnych nie ma w pełni zastosowania zasada sformułowana przez R. Coase'a (powtórzona przez A. Madhoka), że

**najbardziej oczywistym kosztem organizacji produkcji wynikającej z wpływu mechanizmów rynkowych jest świadomość, że to rynkowy poziom cen jest szczególnie istotny<sup>9</sup>.**

Ta ostatnia zasada stosuje się w pełni do komercyjnych przedsiębiorstw (graczy) rynkowych, którzy zawierają umowy i realizują transakcje na wolnym rynku, kierując się rynkowym poziomem cen opartym na podaży i popycie. Bank centralny zawierając umowy zwłaszcza z agendami rządowymi, jest pod swego rodzaju presją ze strony tych agend, a co za tym idzie pod presją podat-

<sup>6</sup> Masten (1993) oraz Shelanski i Klein (1995), cyt. w [Brouthers K.D., Brouthers L.E., Werner, 2003, s. 1239–1248].

<sup>7</sup> Por. Chiles i McMackin (1996), cyt. w [Brouthers K.D., Brouthers L.E., Werner, 2003].

<sup>8</sup> Williamson, cyt. w [Modzelewski, 2009, s. 18].

<sup>9</sup> Ronald E Coase (1937), cyt. w [Madhok, 2002, s. 535–550].

ników danego kraju, zatem nie może kierować się przy ich zawieraniu kryterium czysto ekonomicznym, ale musi brać pod uwagę, i to w większym stopniu, aspekty nieekonomiczne (tj. polityczne, społeczne etc.) w imię szeroko rozumianych interesów państwowych. Tę samą zasadę, może nieco w mniejszym stopniu, musi stosować w imię bezpieczeństwa krajowego rynku finansowego wobec banków komercyjnych. Jednocześnie A. Madhok<sup>10</sup> wskazuje, że wysokość kosztów transakcyjnych zależy też od sposobu zorganizowania instytucji. I z tego punktu widzenia bank centralny ma niewątpliwie realny wpływ na część tych kosztów poprzez ustanowienie optymalnych struktur organizacyjnych i właściwe zarządzanie nimi w celu jak najlepszej i jak najefektywniejszej realizacji swoich zadań (m.in. związanych z obsługą umów transakcyjnych).

Poszczególne rodzaje tych kosztów: tj. koszty koordynacji, koszty motywacji oraz koszty egzekucji umów — zgodnie z koncepcją T. Gruszeckiego<sup>11</sup> — zostały opisane w poniższej tabeli wraz z możliwością zastosowania ich w odniesieniu do banków centralnych.

## Tabela 1.

### Rodzaje kosztów transakcyjnych

Rodzaj kosztów	Opis kosztów	Odniesienie do banku centralnego
Koszty koordynacji	Koszty ustalania ceny i innych warunków transakcji oraz poniesienie innych dodatkowych kosztów związanych z zebraniem informacji o innych tego typu ofertach na rynku i o kondycji finansowej kontrahenta, a także koszty zawarcia transakcji.	Zwyczajowe, elastyczne w niewielkim stopniu.
Koszty motywacji	Koszty niekompletności i asymetrii informacji (trudne do zmierzenia i stwierdzenia), bo trzeba by znać kompletną ofertę rynkową, żeby się do niej odnieść) oraz koszty wynikłe z niedoskonałości samych umów (trudno w ramach zawieranej umowy przewidzieć wszystkie sytuacje i zmiany związane z funkcjonowaniem rynku i samego kontrahenta).	Strony, w tym bank centralny i rząd, z reguły posiadają dostęp do szerokiej i aktualnej informacji, a także zatrudniają prawników.
Koszty egzekucji umów	Koszty związane z przeciwdziałaniem mającym na celu zapobieżenie brakowi realizacji umowy przez kontrahenta (zależą m.in. od jakości podpisanej umowy). Koszty te będą związane z działaniami nieformalnymi (monitorowanie przebiegu umowy i monity kierowane do kontrahenta w przypadku wadliwej realizacji umowy) i formalnymi (sprawa sądowa).	Umowy są z reguły monitorowane, a negatywne następstwa z tytułu ich zawarcia wydają się mało prawdopodobne.

Źródło: opracowanie na podstawie podziału kosztów transakcyjnych dokonanego przez Tomasa Gruszeckiego [2002].

<sup>10</sup> Por. [Madhok, 2002].

<sup>11</sup> [Gruszecki, 2002, s. 254–255]. Gruszecki dokonał klasyfikacji kosztów transakcyjnych bazując na myśli R. Coase'a oraz innych ekonomistów (w tym: ww. O. Williamsona).

W przypadku specyficznych transakcji zawieranych przez banki centralne, w przeciwieństwie do transakcji zawieranych na wolnym rynku, te trzy kategorie nie mają jednak w pełni zastosowania. Koszty ustalania cen i innych warunków transakcji z rządem są zwyczajowe, wynikające z doświadczeń i uwarunkowań historycznych, a więc w przypadku negocjowania danej umowy strony nie mają dużych możliwości dokonywania zmian w dotychczasowych cenach i warunkach zawartych w poprzednich tego typu umowach<sup>12</sup>. Jeśli chodzi o koszty motywacji to w praktyce bank centralny, rząd oraz banki komercyjne (te ostatnie może w nieco mniejszym stopniu) posiadają odpowiednie komórki analityczne zapewniające im praktycznie komplet informacji i danych, co powoduje, że możliwość poniesienia tych kosztów jest niższa niż w przypadku typowych kontrahentów operujących na rynku komercyjnym. To samo dotyczy jakości zawieranych umów, ponieważ po pierwsze bazują one na wieloletnich doświadczeniach i dotyczą transakcji typowych i powtarzalnych, a ponadto strony dysponują wysokokwalifikowaną kadrą prawniczą. Przechodząc do trzeciej kategorii kosztów egzekucji umów, to wydaje się, że ze względu na wyżej wskazany opis charakteru kosztów transakcyjnych dwóch pierwszych kategorii nie ma ona raczej szerszego zastosowania w przewidywalnych relacjach rząd-bank centralny. Nieco większe ryzyko wystąpienia kosztów egzekucji umów może mieć jedynie miejsce w przypadku transakcji zawieranych pomiędzy bankiem centralnym a bankami komercyjnymi ze względu na możliwość ewentualnej utraty płynności, a następnie upadłości tych ostatnich<sup>13</sup>. Reasumując, wymiar efektywności przy umowach zawieranych przez bank centralny będzie miał dla obydwu stron przede wszystkim jakościowy charakter, a dopiero w drugim rzędzie wymiar kosztowy.

Jednocześnie należy podkreślić, że banki centralne (czego przykładem jest NBP) zawierają szereg mniej istotnych umów (transakcji) również na warunkach komercyjnych, dotyczących głównie outsourcingowej obsługi działalności wspierających, co może dotyczyć np. zakupu licencji aplikacji informatycznych, zabezpieczenia transportu wartości pieniężnych, usług cateringowych etc. Takie umowy podlegają w zasadzie w pełni ww. 3 kryteriom kosztów transakcyjnych i konsekwencjom związanym z tymi kosztami. W końcu w tym wypadku bank centralny jest dla np. danej firmy oferującej produkty i usługi informatyczne tylko jednym z wielu potencjalnych klientów, aczkolwiek niewątpliwie klientem szczególnie atrakcyjnym (zwłaszcza wiarygodnym i wypłacalnym) z punktu widzenia oferenta. Wydaje się, że w przypadku analizy kosztów motywacji bank centralny, ze względu na posiadanie odpowiednich komórek analitycznych, zbierających dane i informacje, może

<sup>12</sup> Aczkolwiek polski przykład elastycznej linii kredytowej z MFW pokazuje, że i na tak oczywistym polu mogą wynikać pewne kontrowersje na linii rząd-bank centralny, co miało miejsce w I połowie 2010 roku.

