

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Barbara Kożuch, Antoni Kożuch
Redakcja naukowa

USŁUGI PUBLICZNE ORGANIZACJA I ZARZĄDZANIE



**Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

USŁUGI PUBLICZNE
ORGANIZACJA I ZARZĄDZANIE

Redakcja naukowa
Barbara Kożuch, Antoni Kożuch

Kraków 2011

Recenzent:

dr hab. Renata Przygodzka, prof. UwB

Redakcja Serii:

Redaktor Naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól

Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Barbara Kozuch – przewodnicząca

dr hab. prof. UJ Anna Lubecka

prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka

dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski

prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski

dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ

Na okładce wykorzystano zdjęcie z serwisu Fotolia © Dmitry

Ersler - Fotolia.com

ISBN 978-83-934584-0-0

Instytut Spraw Publicznych UJ

ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków

tel. 12 664 55 44, fax 12 644 58 59

e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl

www.isp.uj.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział 1. Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych	9
1.1. Rekonstrukcja sfery publicznej. Ujęcie historyzujące	10
1.2. Klasyczna demokracja grecka kolebką „sfery publicznej”	11
1.3. Mieszkańska rewitalizacja sfery publicznej i jej zmierzch	12
1.4. Dyskurs dotyczący sfery publicznej – uwzględniający długie trwanie	13
1.5. Kurczenie się sfery publicznej jako proces nieodwracalny?	17
1.6. Usługa jako dobro obiektywizujące się w sferze publicznej	21
1.7. Kulturotwórcza i nobilitująca rola usług publicznych	27
Rozdział 2. Istota współczesnych usług publicznych	32
2.1. Pojęcie usług publicznych	33
2.2. Klasyfikacja usług publicznych	37
2.3. Wartości i motywacje świadczenia usług publicznych	45
2.4. Bariery i możliwości usprawniania usług publicznych w Polsce	48
Rozdział 3. Istota, zakres i funkcje publicznych usług doradczych	55
3.1. Istota usług doradczych	56
3.2. Zakres i funkcje publicznych usług doradczych	61
3.3. Rodzaje organizacji świadczących publiczne usługi doradcze	69
Rozdział 4. Sukces w rozwoju nowych usług medycznych: pomiędzy instytucjonalnym a rynkowym doświadczeniem	76
4.1. Koncepcja rozwoju nowych usług	76
4.2. Czynniki sukcesu w zakresie nowych usług	79
4.3. Metody pomiaru sukcesu nowych usług	80
4.4. Metody pomiaru sukcesu w procesie rozwoju nowej usługi	82
4.5. Determinanty sukcesu w procesie tworzenia i realizacji nowych usług medycznych	83
Rozdział 5. Harmonizowanie warunków pracy z dążeniami i potrzebami pracowników	95
5.1. Praktyczny wymiar harmonizowania stosunków pracy w środowisku administracji publicznej	97
5.2. Harmonizowanie stosunków pracy w wymiarze urzędu administracji publicznej	100
5.3. Charakterystyka badanego środowiska	104

Rozdział 6. Usługi administracyjne w świetle koncepcji zarządzania w administracji samorządowej	123
6.1. Tradycyjne publiczne zarządzanie	125
6.2. Zarządzanie jakością w administracji publicznej	127
6.3. New Public Management (NPM) – Nowe Zarządzanie Publiczne	129
6.4. E-administracja	132
6.5. TQM, benchmarking i reengineering w administracji publicznej	135
Bibliografia	140

WSTĘP

Organizacja i zarządzanie usługami publicznymi budzi coraz szersze zainteresowanie zarówno w sferze badań naukowych, jak i praktyki. Strategia i wdrażanie usług publicznych należy do obowiązków różnych organizacji i instytucji. By zwiększyć jakość i skuteczność polityki w tym zakresie oraz zapewnić powodzenie przedsięwzięć, organizacje te potrzebują nowoczesnych narzędzi w dziedzinie administracji i zarządzania.

W wielu krajach i regionach brakuje możliwości prawidłowej realizacji usług publicznych. Z tego względu w programie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) zarezerwowano środki na wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i administracyjnych w państwach członkowskich korzystających z funduszy spójności.

Działania wspierające oparte są na strategicznym podejściu, w ramach którego państwa członkowskie określają słabe strony systemu usług publicznych, jak również usprawnienia, które przyniosą największe korzyści społeczno-gospodarcze. W określaniu słabych stron zwraca się szczególną uwagę na rozwijanie mechanizmów mających jeszcze poprawić dobre polityki i programy. Zmierza się również do wzmocnienia zdolności służb publicznych do wdrażania tych polityk i programów.

Prezentowana monografia jest odpowiedzią na zapotrzebowanie praktyki i teorii na wiedzę w zakresie współczesnych problemów organizacji i zarządzania w sferze usług publicznych. Jest ono rozumiane jako dziedzina zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji świadczących usługi publiczne oraz możliwości działań nakierowanych na kreowanie publicznych wartości i realizację interesu publicznego.

Prowadzone w monografii rozważania odnoszą się do całościowych rozważań dotyczących tej sfery, jak i wybranych aspektów sprawnego działania w poszczególnych organizacjach świadczących usługi specjalistyczne.

W rozdziale pierwszym pt. „Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych” Autor podejmuje próbę dotyczącą nauko-

wego eksplorowania usług publicznych przez finansistów i prawników, do których dołączyli ostatnio specjaliści od zarządzania sektorem publicznym. Każda z tych grup badaczy wprowadza własną perspektywę analityczno-badawczą, co powoduje nie tylko polaryzację wiedzy, ale co gorsza wiedzę oczyszczoną z usług jako takich. Powoduje to stan, w którym w wiedzy o sektorze usług publicznych nieobecna jest teoria usług. Stąd postulat wyodrębnienia „sfery publicznej” i stworzenia podwaliny pod zintegrowaną teorię sektora publicznego.

Autorzy rozdziału drugiego pt. „Istota współczesnych usług publicznych” analizując wybrane problemy definiowania usług publicznych, podejmują również zagadnienie ich miejsca w systemie usług, warunków ich realizacji, które powodują określone relacje pomiędzy organizacjami publicznymi tworzonymi w celu świadczenia usług zaspokajających szczególne potrzeby obywateli, a nimi samymi jako usługobiorcami. Punktem wyjścia do definiowania usług publicznych jest rozpatrzenie ich zdolności do realizowania interesu publicznego. Usługi te definiowane są jako publiczne, gdyż w stosunku do nich niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Posiadają one dwie podstawowe cechy, a mianowicie: nierywalizacyjny charakter konsumpcji oraz niemożność wykluczenia z konsumpcji. Motywacje świadczenia usług publicznych w dużej mierze zależą od pojmowania roli państwa w gospodarce i oczekiwań formułowanych wobec służby publicznej.

Rozdział trzeci pt. „Istota, zakres i funkcje publicznych usług doradczych” przedstawia takie zagadnienia jak: istota usług doradczych, zakres i funkcje publicznych usług doradczych, rodzaje organizacji świadczących publiczne usługi doradcze. W rozdziale tym Autor podkreśla, że pomoc doradcza może być świadczona wszystkim zainteresowanym, albo też określonej grupie. Mogą ją świadczyć różnego rodzaju instytucje doradcze, działające na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, instytucje publiczne lub też działające w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W rozdziale czwartym zatytułowanym „Sukces w rozwoju nowych usług medycznych: pomiędzy instytucjonalnym a rynkowym doświadczeniem” rozpatrywana jest problematyka działań instytucji medycznych na różnicującym się rynku usług medycznych w Polsce. Autorzy podkreślają, że zaangażowanie klientów w roz-

wój i komercjalizację usług jest szczególnie istotne w usługowej praktyce innowacyjnej instytucji medycznych, gdyż oferta medyczna dotyka klientów - pacjentów bezpośrednio, oddziałując na jakość jego życia i stopień poprawy zdrowia. Podjęty temat ma bardzo istotne znaczenie, gdyż poruszona problematyka jest zagadnieniem stosunkowo nowym i nie mającym licznych swych bezpośrednich odpowiedników w literaturze i opracowaniach na polskim gruncie. Szereg instytucji medycznych potrzebuje innowacji w dziedzinie świadczonych usług i wskazań jak należy je dobrze przeprowadzić oraz zmierzyć ich poziom sukcesu na rynku medycznym.

Treść rozdziału piątego pt. „Harmonizowanie warunków pracy z dążeniami i potrzebami pracowników” dotyczy harmonizowania warunków pracy z dążeniami i potrzebami pracowników. Zawarte w nim rozważania oparte są na badaniach empirycznych funkcjonowania Powiatowego Urzędu Pracy. Potwierdzają one tezę o złożoności czynników kształtujących harmonizację działań w urzędzie jako organizacji otwartej na procesy zmian orientowanych na potrzeby środowiska. Przeprowadzone rozważania wskazują, że sprawne zarządzanie urzędem, racjonalna struktura stanowisk pracy oraz fachowość urzędników determinują osiągnięcie złożonych celów społecznych w wymiarze jednostkowym i organizacyjnym. Skuteczny system motywacyjny sprzyja rozwojowi inicjatywności zatrudnionych w urzędzie jednostek i przyczynia się do ich satysfakcji zawodowej. Ważne znaczenie ma dostosowanie zadań organizacyjnych do predyspozycji jednostek formułowanych jako indywidualne wyzwania związane z autonomicznymi stanowiskami pracy.