<sup>13</sup> Takie przypadki są niezwykle rzadkie. Pojedyncze upadłości banków komercyjnych o średniej wielkości (np. Agrobank, Bank Staropolski) w Polsce miały miejsce głównie w latach 1991-2000.

osiągnąć przewagę w stosunku do swoich komercyjnych kontrahentów rynkowych, którzy aż tak wyspecjalizowanych komórek mogą nie posiadać (analogicznie ta kwestia dotyczy też możliwości analizy prawnej projektów umów). Należy podkreślić, że z punktu widzenia banku centralnego wymiar efektywności przy zawieraniu tego typu umów będzie postrzegany w pierwszym rzędzie jako aktualne i przyszłe koszty związane z umowami, a w drugim — jako jakość usług oferowanych z ich tytułu.

Kontynuacją i dalszym rozwinięciem teorii kosztów transakcyjnych — w ramach szeroko rozumianej teorii ekonomii instytucjonalnej — jest teoria agencji, ponieważ w szczególności dotyczy ona również dwóch stron kontraktu, tyle że nieco w innym wymiarze. Wg T. Gruszeckiego teoria agencji

**jest szczególnie użyteczna dla wyjaśnienia złożoności stosunków między menedżerami a właścicielami<sup>14</sup>.**

Jest to zatem z jednej strony analiza dwóch stron umowy transakcyjnej, ale w ramach jednego funkcjonującego przedsiębiorstwa, natomiast z drugiej strony analiza rozbieżności pewnych korzyści i interesów stron w ramach tej umowy wynikających z roli, jaką pełnią oni wobec tego przedsiębiorstwa (właściciel a menedżer). Różnice te bardzo często są odzwierciedlone w różnicy preferencji co do wysokości wynagrodzenia kadry menedżerskiej, pożądanego zakresu odpowiedzialności, stosunku do ponoszonego przez firmę ryzyka, różnicy w dostępie do informacji, a nawet podejściu do tworzonej strategii firmy i jej docelowej struktury organizacyjnej etc. Relację tę bardzo często w literaturze określa się jako relacja agent-pryncypał<sup>15</sup>. Jak zauważa T. Moe (cytowany przez P. Modzelewskiego)<sup>16</sup> teoria ta nie w pełni się sprawdza dla administracji publicznej, a to ze względu na charakter rządowej biurokracji, która zakłóca powyższą relację, pośrednicząc między celami i rezultatami. Zatem można powiedzieć, że biurokracja ta w pewnym sensie i zakresie wchodzi w rolę zarówno pryncypała, jak i agenta. Takie relacje nie sprzyjają poprawie efektywności funkcjonowania tychże instytucji, a o to przecież chodzi szczególnie pryncypałowi. Należy jedna podkreślić, że nie dla wszystkich instytucji publicznych (np. banki centralne) relacja ta jest aż tak bardzo zakłócona, głównie w sensie efektywnościowym. Należy przy tym przypomnieć, że teoria agencji jest zastosowana na czwartym poziomie (L4) wcześniej omawianego modelu O. Williamsona, który to poziom odnosi się do takiego sposobu zarządzania zasobami instytucji (i tworzenia takiej struktury organizacyjnej), ażeby uzyskać w miarę możliwości jak najbardziej optymalną efektywność kosztową.

<sup>14</sup> Por. [Gruszecki, 2002, s. 218].

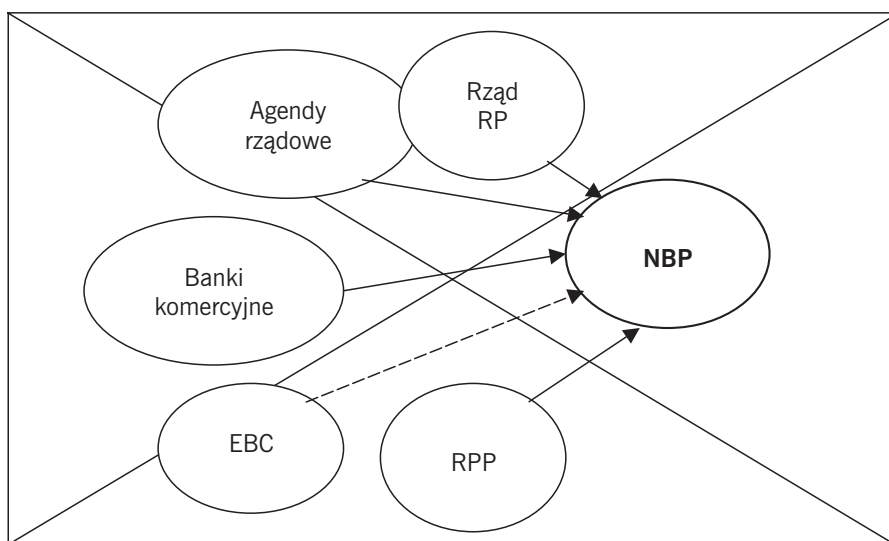
<sup>15</sup> „Pryncypałem” jest właściciel lub udziałowiec firmy, natomiast „agentem” kadra menedżerska firmy.

<sup>16</sup> Por. Terry Moe, cyt. w [Modzelewski, 2009, s. 18].



Przechodząc na grunt bankowości centralnej warto podać przykład D. Nielsena i M. Tierney’a [2003, s. 241–276], którzy prezentują m.in. problemy związane z relacją agent–pryncypał w odniesieniu do organizacji międzynarodowych podając jako przykład agenta — Bank Światowy, natomiast pryncypałem jest przede wszystkim Kongres Stanów Zjednoczonych, ale także instytucjonalni przedstawiciele pozostałych krajów Grupy G7 (np. Niemiec lub Japonii). Jak widać w tym wypadku system relacji pomiędzy jednym agentem — Bankiem Światowym — a kilkoma pryncypałami wydaje się być nieco skomplikowany, choćby ze względu na możliwą rozbieżność interesów między nimi.

W przypadku typowego krajowego banku centralnego z Europy (funkcjonującego w ramach ESBC), który jest agentem, można również przyjąć, że ma on kilku pryncypałów (rząd i jego agendy, banki komercyjne, EBC, a ponadto w niektórych krajach odpowiednie Rady). Przykładowo na poniższym schemacie zobrazowano takie relacje na linii bank centralny (jako agent) — pryncypałowicie, jakie istnieją w Polsce.



## Schemat 2.

Przykład relacji pryncypał-agent dla NBP

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z powyższym schematem każdy z 27 banków centralnych ESBC jest agentem dla swojego rządu krajowego, świadcząc usługi w postaci: zarządzania krajowymi rezerwami dewizowymi, prowadzenia i obsługi rachunków rządowych i jego agend, sprzedaży bonów skarbowych emitowanych przez rząd etc. (przez pryncypała pożądana przy tym jest jak najwyższa jakość usług świadczonych przez bank centralny). Należy również podkreślić, że

wiele banków centralnych odprowadza znaczny udział swoich rocznych zysków do skarbu państwa. Zatem rząd jako pryncypał jest też zainteresowany jak najkorzystniejszą efektywnością (kosztową) funkcjonowania danego banku centralnego, tak żeby uzyskiwać od niego jak najwyższą dywidendę. Należy jednak mieć na względzie to, że zysk banku centralnego w dużo większym stopniu uzależniony jest od czynników zewnętrznych (np. kształtowania się kursów walutowych w relacji do struktury rezerw dewizowych) niż sposobu organizacji wewnętrznej, która przekłada się na wewnętrzne koszty jego funkcjonowania, aczkolwiek i ten drugi czynnik ma swój udział w zysku.