Rozdział szósty pt. „Usługi administracyjne w świetle koncepcji zarządzania w administracji samorządowej” poświęcony usługom administracyjnym w świetle koncepcji zarządzania w administracji samorządowej. W rozdziale tym Autorka dokonała przeglądu metod zarządzania w kontekście skuteczności ich zastosowania do doskonalenia usług administracyjnych. Scharakteryzowała tradycyjne publiczne zarządzanie, zarządzanie jakością w administracji publicznej, nowe publiczne zarządzanie (NPM), e-administrację oraz TQM, benchmarking i reengineering w administracji publicznej. W konkluzji stwierdzono, że dotychczasowe doświadczenia wynikające z zastosowania rozwiązań wykazują, że okazały się one

skuteczne w warunkach biznesu, a w większości nie sprawdziły się w organizacjach samorządowych.

Rezultaty przeprowadzonych rozważań mogą być przydatne z perspektywy usprawniania organizacji i zarządzania w sferze usług publicznych. Lektura treści pozwoli na zrozumienie istoty zarządzania współczesnymi organizacjami świadczącymi usługi.

Monografia w części zawiera zaktualizowane opracowania tomu pt. "Zarządzanie usługami publicznymi"¹. Pokazują one w nowym świetle różnorodność teoretycznych oraz praktycznych problemów organizacji i zarządzania, a przedstawione wnioski mogą mieć zastosowanie w różnych organizacjach.

Barbara Kożuch, Antoni Kożuch

¹ "Zarządzanie usługami publicznymi" pod red. Barbary Kożuch, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania w Krakowie, Fundacja Współczesne Zarządzanie w Białymstoku, Kraków 2008.

ROZDZIAŁ 1

SFERA PUBLICZNA FUNDAMENTEM SEKTORA USŁUG PUBLICZNYCH

Kazimierz Rogoziński*

Nie jest żadnym odkryciem stwierdzenie, iż *usługi publiczne*, jako autonomiczna kategoria analityczna czy poznawcza, nie wyłania się z zestawienia prostych opozycji, na przykład takich jak: jednostkowe – wspólnotowe; *profit – non for profit*; odpłatne – nieodpłatne. Zawodne, by nie powiedzieć równie mylące, jest ich określanie przez wskazywanie na coś, wydawałoby się, jednoznacznie specyficznego, jak *dobra i usługi publiczne*; zwodnicze dopóty, dopóki nie uzyskamy klarownej odpowiedzi na pytania: *dlaczego koniunkcja? skąd dobra i usługi, a więc jednak może ich rozłączność? Czy nie ocieramy się tu o jakiś fałsz aksjologiczny?*

Z poczynionych tu uwag wysnuć można następującą tezę, „ustawiającą” konstrukcję zamieszczonego dalej wywodu: nikłe teoretyczne podstawy, na jakich osadzone są *usługi publiczne*, wynikają z pozbawienia ich odniesień do *sfery publicznej*, a więc jednocześnie niedostrzegania żywotnego dla nich (obu) związku. Zatem na początek, przyjdzie zająć się rekonstrukcją *sfery publicznej*, by następnie potraktować ją jako obszar eksplorowany przede wszystkim, a więc nie wyłącznie, przez usługi publiczne. Oznacza to, że w celu podkreślenia znaczenia wspomianej tu zależności, koniecznym będzie uwzględnienie usług profesjonalnych. Dla nich „sfera publiczna” jest jednym z trzech filarów oprócz kompetencji, inaczej znawstwa oraz problemowości jako zasadniczego motywu - na których zostają osadzone. Chciałbym do tego założenia nie tylko nawiązać, ale w poniższym fragmencie wykazać, że sfera publiczna nie jest obszarem dla tych usług granicznym, nie tworzy ich zewnętrznej obudowy, ale od wewnątrz je

* Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

dopełnia, kształtując wedle innego - niż jednoznacznie komercyjny – wzorca działania.

1.1. REKONSTRUKCJA SFERY PUBLICZNEJ.

UJĘCIE HISTORYZUJĄCE

Wspomniane już rozparcelowanie sfery publicznej między wymienione już trzy dyscypliny naukowe ma oczywiste konsekwencje poznawcze: o ile finanse publiczne przedmiotem zainteresować czynią koncentrację i redystrybucję funduszy spożyci zbiorowego, a funkcjonowanie administracji terenowej/samorządowej i państwowej jest domeną zainteresowań nauk prawnych, o tyle wraz z pojawieniem się zarządzania publicznego – poszukującego legitymizacji naukowej w tym obszarze – odnośnie do rozumienia ‘sfery publicznej’ pojawiały się dodatkowe nieporozumienia. Usiłowania polegające na dorabianiu historii dla nowo powstałej i usamodzielniającej się dyscypliny naukowej (tudzież praktyki) wprowadzają niepotrzebne niejasności. Oto nagle okazuje się, że jeśli jakiś wschodni satrapa rozkazał wybudować mury obronne otaczające twierdze, w której sprawował władzę, tym samym wytyczając granice miasta, i już to miałyby oznaczać, iż tworzył jednocześnie przestrzeń publiczną. Nic bardziej błędnego! Jak nadzorcy budującym akwedukt wystarczała znajomość sztuki budowlanej (*techné*), tak też dla dowódcy falangi wystarczającym motywem mogła być cnota męstwa (rzymskie *fortitudo*, *virtus* albo rozwinięta skłonność współzawodnictwa – grecka *agon*), a nie żadne kwalifikacje menedżerskie.

Bezsporne natomiast jest przekonanie, że chcąc oczyścić znaczenie ‘sfery publicznej’ z zafałszowań, trzeba sięgnąć do źródeł, a więc do starożytności. Zatem rekonstrukcja kontekstu historycznego powinna poprzedzać współczesną eksplikację tej kategorii i uwzględniać, przynajmniej dwa, kanoniczne okresy w jej ewolucji; a mianowicie: okres klasycznej demokracji greckiej oraz – tyleż pozytywistyczną, co mieszczańską fazę jej nowożytnego rozwoju. Wychodząc więc od rekonstrukcji źródłowych znaczeń zmierzal będą do oczyszczenia ich z późniejszych nieporozumień, zwłaszcza tych, jakimi współcześnie obrosły. Dzięki temu możliwa się staje, nie tyle aktualizacja, co redefinicja omawianego tu pojęcia.

1.2. KLASYCZNA DEMOKRACJA GRECKA KOLEBKA „SFERY PUBLICZNEJ”

Na szczęście genetyczne wyjaśnianie odsłaniające istotne dla sfery publicznej topoty ściśle przenika się z opisem ewolucji cywilizacji europejskiej, u podstaw której legła kultura grecko-judeo-chrześcijańska.

Przypominając znaczenie owych podstawowych dla historii cywilizacji europejskiej pojęć, można skorzystać z klasycznego już dzieła H. Arendt [Arendt, 2000]. Przede wszystkim zwraca nam ona uwagę na dwojakie znaczenie tego, co publiczne.

Po pierwsze, jest ono odpowiednikiem tego, co wspólne, co wynika z bycia widzianym i postrzeganym, ale jednocześnie widzenia i postrzegania tego, co również widzą inni. Jest to więc sfera przewyżzonego subiektywizmu, czyli rezultat przejścia od tego, co będąc najbardziej rzeczywiste jest jednocześnie mroczne i niepewne do tego, co zostało poddane intersubiektywnej weryfikacji. Sfera publiczna, jako wykrojony obszar zobiektywizowanych kategorii jest efektem procesu przechodzenia od jednostronnego ujęcia przez fragmentaryczne poznanie – samoocenę – ulotne odczucia, aż po obiektywizm tego, czego istnienie potwierdzone zostało przez innych. Rozszerzając przyjęty przez H. Arendt punkt widzenia, wynikający z koncentracji na sferze aktywności publicznej - przeciwstawionej wytwórczości (rzeczy materialnych) i mozołowi roboty – łatwo wskazać na pewną oczywistą i aktualną analogię, obrazującą przejście innego rodzaju, ale dla prowadzonych tu wywodów równie ważne. Aktywność publiczną - *vita activa* przy tym uznaje za życie będące czymś zasadniczo odmiennym od *pracy* w działalności wytwórczo-rzemieślniczej, a także *roboty* i trudzenia się w obszarze *oikia*. Jest nim przechodzenie od radykalnej partykularności przedsiębiorcy, udziałowców czy grupy wąsko rozumianego interesu do wymiaru, w którym odsłania się to, co ponadjednostkowe - czyli publiczne, a czego inwariantem jest dobro wspólne. Owo przechodzenie ujawnia nie tylko punkty graniczne, ale i cezurę między nimi. A więc z jednej strony mamy sprawne funkcjonującą organizację (współczesne przedsiębiorstwo jako jej najdojrzałą postać) stosującą nowoczesne technologie, których odpowiednikami są scjentyistyczne koncepcje zarządzania osadzone na mechanice siły, energii, dynamiki, wydajności itp.