W odniesieniu do banków komercyjnych bank centralny może np.: prowadzić lub chociażby nadzorować krajowy system rozliczeń finansowych pomiędzy bankami, udzielać im pożyczek pod zastaw papierów wartościowych, utrzymywać pewien poziom rezerw ich aktywów, współtworzyć ramy prawne dla funkcjonowania krajowego rynku bankowego etc. Jeśli chodzi o rady, które ustalają krajowe stopy procentowe, to funkcjonują one tylko w tych krajach europejskich, które nie weszły do strefy euro (np. RPP w Polsce), ponieważ w przypadku krajów z tej strefy stopy są ustalane przez odpowiednią radę przy EBC. Rolą banków centralnych jako agenta w tym przypadku jest dostarczanie do rady jak najpełniejszych i zaktualizowanych danych ekonomicznych pomocnych przy podejmowaniu decyzji przez jej członków, a dotyczących wysokości stóp procentowych obowiązujących w kraju w danym miesiącu<sup>17</sup>. Jednocześnie dla EBC bank centralny może zbierać i przekazywać dane i informacje, które są gromadzone na poziomie europejskim (np. EURO-STAT), brać udział w tworzeniu europejskiego systemu rozliczeniowego (np. TARGET) etc. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku relacji z EBC bank centralny może też wystąpić w pewnych sytuacjach jako pryncypał, a EBC jako agent (np. zlecenie do EBC zaopiniowania projektu krajowego aktu prawnego związanego z funkcjonowaniem krajowego rynku finansowego). Jednocześnie wszyscy pozostali (w przeciwieństwie do rządu) pryncypałowie banku centralnego większy nacisk będą kłaść na jakość oferowanych im przez bank centralny produktów i usług (efektywność jakościowa i skuteczność), a w mniejszym stopniu na koszty jego funkcjonowania (efektywność kosztowa).

Przy okazji omawiania teorii agencji warto też wspomnieć o teorii sygnalizacji<sup>18</sup>, która opiera się na założeniu, że menedżerowie mają lepszy dostęp do informacji dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej zarządzanej przez nich firmy niż jej akcjonariusze lub udziałowcy (problem nierówności w do-

---

<sup>17</sup> Jak było też widać na przykładzie Polski RPP (jako pryncypał) może mieć wpływ również na inne kwestie związane z funkcjonowaniem NBP, np. na sposób wyliczania zysku banku centralnego. Stosowna uchwała RPP nt. sposobu wyliczenia zysku NBP, który potem w praktyce prawie w 100% jest odprowadzany do skarbu państwa, została podjęta (bezsukcesyjnie) w 2009 roku.

<sup>18</sup> Informacje dotyczące tej teorii (z ang. *signaling theory*) zostały wzięte ze strony internetowej encyklopedii Wikipedia.

stępie do tej informacji przez ww. strony był już poruszony w ramach teorii agencji). Z powyższego wynika, że to menedżerowie, w przeciwieństwie do akcjonariuszy lub udziałowców, są lepiej poinformowani o przyszłych możliwych zyskach firmy (wiedzą np. jakie kontrakty w najbliższej przyszłości prawdopodobnie zawrze firma). Kadra menedżerska na tej podstawie może łatwiej niż akcjonariusze ocenić, czy aktualna wycena spółki jest niedoszacowana, czy też — przeszacowana. W przypadku przewidywanego niedoszacowania przez rynek wartości firmy zgodnie z tzw. hipotezą sygnalizacyjną menedżerowie spółki będą dążyć do wykupu jej akcji. Jednocześnie w okresie bezpośrednio przed tym wykupem kadra może w ograniczonym zakresie prowadzić pewne patologiczne działania wobec firmy, w postaci np. przesunięcia w czasie terminów zawarcia korzystnych transakcji, co może skutkować czasowym obniżeniem jej efektywności. Na gruncie teorii sygnalizacji M. Jensen [2006, s. 97–128] opisał np. uwarunkowania studium przypadku upadku w 2002 roku światowej spółki audytorskiej Artur Andersen. Pokazał w szczególności, jak ujawnianie przez media poszczególnych negatywnych informacji o spółce (zwłaszcza ukrywanych wcześniej przez jej kadrę zarządzającą) miało w latach 2001–2002 wpływ na stopniowe odchodzenie klientów od spółki, co w efekcie doprowadziło do jej upadku. Powyższa teoria sygnalizacyjna w niewielkim stopniu może mieć zastosowanie w przypadku instytucji publicznych, a zwłaszcza bankowości centralnej. W polskich realiach musielibyśmy mieć do czynienia z sytuacją, gdy pewne informacje o sytuacji finansowej NBP byłyby ukrywane przed członkami RPP (w pewnym sensie przed rządem RP i opinią publiczną) przez Prezesa i Zarząd NBP<sup>19</sup>.

Reasumując, nowa teoria ekonomii instytucjonalnej wraz z teorią kosztów transakcyjnych i teorią agencji (oraz w mniejszym stopniu — teorią sygnalizacji) są nakierowane w swojej istocie na funkcjonowanie instytucji, w tym funkcjonowanie banków centralnych w określonym otoczeniu, a w zasadzie na ciągle dostosowywanie się ich do tego otoczenia poprzez taki sposób organizacji wewnętrznej, który zapewni im optymalną efektywność w wielu wymiarach (skuteczność, jakość, efektywność kosztowa). Powyższe działania mogą skutkować tym, że instytucja może się pokusić o opracowanie kompleksowej strategii, której wdrożenie zapewni instytucji podołanie tym problemom (m.in. poprzez dokonanie istotnych zmian w jej strukturze organizacyjnej). Strategia ta zatem powinna odnosić się do poszczególnych ww. teorii w tym sensie, że na gruncie każdej z tych teorii powinna przewidywać konkretne działania operacyjne umieszczone w określonym harmonogramie

---

<sup>19</sup> Dokonując analizy ostatnich wydarzeń dotyczących sporu pomiędzy większością członków RPP a Zarządem NBP dotyczącego wysokości zysku za 2009 roku, który miał być wpłacony do budżetu RP, można zaryzykować twierdzenie, że teoria sygnalizacji miała tu w pewnym stopniu odzwierciedlenie. Zarząd NBP mógł posiadać jednak pewną przewagę informacyjną w stosunku do RPP nt. sytuacji finansowej NBP w zamkniętym już bilansowo 2009 roku, a co za tym idzie wiedzę nt. wysokości zysku Banku. Jednakże wydaje się, że istotą sporu nie była różnica w ocenie sytuacji finansowej NBP za 2009 rok, a raczej sposób i tryb obliczania zysku Banku.

i dotyczące poszczególnych komórek instytucji. Bardzo istotną rolę w tych działaniach powinno być — zdaniem autora — wdrożenie w ramach strategii podejścia procesowego, które powinno stymulować tworzenie lepszych rozwiązań organizacyjnych instytucji zwłaszcza z punktu widzenia właśnie efektywnościowego.

## **2. Pojęcie strategii, struktury organizacyjnej, procesu biznesowego i efektywności. Kryteria oceny efektywności struktur organizacyjnych w bankach centralnych**

Przechodząc do omówienia definicji pojęć, które w praktycznym wymiarze dotyczą instytucji publicznych (w tym banku centralnego), tj. strategii, struktury organizacyjnej, procesu biznesowego i efektywności, należy jeszcze raz podkreślić i mieć zarazem świadomość współzależności i współistnienia tych pojęć w ramach instytucji, w tym w ramach banku centralnego. Jednocześnie nie zawsze pojęcia te są jednakowo rozumiane i pojmowane w literaturze, a tym bardziej w praktyce. Oczywiście przeprowadzone poniżej rozważania (zwłaszcza w odniesieniu do strategii) są bardzo wycinkowe i nie wyczerpują w pełni tych zagadnień.

Strategia stanowi „program ogólny działalności przedsiębiorstwa ukierunkowany na wykorzystanie potencjału produkcyjnego i zasobów dla osiągnięcia zamierzonych celów”<sup>20</sup>. Wg A.D. Chandlera (1962)

**Strategia wyraża cele długoterminowe przedsiębiorstwa, odpowiadające generalnym kierunkom działania, a także przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów,**

natomiast wg J. Stonera, R. Freemana, D. Gilberta (1997)

**Strategia to szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia**<sup>21</sup>,

co jest zgodne z założeniami modelu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej O. Williamsona. Mając na uwadze powyższe, strategia wdrażana np. w instytucji publicznej, tak czy inaczej, jest czymś nadrzędnym i sprawczym wobec dotychczasowych zasad i organizacji funkcjonowania tej instytucji, co oznacza że wpływa i modyfikuje jej całokształt działalności. Wg R. Dysona, który postrzega pojęcie strategii w bardzo szerokim ujęciu, stanowi ona

<sup>20</sup> Definicja podana na stronie internetowej encyklopedii Wikipedia.

<sup>21</sup> Definicje autorów przytoczone ze strony internetowej encyklopedii Wikipedia.

modele, metody, metodologie, klasyfikacje problemów, analizy i udogodnienia mające na celu wspieranie procesu podejmowania decyzji o charakterze organizacyjnym na poziomie strategicznym i operacyjnym<sup>22</sup>.

R. Dyson zatem mówi nie tylko o strategii, ale raczej o procesie zarządzania strategicznego, w którego ramach poza opracowaniem i kluczową decyzją o wdrożeniu dokumentu strategii w instytucji, wskazane jest równoległe uruchomienie wielu metod i narzędzi wspierających to wdrożenie. Następnie zarządzanie strategiczne polega na systematycznym monitorowaniu rezultatów procesu wdrażania strategii<sup>23</sup>, w tym np. stopniu osiągnięcia celów efektywnościowych (skuteczność, jakość, efektywność kosztowa) na trzech z czterech poziomów modelu O. Williamsona (L2–L4).

Podstawowym celem strategii powinna być poprawa efektywności funkcjonowania instytucji (np. wobec konkurencji). Wspólnym mianownikiem powyższych definicji jest zatem kwestia optymalnego wykorzystania zasobów instytucji. Strategia powoduje w szczególności wg określonych wcześniej zasad i harmonogramu reorganizację powyższych zasobów, takich jak pracownicy, składniki rzeczowe, środki finansowe, a nawet zasoby informacyjne<sup>24</sup> (poziom L4 modelu O. Williamsona). Fakt wdrażania strategii może stanowić swoistą rewolucję w dotychczasowym sposobie funkcjonowania instytucji. Należy mieć świadomość, że wdrażanie strategii powinno być w praktyce ściśle związane z wypracowanymi wcześniej metodami i narzędziami pomiaru jej wdrożenia. Te metody i narzędzia powinny pozwalać w szczególności na okresowe pomiary i oceny stopnia osiągnięcia celów, a także efektywności działalności na poszczególnych odcinkach funkcjonowania danej instytucji (mających na celu osiągnięcie tych celów) w trakcie systematycznie wdrażanej strategii<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> [Dyson, 2000, s. 5–11]. Zacytowany fragment stanowi tłumaczenie własne autora (w angielskim oryginalny fragment brzmiał: *Models, methods, methodologies, problem structuring, analysis and facilitation for the advancement of tactical and strategic organizational decision making*).

<sup>23</sup> Por. [Dyson, 2000]. Wg tego autora jest to zamknięty proces składający się z takich elementów jak: 1) oficjalny dokument dotyczący misji instytucji, 2) główne cele, 3) mierniki osiągniętych rezultatów, 4) środki (zasoby) do realizacji celów, 5) przyjęte (zwyczajowe) zakresy odpowiedzialności dla wykonawców, 6) zmiany organizacyjne, 7) wnioski (wskazówki) do dokumentu dotyczącego misji instytucji (z pkt 1.) itd.

<sup>24</sup> Formą tej reorganizacji zasobów może być w szczególności np. zmiana organizacji komórek wewnętrznych instytucji, zmiany procedur wewnętrznych i zakresów zadań pracowników, wdrożenie innych niż dotychczasowe czynników motywacyjnych tych pracowników, modyfikacja aplikacji i programów informatycznych dotychczas funkcjonujących w firmie etc.

<sup>25</sup> Do takiego pomiaru mogą posłużyć wskaźniki oceniające efektywność funkcjonowania poszczególnych działalności instytucji, takie jak KSI (z ang. *Key Strategic Indicators*) — na poziomie strategicznym i KPI (z ang. *Key Performance Indicators*) — na poziomie operacyjnym. Strategiczna Karta Wyników, o której piszą Robert S. Kaplan i David P. Norton [2001], stanowiąca zbiór, a inaczej mówiąc bazę (bibliotekę) tych wskaźników, powinna obejmować nie tylko wskaźniki efektywności finansowej opóźnione w czasie, ale również wskaźniki odnoszące się do przyszłych wyników (tzw. wskaźniki przyszłościowe lub prognozujące), co ułatwi w praktyce późniejsze okresowe oceny stopnia i efektywności wdrażanej strategii.

Struktura organizacyjna jest pochodną sposobu zorganizowania instytucji, co też może być rezultatem wdrożonej strategii. Samo

**zorganizowanie instytucji polega na tym, że jej części współprzyczyniają się do powodzenia całości [Zieleniewski, 1979, s. 292].**

W związku z tym sposób zorganizowania nie jest celem samym w sobie, a powinien służyć uzyskaniu przez instytucję jak najlepszych efektów jej funkcjonowania (np. zawieranie dobrych umów transakcyjnych w ramach poziomu L3 modelu O. Williamsona). Inaczej mówiąc,

**stopień zorganizowania jest równoznaczny ze stopniem współprzyczyniania się członków zespołu i składników zasobów do powodzenia instytucji<sup>26</sup>.**

Mając to na uwadze, za sposobem zorganizowania instytucji kryje się w szczególności sposób zorganizowania jej zasobów, w tym zasobów ludzkich, które wydają się być najważniejsze (poziom L4 modelu O. Williamsona). Formalnie, ze statycznego punktu widzenia

**struktura organizacyjna to układ stanowisk i składających się z nich komórek organizacyjnych wewnątrz organizacji<sup>27</sup>.**

W zależności od wielkości instytucji może być ona opisywana w różnych formach, przy czym najczęstszym sposobem zobrazowania tej struktury zwłaszcza w dużych organizacjach jest schemat. Ciekawy punkt widzenia w odniesieniu do struktury organizacyjnej prezentują M. Harris i A. Raviv. Postrzegają oni strukturę organizacyjną jako

**strukturę opartą na optymalnej koordynacji interakcji pomiędzy poszczególnymi działalnościami instytucji [2002 s. 852–865].**

Widzą zatem tę strukturę przez pryzmat umiejętnego zarządzania nią przez kierownictwo w taki sposób, że stanowi ona optymalną kombinację zarządzania poszczególnymi odcinkami działalności instytucji.

Sposób zorganizowania instytucji, czego przejawem jest właśnie jej struktura organizacyjna, zależy co najmniej od kilku czynników. Głównymi determinantami struktury są m.in.: rozmiary instytucji, liczba pracowników organizacji<sup>28</sup> i związana z nią rozpiętość kierowania, liczba szczebli zarządza-

<sup>26</sup> Por. [Zieleniewski, 1979, s. 292].