Z drugiej zaś strony, ich przeciwieństwo, czyli kształtowanie warunków do *bycie między ludźmi*. H. Arendt przypomina tu klasyczne określenie oznaczające bycie człowiekiem, jako *inter homines esse*. Wyjaśniając znaczenie ‘sfery publicznej’, chciałbym zwrócić uwagę na znaczenie dwu użytych w tym zwrocie słów: *bycie* – ujęte egzystencjalnie – skutkuje opowiedzeniem się za tym, by „więcej być”, a nie tylko „mieć”; natomiast drugie słowo *między* ujawnia relacyjne podstawy tego, co publiczne.

1.3. MIESZCZAŃSKA REWITALIZACJA SFERY PUBLICZNEJ I JEJ ZMIERZCH

Wnikliwej analizie J. Habermasa [Habermas, 2007] zawdzięczamy opis skomplikowanych procesów, które – poczynając od XVIII w. formują sferę publiczną do dzisiaj. O ile bowiem w klasycznym modelu greckim sfera *oikia* wydzielona była od *polis*, a *oikodespotes*, dopiero przeobraziwszy się w wolny obywatela mógł aktywnie uczestniczyć w życiu społeczności miasta-państwa. Zasadnicza różnica, jaka odnosi się do nowożytnej sfery publicznej, polega na tym, że ustanawiające ją na nowo mieszczaństwo wyprowadza ją niejako z samego rdzenia sfery prywatności. „Instytucjonalnym” odpowiednikiem sfery prywatnej nie jest już – co oczywiste *oikia* – wyrosłe na kapitale kupieckim przedsiębiorstwo rodzinne. W XVIII w. Europie, emancypujące się mieszczaństwo w sferze publicznej poszukiwało „uspołecznienia” swojej prywatności, uznania dla poglądów i stanu posiadania (własności). Jak to wyraźnie dowodzi cytowany tu J. Habermas, wyłanianie się sfery publicznej było skutkiem jednoczesnego działania splotu wielu czynników: społecznych [dążenie do autonomii], gospodarczych (kapitalistyczna formacja ustrojowa zbudowana na nowych czynnikach wytwórczych), kulturowych [nie tylko *ethos*, ale – rozbudzone kulturalne ambicje trzeciego stanu, którego salony wypierać zaczynają pałace arystokracji]. Aby nie było żadnej wątpliwości, podkreślić należy, że umasowienia potrzeb prywatnych, czy też z ich wyniesienia w wymiar społeczny jeszcze nie rodzi się sfera publiczna. Owszem ludzie prywatni [osadzeni w swej ekonomicznej i bytowej prywatności] dopiero w dyskusji, wymianie poglądów, aktywności zwanej *p o l e m o s* przekształcić się mogą w *p u b l i c z n o ś ć*. Ta ostatnia jest czymś innym niż tłum zgros-

madzony na rynku, by uczestniczyć w widowisku (teraz wypadaloby użyć słowa: *event*); czy segment konsumentów (z kolei inny termin marketingowy: *the target*, powinien tu zostać użyty). Przy okazji trzeba podkreślić, jak trudno znaleźć stosowne określenia świadczyć może to, że powinniśmy – opisując tak rozumianą sferę interakcji publicznych – sięgnąć po określenie *public relations* (sic).