<sup>27</sup> Definicja podana na stronie internetowej encyklopedii Wikipedia

<sup>28</sup> Należy przy tym podkreślić, że — w zależności od kraju w Europie — banki centralne mogą mieć różne rozmiary i posiadać różną liczbę pracowników (średnio — w zależności od liczby mieszkańców danego kraju — od kilkuset do kilku tysięcy, a nawet w przypadku Banku Francji ponad 12 000 tysięcy pracowników).

nia, sposób podziału zadań i raportowania o ich realizacji, formy komunikowania zwłaszcza na linii przełożony–podwładny, a także nawet sposób zorganizowania systemu kontroli wewnętrznej. Wszystkie ww. determinanty odzwierciedlające sposób zorganizowania instytucji mają m.in. wpływ na to, jaka jest jej jakość funkcjonowania. Jakość ta jest ściśle związana z efektywnością funkcjonowania instytucji (w tym zwłaszcza poziomem jej kosztów), a także zdolnością osiągania przez nią zamierzonych celów (i sposobu osiągania tych celów), a nawet jej elastycznością, tj. zdolnością do reagowania na działania konkurencji, inaczej mówiąc — zdolnością osiągania przewagi konkurencyjnej<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, że tak czy inaczej struktura organizacyjna jest ściśle związana z prowadzoną w instytucji polityką jakości, której przejawem jest zwłaszcza system zapewnienia jakości, do czego równie odnosi się model O. Williamsona (poziom L3). Na system ten — wg K. Opolskiego — składają się: właśnie

**struktura organizacyjna, rozłożenie odpowiedzialności, procedury i procesy organizacyjne, zasoby finansowe, rzeczowe, ludzkie [Opolski, 1998, s. 38].**

W ramach artykułu pojęcie struktury organizacyjnej jest rozumiane nieco szerzej: jako coś, co ma niewątpliwie wpływ m.in. na: sposób rozłożenia odpowiedzialności w instytucji, tworzone procedury, zidentyfikowane procesy biznesowe, a także na zasoby we wszystkich postaciach (w tym zasoby personalne) oraz sposoby i formy przepływu informacji wewnątrz instytucji czy też sposób komunikowania jej celów i zadań. Jednocześnie, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia przyczynowo-skutkowego, optymalna i docelowa pod względem efektywności i jakości struktura organizacyjna winna być skutkiem wdrożonej strategii.

Kolejnym pojęciem wymagającym wyjaśnienia na tym etapie rozważań jest *p r o c e s* rozumiany w aspekcie podejścia procesowego w powiązaniu ze strukturami organizacyjnymi danej instytucji (struktura procesowa). W literaturze istnieje wiele definicji procesu lub, bardziej uściślając, procesu biznesowego. Z socjologicznego punktu widzenia wg B. Pentlanda [1995, s. 541–556] proces należy rozumieć jako

**działający się ciąg uporządkowanych czynności zawartych w ramach formalnie funkcjonującej struktury.**

Zgodnie z definicją sformułowaną w ramach normy ISO 9000:2000, która jest znana i spopularyzowana w świecie, proces zdefiniowano jako:

<sup>29</sup> Ten ostatni czynnik nie dotyczy banków centralnych i innych instytucji publicznych.

zbiór działań wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziałujących, które przekształcają wejścia w wyjścia. Wejścia procesu są zazwyczaj wyjściami innych procesów. Procesy w organizacji są zazwyczaj zaplanowane i realizowane w warunkach nadzorowanych w celu zwiększenia wartości.

Ta ostatnia mocno rozpowszechniona definicja, jak i definicja powyższa, nie obejmuje jednak aspektu wykorzystania i zużycia zasobów danej instytucji podczas trwania danego procesu. Zdaniem K. Mackenziego<sup>30</sup> na proces składają

cztery następujące zagadnienia:

- 1) wszystkie procesy wymagają zaistnienia zdarzeń;
- 2) proces składa się z kolejnych i rozłożonych w czasie czynności w ramach danego zdarzenia;
- 3) zorganizowany proces składa się z odrębnych elementów, takich jak: zasoby (zazwyczaj ludzie) zaangażowani w realizację procesu, elementy opisujące poszczególne etapy (czynności) procesu, relacje między zasobami i etapami procesu, powiązanie procesu z innymi procesami;
- 4) rezultat (produkt) procesu zależy wyłącznie od tego procesu.

Ostatnia kwestia mówi nam wyraźnie, że jakość procesu biznesowego, a głównie sposób w jaki jest on zarządzany i modelowany, ma wpływ na to, jakim kosztem i w jakim czasie został osiągnięty c e l p r o c e s u w postaci np. produktu i usługi, przy czym należy też mieć na względzie jakość tego produktu i usługi, jaką uzyskano w wyniku procesu, co ma już wymiar efektywnościowy. Definicję procesu widzianą przez pryzmat operacji realizowanych w typowym przedsiębiorstwie produkcyjnym przedstawił K. Opolski. Wg niego

proces każdej zaplanowanej i wykonywanej operacji można przedstawić jako sekwencję zorganizowanych etapów, w których uczestniczą różne czynniki<sup>31</sup>.

Pod pojęciem czynników należy rozumieć zwłaszcza wykorzystywane i zużywane w procesie zasoby (w tym udział pracowników wykonujących swoje pojedyncze czynności w ramach takiego procesu produkcyjnego oraz zużycie komponentów niezbędnych do stworzenia ostatecznych produktów).

W związku z problematyką poruszaną w artykule sformułowano w wyniku przeglądu kilku definicji definicję własną, która stwierdza, że

proces biznesowy jest to zbiór uporządkowanych czynności poszczególnych komórek organizacyjnych instytucji wykorzystujących określone zasoby, którego efektem po-

<sup>30</sup> [Mackenzie, 2000 s. 110–125] tłumaczenie własne fragmentu artykułu.

<sup>31</sup> Por. [Opolski, 1998, s. 39].



**winno być osiągnięcie jednego z jego celów (głównego lub częściowego) lub chociażby przejście do kolejnego procesu, który zapewni osiągnięcie któregoś z ww. celów [Chodorowski, 2009, s. 69–97].**

Ta definicja w swojej części odnosi się też do struktury organizacyjnej instytucji, gdyż w elementach uczestniczących w procesie widzi komórki organizacyjne instytucji wykorzystujące określone zasoby (tym samym odnosi się też do trzech poziomów L2–L4 modelu O. Williamsona). Definicja ta odnosi się również do strategii, która akcentuje konieczność osiągania celów głównych (wychodzących nawet od misji instytucji) oraz powiązanych z nimi celów pomocniczych i częściowych (te ostatnie mogą być osiągane na drodze do osiągnięcia celów głównych). Proces biznesowy, który na swoim końcu ma z reguły umiejscowiony cel główny, pomocniczy lub częściowy i w którym odpowiednio zorganizowano zasoby z nim związane, wydaje się być idealnym narzędziem, do skutecznego i efektywnego osiągania tych celów<sup>32</sup>.

Jednocześnie na użytek rozważań prowadzonych w niniejszym artykule dotyczących struktur organizacyjnych proces biznesowy będzie rozumiany też w sposób czysto techniczny jako

**zbiór uporządkowanych czynności poszczególnych komórek organizacyjnych instytucji**

wraz ze swoim początkiem (wejściem) i końcem (wyjściem), który jest niejako wbudowany na trwale w dotychczasową strukturę organizacyjną (np. hierarchiczną). Można powiedzieć, że zidentyfikowany proces sam w sobie stanowi odrębny element współistniejąc w symbiozie z dotychczasową strukturą organizacyjną. Jednocześnie zespół zidentyfikowanych i opisanych procesów stanowiący mapę procesową w rozumieniu artykułu staje się strukturą procesową mogącą stanowić symbiozę z dotychczasową strukturą organizacyjną. Takie potraktowanie zmapowanych procesów biznesowych w instytucji (współistniejących w ramach innych struktur organizacyjnych) jako „struktury procesowej” pozwoli na porównanie i ocenę tej struktury z innymi powszechnie znanymi strukturami (hierarchicznymi, pośrednimi i organicznymi) opisywanymi w literaturze i występującymi w instytucjach w praktyce. Ocena ta powinna pokazać, która z tych struktur wydaje się być najbardziej efektywna z punktu widzenia funkcjonowania instytucji i osiągania przez nią celów, co winno być skutkiem wdrożonej strategii.

Jeśli chodzi o e f e k t y w n o ś ć, to należy zwrócić uwagę na wielość cytowanych w literaturze definicji i praktycznych opisów, a także interpretacji pojęcia efektywności, ale celem tego artykułu nie jest ich szeroki przegląd

<sup>32</sup> Odrębną kwestią, o której autor nie pisze w niniejszym artykule, jest kwestia hierarchizacji procesów. Ogólnie mówiąc procesy główne z reguły służą realizacji celów głównych, natomiast procesy/podprocesy służą realizacji celów pomocniczych i częściowych. Więcej na ten temat autor napisał w innym swoim artykule, o którym mowa w [Chodorowski, 2009].

i cytowanie, a jedynie wybór tych wpisujących się w poruszaną w nim problematykę. W przeciwieństwie do instytucji czysto komercyjnych, np. banków komercyjnych, efektywność funkcjonowania instytucji publicznych nie jest weryfikowana samoczynnie przez mechanizmy rynkowe. Instytucja taka, jak bank komercyjny, jest zmuszona w obliczu konkurencji rynkowej do systematycznego poprawiania swojej efektywności funkcjonowania, ponieważ przy braku takiego działania z czasem jej konkurenci uzyskaliby z pewnością przewagę konkurencyjną w tym zakresie. Można powiedzieć, że w skrajnym przypadku brak działań mających na celu poprawę efektywności instytucji komercyjnej poddanej konkurencji rynkowej może prowadzić do jej bankructwa. W przypadku instytucji publicznych, takich jak np. banki centralne, nie mamy do czynienia z mechanizmami rynkowymi, a szczególnie z realną konkurencją. Instytucje publiczne mogą być co najwyżej poddawane konkurencji w zupełnie sztuczny sposób poprzez np. tworzenie systemu benchmarkingowego, co może mieć miejsce przy jednostkach samorządu terytorialnego<sup>33</sup> lub innych typach instytucji publicznych, chodzi zwłaszcza o jednostki administracji rządowej o tym samym profilu działalności. W podobny sposób, poprzez prowadzenie benchmarkingu, możliwe wydaje się porównanie efektywności działalności banków centralnych z różnych krajów, które z natury rzeczy mają zbliżone profile swojej działalności. Tymi wspólnymi profilami mogą być w szczególności główne ich funkcje ustawowe, takie jak: prowadzenie polityki pieniężnej, emisja pieniądza, nadzór nad bezpieczeństwem krajowych rynków finansowych, regulowanie płynności krajowych banków komercyjnych, prowadzenie rachunków i rozliczeń rządów krajowych, zarządzanie krajowymi rezerwami dewizowymi, nadzór nad krajowym systemem bankowym, prowadzenie działalności edukacyjno-badawczej, współtworzenie podstaw prawnych systemu finansowo-bankowego w kraju<sup>34</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc efektywność można rozumieć, jako

**rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów<sup>35</sup>.**

Efektywność w tym kontekście można zatem zdefiniować jako konieczność takiego działania, ażeby:

<sup>33</sup> O takiej możliwości wspominają w ramach opisu Modelu Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym (NPM — *The New Publish Management*) Krzysztof Opolski i Piotr Modzelewski [2004, s. 35]. Zgodnie z NPM, którego koncepcja wywodzi się z Wielkiej Brytanii, sektor publiczny powinien upodabniać się do sektora prywatnego. Benchmarking jest jednym z kilku kryteriów oceny efektywności dokonywanych w ramach NPM.

<sup>34</sup> Należy podkreślić, że w przypadku banków centralnych należących do strefy euro, niektóre z powyższych działań (np. prowadzenie polityki pieniężnej) zostało przejęte przez EBC. Ponadto w przypadku NBP nie sprawuje on od 1 stycznia 2008 roku nadzoru nad polskim systemem bankowym, co zostało przejęte od tej instytucji przez utworzoną wtedy Komisję Nadzoru Finansowego (KNF).

<sup>35</sup> Definicja podana na stronie internetowej *Encyklopedii zarządzania*.

**posiadane zasoby wykorzystywać tak, aby wytworzyć maksymalne wyniki [Sikora, Kulczycki, 2008].**

Patrząc zatem na efektywność danej instytucji można widzieć tę instytucję — z punktu widzenia jej wartości — jako

**przedsiębiorstwo [...] opisywane w kategoriach efektywności użycia zasobów [Kochalski, 2006]**

(poziom L4 modelu O. Williamsona). Efektywnością może też być odpowiedź na zupełnie proste pytanie: „jakim kosztem zostały osiągnięte postawione cele?”<sup>36</sup>, tj. np. jakim kosztem w ramach danego procesu biznesowego zostały osiągnięte postawione cele stanowiące koniec tego procesu, jeśli kwestię tę odniesiemy do „struktury procesowej”. Patrząc zaś na ten sam problem z drugiej strony

**cele przedsiębiorstwa pozwalają ocenić alokację nakładów i zasobów pod kątem ich osiągnięcia<sup>37</sup>,**

również przez pryzmat poszczególnych procesów.

Jeśli chodzi o analizę efektywności instytucji publicznych, to rozumienie efektywności w ich przypadku może być nieco inne niż w wypadku instytucji komercyjnych. Zatem tradycyjne podejście do efektywności przez pryzmat dokonywanej analizy relacji poniesionych nakładów do uzyskanych efektów nie jest tak adekwatne, jak w przypadku instytucji komercyjnej. Wg K. Polskiego i P. Modzelewskiego

**w instytucjach publicznych wysoka efektywność może oznaczać uzyskiwanie jak najlepszych wyników przy danych nakładach [2004, s. 14].**

Wydaje się, że podobna zasada powinna obowiązywać w przypadku banków centralnych, gdzie również dąży się do tego, aby ponoszone nakłady miały charakter stały (lub nawet w miarę możliwości nieznacznie malejący), a nie rosnący. W odniesieniu do banków centralnych należy położyć szczególny nacisk na sprecyzowanie pojęcia wynik. To ostatnie pojęcie, podobnie zresztą jak w wypadku wielu innych instytucji publicznych, nie oznacza dosłownie wyprodukowanego towaru lub usługi. Wynikiem działania banku centralnego może być z jednej strony sposób obsługi w jego oddziałach jednostek budżetowych, np. urzędów skarbowych, z drugiej zaś strony sposób wpływania na bezpieczeństwo krajowego rynku finansowego itd. Patrząc na te ostatnie podane

<sup>36</sup> Por. [Sikora, Kulczycki, 2008].

<sup>37</sup> Por. [Kochalski, 2006].

przykłady produktów banku centralnego, można powiedzieć, że ma tu znaczenie nie tylko czysta efektywność, ale także jakość i skuteczność działania banku centralnego.