Skutki rewolucji przemysłowej (od pierwszej do trzeciej) w większości krajów zachodniej Europy, choć w różnym czasie – dają o sobie znać wyraźnie zarysowującymi się, a z czasem dominującymi, trendami. Ich wspólną podstawą jest – jak to trafnie określili – J. Ortega y Gasset – *bunt mas*, wszczynający rewolucyjne przeobrażenia. W ich wyniku konsumpcja masowa sprzęga się z – w nowy jakościowo proces - z kulturą masową. Owo umasowienie, jako trend anty-elitarny (w stosunku do tego co charakteryzowało cele mieszczaństwa w XVIII w.) - zapowiada regres ku tyłom ludycznym, co organicznym potrzebom. Dlatego też, po II wojnie światowej, znaczenie tego, co publiczne kształtowane będzie przez formę, w której „*zezwala się, by czynności związane ze zwykłym pojawiły się publicznie* (Habermas 2007 za Arendt 2000)]. Upublicznienie potrzeb bytowych staje się równoznaczne z ich upolitycznieniem, co czyni nieodzownym interwencjonizm państwa, które sukcesywnie zaczyna rozszerzać zakres sprawowanych funkcji. Początkowo było to tylko zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz gwarancja ładu prawnego. Z czasem – a więc wraz z rozszerzeniem zakresu „oferowanych” społeczeństwu usług publicznych, wyłania się współczesne państwo opiekuńcze, legitymizujące zakres przyznanych mu, czyli sobie, ingerencji w życie prywatne obywateli, odwołaniem się do realizacji celu nie do zakwestionowania. A jest nim „*pełne zaspokojenie stale rosnących potrzeb obywateli.*”

1.4. Dyskurs dotyczący sfery publicznej – uwzględniający długie trwanie

Powyższa, bardzo skrótowa, rekonstrukcja ewolucji sfery publicznej, pozwala uzmysłowić jedną jej właściwość. Jest nią bez wątpienia *żywość* sfery publicznej, mająca zdolność aktualizowania się w każdej formacji ustrojowej. Transponując *żywość*

na poziom wielodyscyplinarnego dyskursu naukowego, dookreślić go możemy używając pojęcia ciągłość, zwłaszcza - *długie trwanie*. W tym z kolei ujęciu, tym, co publiczne – staje się wspólny świat, postrzegany przede wszystkim jako powstała w długim trwaniu *koinon*, czyli to, co wspólne dla wszystkich zamieszkujących dany obszar (terytorium) ludzi. Ponad światem rzeczy wypełniających oraz kształtujących siedliska życia i pracy nadbudowuje się sfera interakcji psychicznych – mentalnych – duchowych, gromadząca ludzi i wiążąca ich we wspólnotę- już nie tyle interesu, co losu. W społeczeństwie informacyjnym, uprawiającym niekontrolowany redukcjonizm, sprowadzamy ową wielość do komunikacji.

Faktycznie, czy *faktograficznie*, plac miejski ożywa stając się agorą, nie przez otoczenie go budynkami, ale dopiero wówczas kiedy - bez zewnętrznej presji – zechcą zgromadzić się na nim mieszkańcy; natomiast *dziejowo* jest *koinon* wspólnym dorobkiem minionych pokoleń, tradycją, za której przetrwanie ponosimy odpowiedzialność; jest również tym, w co wkraczamy z chwilą narodzin i co opuszczamy umierając.

Dzięki owemu długiemu trwaniu odsłania się nam jeszcze inna cecha, należąca do zestawu podstawowych charakterystyk. Jest nią *wielowymiarowość* tego, co publiczne, a co powstaje i kształtuje się w wielości perspektyw i mozolnym kultywowaniu wartości innych niż [jedynie] użyteczne, a co na trwałe zakorzenione być może jedynie w sferze tego, co wspólne. W naszej europejskiej kulturze zwykło się do tych wartości zaliczać prawdę, dobro, sprawiedliwość, godność jednostkowego życia itp. Potwierdzające swą przydatność i aktualność wartości źródłowe czy dobra fundamentalne służyły do porządkowania sensów i hierarchizacji celów przyjmowanych jako wytyczne zorganizowanych działań. Jedynie kurczeniem się sfery tego, co publiczne, tłumaczyć można zanik nie tylko kategorii dobra wspólnego, ale i zjawisko przekształcania *agory* – z miejsca spotkań służących wypracowaniu *consensu*, odbywania polemicznych dyskusji [*polmos*], w targowisko idoli czy mityng promocyjny.