Samo słowo *jakość* jest słowem trudnym do zdefiniowania mając w sobie pewien wymiar bardziej filozoficzny niż ekonomiczny. Wg Platona jest to

**pewien stopień doskonałości,**

zatem dla banku centralnego będzie to pewien sposób doskonałego funkcjonowania instytucji głównie w sensie postrzegania tej instytucji przez klientów (odbiorców usług banku centralnego) i inne otoczenie zewnętrzne (banki komercyjne, społeczeństwo). Jednocześnie *s k u t e c z n o ść* funkcjonowania banku centralnego, należałoby raczej widzieć, przez pryzmat skuteczności organizacyjnej, tj. wyboru optymalnej z tego punktu widzenia struktury organizacyjnej. Ale można też mówić w ramach podejścia procesowego o skuteczności danego procesu biznesowego, tj. osiągnięciu celu procesu i przeprowadzeniu samego procesu w sposób najkrótszy pod względem czasu oraz zgodnie z przepisami ogólnymi, procedurami wewnętrznymi i etyką, a także zaangażowaniu w nim komórek organizacyjnych i osób wraz z innymi zasobami (rzeczymi, finansowymi, informacyjnymi). Oczywiście przy założeniu zachowania uzyskiwanego dotychczas poziomu jakości produktu lub usługi (ściśle związanych z celem) lub nawet ich podniesieniu.

Jak widać pojęcia *jakość* i *skuteczność* przewijają się w przypadku instytucji publicznych, w szczególności banków centralnych, w parze wraz z pojęciem efektywności (w tym efektywności kosztowej) i można tu nawiązać do tego, że pojęcia te dotyczą w różnym stopniu trzech poziomów (L2–L4) modelu O. Williamsona Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. W przypadku banku centralnego jako instytucji publicznej o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia jego reputacji w danym kraju, efektywność należy postrzegać jako pojęcie nadrzędne wobec pojęć „jakości” i „skuteczności”. Wiąże się to zatem z koniecznością budowy takiej definicji efektywności banku centralnego, która obejmie swoim zasięgiem ww. pojęcia, a także efektywność organizacyjną<sup>38</sup> (nie zapominając przy tym o tradycyjnej efektywności kosztowej postrzeganej jako relacja nakładów do efektów). Zatem — wg autora —

**efektywność funkcjonowania banku centralnego, należy rozumieć jako taki sposób zorganizowania jego całości i poszczególnych jego działalności, który zapewnia osiągnięcie**

<sup>38</sup> Zgodnie z definicją podaną na stronie internetowej encyklopedii Wikipedia efektywność organizacyjna to „ściśle określona zdolność do strategicznego przystosowania się danego przedsiębiorstwa do zmian w otoczeniu, a także do produktywnego oraz oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów do realizacji przyjętej wcześniej struktury celów”.

**nięcie założonych celów w postaci oferowanych usług i uzyskaniu pożądanych wyników finansowych, a także rezultatów zewnętrznych, przy jednoczesnym nie podniesieniu nakładów i zachowaniu jakości ww. usług i rezultatów.**

Po prezentacji powyższej definicji wyjaśnienia wymagają jeszcze słowa usługi i rezultaty zewnętrzne. W przypadku usług chodzi o wszelkie usługi świadczone przez bank centralny głównie na rzecz jego specyficznych klientów takich, jak agendy rządowe i jednostki budżetowe (np. urzędy skarbowe), m.in. w postaci prowadzenia rachunków bankowych i świadczenia innych usług z tym związanych. Jeśli chodzi o rezultaty zewnętrzne to sprawa jest bardziej skomplikowana, mianowicie chodzi tu m.in. o efekty prowadzonej polityki pieniężnej, aktualną stabilność systemu finansowego, skuteczne zasilanie banków komercyjnych w monety i banknoty, stopień edukacji ekonomicznej społeczeństwa etc., czyli to wszystko, co m.in. wynika z celów ustawowych NBP (lub odpowiednich przepisów odnoszących się do banków centralnych w innych krajach).

Jednocześnie

**w celu właściwego (poprawnego) zinterpretowania empirycznego zakresu pojęcia efektywności należy posługiwać się odpowiednimi punktami odniesienia [Barburski, 2005, s. 9],**

co — jak wydaje się — oznacza, że w wypadku oceny poszczególnych struktur organizacyjnych należy przyjąć właściwe kryteria do ich oceny, które mogą mieć pozytywny lub negatywny wpływ na poprawę lub pogorszenie efektywności funkcjonowania instytucji, inaczej mówiąc — na po prostu lepsze lub gorsze jej działanie w ramach danej struktury organizacyjnej (efektywność organizacyjna).

Kryteria efektywności powinny pozwolić odpowiedzieć na pytanie, czy dana struktura organizacyjna jest lepsza od innej struktury organizacyjnej ze względu na porównanie według danego kryterium, a także jaka jest ocena ogólna w tym zakresie. Odpowiedź na to ostatnie pytanie powinna być generalnie tożsama z oceną efektywnościową funkcjonowania danej struktury, głównie przez pryzmat efektywności funkcjonowania jej zasobów, co jest wynikiem analizy jednej z ww. definicji, w której zasoby odgrywają kluczową rolę („posiadane zasoby wykorzystywać tak, aby wytworzyć maksymalne wyniki”). Ponadto biorąc pod uwagę tak zwaną szkołę zasobową, która uznaje zasoby przedsiębiorstwa, a zwłaszcza zasoby intelektualne, za najważniejszy czynniki konkurencyjności głównie z punktu widzenia wartości dla klienta<sup>39</sup>,

---

<sup>39</sup> Por. [Kochalski, 2006, s. 18]. Zgodnie z autorem „szkoła zasobowa za decydujące o konkurencyjności przedsiębiorstwa uznawała zasoby przedsiębiorstwa (zwłaszcza zasoby intelektualne)”. Pewnym przeciwieństwem do szkoły zasobowej była szkoła pozycyjna. W szkole zasobowej o konkurencyjności produktów i usług rozstrzyga wartość dla klienta, natomiast w szkole pozycyjnej — wartość dodana.

autor artykułu — tak jak C. Kochalski — widzi wiodące znaczenie tzw. zasobów personalnych zwanych też kapitałem intelektualnym wśród wszystkich innych zasobów instytucji. To właśnie te ostatnie zasoby, w postaci wykwalifikowanej kadry instytucji, mają bezpośredni wpływ na właściwe użycie pozostałych jej zasobów (rzeczowych, finansowych i informacyjnych). Oczywiście rola kierownictwa jest tu nadrzędna, ponieważ wpływa swoim działaniem na wszystkie zasoby (w tym też na kluczowe z punktu widzenia instytucji zasoby personalne w postaci podwładnych pracowników).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania zaproponowano następujące możliwe kryteria (uwypuklając przy tym rolę zasobów personalnych)<sup>40</sup>:

- 1) sposób ustanowienia hierarchii celów i następnie zadań w ramach organizacji, który niejako na starcie będzie stymulował wzrost poziomu efektywności;
- 2) podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi komórkami instytucji, a co za tym idzie podział zadań pomiędzy kadrę kierowniczą, a następnie pomiędzy szeregowych pracowników w celu jak najskuteczniejszej realizacji ww. celów;
- 3) sposób przepływu informacji, w tym komunikowanie ww. celów i zadań (w dół struktury) oraz komunikowanie o stopniu ich realizacji (w górę struktury);
- 4) możliwości zastosowanych przez kierownictwo mechanizmów kontrolnych sprawdzających stopień realizacji celów i zadań;
- 5) możliwości monitorowania ponoszonych nakładów (zużycia zasobów) i uzyskiwanych efektów związanych z realizacją celów i zadań<sup>41</sup> (wraz z aspektem nagradzania);
- 6) wykorzystanie wykształcenia, doświadczenia i kreatywności<sup>42</sup> pracowników (kapitał intelektualny) wraz z ich oprzyrządowaniem i dostępem do informacji, co w stosunku do pozostałych zasobów instytucji może mieć z reguły główny wpływ na wzrost jej efektywności.