Sfera publiczna, odsłaniająca dziejowo zmienną, ale w swej diachronii wielowymiarową strukturę świata, wyprowadzała jego mieszkańców poza granice czasu codzienności. Przestrzennie, topograficznie i czynnościowo, wyraża się to przejściem od zamknięcia w kręgu zaspokajania – organicznie uwarunkowanych – po-

trzeb ku sferze otwartości (*eine Öffentlichkeit*) zaludnianą dzięki jej uczynnianiu przez publiczność. Owej otwartości nie można sprowadzać wyłącznie do kontekstu/wymiary przestrzennego, bowiem tworzy ją, z jednej strony, odwoływanie się do tradycji, z drugiej natomiast, usiłowania zrozumienia sensowności dziejów, pozwalające wspólnocie oswoić i kształtować przyszłość. W krzyżowaniu poglądów, w wielości punktów widzenia utrwał się splot podstawowych pojęć, idei przewodnich a także tożsamość przedmiotów. Dzięki nim możliwa była nie tylko dyskusja, ale i rozstrzygnięcie takich kwestii jak co, jest celem, a co środkiem podejmowanych działań.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu to, że sfera publiczna nie jest światem czystych idei, ale kształtowania i wybijania się inicjatyw – nazywanymi oddolnymi z powodu nie tylko nieporadności językowych. Widać więc, że zrozumienie otaczającego nas świata bez uwzględnienia publicznego horyzontu byłoby nie tylko uboższe, ale i w dosłownym znaczeniu słowa: nieludzkie.

Sfera tego, co publiczne wynosi rozważania o świecie człowieka na inny poziom niż życiowa zapobiegliwość i sprawna (praktyczna) wytwórczość. Jej wyodrębnienie już nie tylko możliwym, ale zasadnym czyni namysł na sens ludzkiej egzystencji, która odtąd nie wyczerpuje się w zaspokajaniu potrzeb wyrosłych z organicznego podłoża, ale spełnia się w wykraczaniu poza nie. I chociaż życie pozostaje tu nadal kluczową kategorią analityczną, to jednak Grekom zawdzięczamy to, że wprowadzające je w sferę *polis*, jednocześnie przekształcali je w *bios politikos*.

Tu życie jawi się jako wyzwolone, stając się swobodnie ludzkie, a więc – jak to trafnie zauważa J. Patočka [Patočka, 1998, s. 33] – może być opisywane za pomocą dwu zasadniczych określeń: *wzloty/porywy* oraz *inicjatywa*. Do zestawu cech opisujących to, co publiczne, dodana zostaje więc jeszcze jedna, bardzo ważna charakterystyka. Sfera *koinon*, służy aktywnemu, twórczemu podejmowaniu wyzwań; jest więc obszarem w którym wyrazić się może i skutecznie wolne działanie. Wyzwolone z przymusu zapewnienia ciągłości, życie staje się swobodnie ludzkim; jako niczym nie osłonięte otwiera się na inny wymiar, umożliwia spotkanie z Innym na granicy światów, „na granicy spotkania z całością wszystkiego” w określeniu J. Patočki, a więc z tym, co po prostu „jest”. Niekiedy pisane z dużej litery *Jest* to całość, czyli byt, to, co istnieje.

je łącznie z uniwersum znaczeń, z którego wyłania się coś innego (odrębnego i poszczególnego). Do tej całości odnosimy poszczególne sprawy, rzeczy, zjawiska by zweryfikować ich sens.

I chociaż życie wyniesione na poziom publiczny nie wyzbywa się swej przypadkowości, stając się wolne i całościowe dopiero teraz zaczyna tworzyć dzieje.

W tym miejscu należy dać wyraz przeświadczeniu, że pozostawienie przestrzeni, jaka powstaje między gospodarstwem domowym a przedsiębiorstwem (obiema dośrodkowo zorientowanymi instytucjami), do wypełnienia wyłącznie przez mechanizm rynkowy, stało się powodem wynaturzeń, jakimi obciążana jest globalizująca się gospodarka rynkowa. Podkreślone jest to w książce A. Domasławskiego *Świat nie jest na sprzedaż* (2002). Utwierdza ona w przekonaniu, że tzw. ruchy anty/alter/globalistyczne mają swoje zasadnicze źródło w zaniku lokalnych światów, jak i w komercjalizacji uniwersalnych wartości. Wyraźnie formułowane są wnioski postulujące wprowadzenie granic dla procesów deregulacji.

Wskazać trzeba wreszcie na jeszcze jedną cechę przypisywaną temu, co *publiczne*. Była to sfera utworzona i utrzymywana przez ludzi wolnych. Pod autorytarnymi rządami [od wschodnich despotii po proletariackie demokracje ludowe] to, co publiczne nie mogło zaistnieć. Wypalone doszczętnie, albo wypatrzone (jak np. współ-dzielczość) odradza się w krajach postkomunistycznych jak feniks z popiołów. Rewitalizację sfery publicznej zwykło się traktować jako potwierdzenie nabycia należnych praw do wolności [wypowiedzi, wyznawania i praktykowania religii, wyboru zwodu i miejsca życia] w tym także do inicjatyw współkształtujących środowiska życia. Zakres tych uprawnień określać można za pomocą rozległości inicjatyw obywatelskich; ale trzeba również mierzyć odpowiedzialnością władzy przedstawicielskiej za kształtowanie niezbędnych warunków dla uzewnętrznia się aktywności jednostkowej i wspólnotowej. Przy tym ważne tu jest konsekwentne stosowanie klasycznego Weberowskiego utrwalonego przez F. Tönniesę rozróżnienia między *Gesellschaft* a *Gemeinschaft*