W tym miejscu należy też podkreślić, że powyższe kryteria nie odnoszą się do jednego z podstawowych aspektów definicji efektywności, jakim jest relacja poniesionych nakładów do uzyskanych efektów<sup>43</sup>. Można zatem stwier-

<sup>40</sup> Autor artykułu przyjął przedmiotowe kryteria, na bazie swoich wieloletnich doświadczeń wynikających z pracy w bankowości komercyjnej i centralnej oraz na bazie przeglądu wybranej literatury. Autor zastrzega, że jest to jedynie jego opinia w tym zakresie. Ponadto podczas zdobywania kolejnych doświadczeń oraz dokonywania stosownych analiz kryteria te mogą ulec modyfikacjom i uzupełnieniom.

<sup>41</sup> Głównie poprzez system opracowanych i przyjętych oraz okresowo obliczanych strategicznych i operacyjnych wskaźników efektywności działania poszczególnych obszarów instytucji (np. wspomiane wcześniej KSI i KPI).

<sup>42</sup> Pod pojęciem kreatywności autor rozumie to, co kryje się w potencjale pracownika poza jego wykształceniem i doświadczeniem. Można by rzec, że jest swoista chęć pracownika do wykonywania zadań wynikająca m.in. z innego kryterium w postaci czynników motywacyjnych stosowanych w odniesieniu do pracownika.

<sup>43</sup> Na tym etapie prowadzonych przez autora rozważań, dotyczących efektywności poszczególnych organizacji, ze względu na brak danych empirycznych w tym zakresie w artykule nie uwzględnia się tego aspektu.

dzić, że w oparciu o powyższe kryteria nastąpi porównanie struktur organizacyjnych bardziej pod względem wcześniej wspomnianej efektywności organizacyjnej.

Reasumując, należy podkreślić, że strategia nakierowana na wzrost całkowitej efektywności instytucji powinna w swojej treści zawierać powyższe kryteria. Zatem na poziomie ogólnym powinna ona wskazywać właśnie misję i listę celów głównych. Natomiast na poziomie operacyjnym ww. cele powinny być w ramach strategii przypisane, na zasadzie delegowania, odpowiednim komórkom organizacyjnym, a dalej pracownikom instytucji. Nie należy przy tym zapominać o przygotowaniu ogólnych i szczegółowych harmonogramów realizacji tych celów. Przy tym cele i zadania powinny być w sposób klarowny i jednoznaczny komunikowane w dół, z późniejszą informacją zwrotną w górę o stanie ich realizacji, co pozwala kierownictwu na bieżąco reagować w razie uzyskania informacji o zaburzeniach związanych z tą realizacją. Każda strategia powinna być w szczególności nakierowana na jak najlepsze wykorzystanie swojego kapitału intelektualnego, tj. zasobów ludzkich (wykształcenie, doświadczenie), wraz z odpowiednim oprzyrządowaniem tego kapitału w środki realizacji w postaci zasobów rzeczowych, finansowych i informacyjnych. Z praktycznego punktu widzenia każda strategia powinna zawierać mechanizmy kontrolne zapewniające kierownictwu możliwość sprawdzania stopnia realizacji celów i zadań (od szczegółowych do ogólnych) i — co jest z tym związane — monitorowania ponoszonych nakładów (zużycia zasobów) i uzyskiwanych efektów związanych z realizacją tych celów i zadań. Wymaga to zatem stworzenia i systematycznego mierzenia w ramach instytucji na poziomie strategicznym i operacyjnym wskaźników działalności poszczególnych obszarów działalności instytucji wraz z aspektem zużycia zasobów<sup>44</sup>. Ponadto istotne w tej kwestii będzie też umiejętne stosowanie czynników motywacyjnych (nagrody finansowe, awanse kadrowe) wobec pracowników, ściśle związanych z ustalonym wcześniej stopniem realizacji postawionych im zadań.

## Bibliografia

- Barburski Jacek, 2005, *Efektywność gospodarowania instytucji finansowych w świetle mikroekonomicznej teorii firm*, „Bank i Kredyt” nr 2.
- Brouthers Keth D., Brouthers Lance Eliot, Steve Werner, 2003, *Research notes and commentaries. Transaction cost-enhanced entry mode choices and firm performance*, „Strategic Management Journal” Vol. 24, No 12 (December).
- Chodorowski Leszek, 2009, *Rola podejścia procesowego w ograniczaniu ryzyka*, „Ekonomia” nr 23.
- Dyson Robert G., 2000, *Strategy, performance and operational research*, „Journal of the Operational Research Society” Vol. 51, No. 1.
- Gruszecki Tomasz, 2002, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa.

<sup>44</sup> Autor ma tu na myśli wcześniej wspomniane KSI i KPI.

- Harris Milton, Raviv Arthur, 2002, *Organization Design*, „Management Science” Vol. 48, No. 7 January.
- Michael Jensen, 2006, *Should We Stay or Should We Go? Accountability, Status, Anxiety, and Client Defections*, „Administrative Science Quarterly” Vol. 51, No 1, March.
- Kaplan Robert S., Norton David P., 2001, *Strategiczna Karta Wyników — Balanced Scorecard — Praktyka*, Wydawnictwo CIM, Warszawa 2001.
- Kochalski Cezary, 2006, *Koszty w przedsiębiorstwie zarządzanym przez wartość — ujęcie modelowe*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Mackenzie Kenneth D., 2000, *Processes and Their Frameworks*, „Management Science” Vol. 46, No. 1 January.
- Madhok Anoop, 2002, *Reassessing the fundamentals and beyond. Ronald Coase. The Transaction cost and resource-based theories of the firm and the institutional structure of production*, „Strategic Management Journal” Vol. 23, No 6, June.
- Modzelewski Piotr, 2009, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Nielsen Daniel L., Tierney Michael J., 2003, *Delegation to Internal Organization: Agency theory and World Bank environmental reform*, „International Organization” Vol. 57, No 2, Spring.
- Opolski Krzysztof, 1998, *Strategia jakości w nowoczesnym zarządzaniu bankiem*, Instytut Naukowo-Wydawniczy OLYMPUS CEIRB, Warszawa.
- Opolski Krzysztof, Modzelewski Piotr, 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa.
- Pentland Brian T., 1995, *Grammatical Models and Industrial Processes*, „Organization Science” Vol. 6, No. 5, September–October.
- Sikora Danuta, Kulczycki Adrian, 2008, *Efektywność oddziały banku detalicznego — jako czynnik przewagi konkurencyjnej*, CeDeWu, Warszawa.
- Williamson Oliver E., 1998, *The New Institutions of Governance*, „The American Economic Review” Vol. 88, No 2, May.
- Williamson Oliver E., 2000, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” Vol. XXXVIII, September.
- Zieleniewski Jan, 1979, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.

## **A b s t r a c t** Central Banks—as the Key Public Institutions Aiming at the Improvement of Effectiveness and Efficiency of their Performance



This article consists of 2 parts and describes the importance of improving the effectiveness and efficiency of central banks' performance. Firstly, central banks are seen as important representatives of public institutions, and their effectiveness and efficiency are shown on the grounds of microeconomics. Secondly, the kinds of organizational structures, which are typical for central banks or which are possible to be used, are analyzed due to the effectiveness and efficiency.

In the first part of this 2-part article the author refers to the new institutional economics (NIE), the transaction costs theory, the agency theory and the signaling theory and indicates the connection between these theories and the functioning of central banks. The notions of strategy, organizational structure and business process have been briefly analyzed as well. Next, the definition and assessment criteria of effectiveness and efficiency for central banks are created. This definition highlights the fact that the effectiveness and efficiency of a central bank consists of the way of the organization of its integrity and of all the bank's activities, which assure the achievement of established purposes (such as offered by the bank services) as well as that of a satisfying financial outcome (simultaneously the expenditures are not increased and the services quality is maintained).