1.5. KURCZENIE SIĘ SFERY PUBLICZNEJ JAKO PROCES NIEODWRACALNY?

Kres ukształtowanemu w starożytności rozumieniu tego, co publiczne przyniósł Renesans, co znalazło najpełniejszy wyraz w wyłączeniu przez Machiavellego kategorii dobra ze sfery publicznej. Jeśli się uwzględni, że „modelem” dla tytułowego ‘księcia’ było monstrum nazywające się Cezare Borgia – brat Lukrecji – to taki zabieg był dla Machiavella czymś nieuchronnym. Mniej zrozumiała wydać się może natomiast „kanonizacja” księcia podejmowana przez politologów i historyków idei.

Od tamtego okresu uznaje się więc, że czynienie dobra, przeciwdziałanie złu – czy szerzej rzecz ująwszy – przeciwstawianie się Nicestwieniu – pozostają już wyłącznie sprawą prywatną [Arendt, 2000, s. 85].

Oczyszczanie sfery publicznej z kategorii *dobra* jest procesem, którego sumaryczne skutki przychodzi nam odnotowywać, co gorza ich doświadczać. Wskazując najważniejsze z nich, podkreślić wypada przekształcenie sfery publicznej, niemal dosłownie, w przestrzeń użytkową/handlową, a więc niemal zupełne pozabawienie jej wymiaru aksjologicznego. Wcześniej *sfera publiczna* była czymś, co rozciągało się osłaniająco wokół dobra wspólnego (*bonum commune*). Może warto przypomnieć, że owo niemal zapomniane pojęcie służyło do oznaczanie tego, *czego pragnąc, społeczność uczyni dostępnym wszystkim jej członkom*.

Sprawowanie pieczy, udostępnianie tak rozumianego dobra wspólnego wymuszało wydzielenie szczególnego rodzaju aktywności i funkcji. Kształtować zaczyna się więc kulturowe środowisko, z którego zaczynają się wyodrębniać zawody zaufania publicznego, a spełniającym je *profesjonalistom-usługodawcom* powierzano nad nim (*bonum*) pieczę. Taką ważną rolę miały niegdyś owe profesje do spełnienia. Używam tu świadomie czasu przeszłego, ponieważ na naszych oczach owe zawody zaufania publicznego wykonują radykalny odwrót od sfery publicznej. Profesjonalista (np. uczonek, profesor, prawnik, lekarz, artysta itd.) przekształca się w eksperta i/lub przedsiębiorcę, skazując się na funkcjonowanie w jednowymiarowej rzeczywistości rynkowej opisywanej jako *business-to-business* (B2B). Sytuację tę pogarsza nadto konieczność powierzenia zarządzania sferą publiczną menażerom wykształconych na

wydziałach *buisness management*, mających nikłą wiedzę o usługach, a żadną o sferze publicznej.

Horror vacui zapewne sprawia, że rażąca pustką, powstałą z odarcia sfery publicznej z wymiaru wspólnotowego i aksjologicznego próbuje się dziś wypełnić wprowadzając efemerydę w postaci *wartości publicznej*, co przy rozmyciu znaczenia obu składowych pojęć jest – łagodnie oceniając – ćwiczeniem erystycznym zwiększającym tylko zamęt pojęciowy.

Ujawszy najważniejsze z opisywanych tu procesów w punkty, diagnoza mogłaby wyglądać tak:

1. Granice sfery publicznej nadal wytyczane są – jak opisywała to H. Arendt – przez *vita activa* obywateli, ale pierwszorzędną, by nie powiedzieć decydującą rolę zaczął w niej odgrywać już nie tyle rząd, co siły prorządowe, czyli partie polityczne. Nastąpiło więc coś, co – niezależnie od etatyzacji – nazwać wypada upartyjnieniem sfery publicznej, zaś „partijnictwo” rozrasta się jak nowotwór niszczący organiczne więzi międzyludzkie na poziomie lokalnym.
2. Dynamicznie rozwijające się partnerstwo publiczno-prywatne prowadzi do dalszej komercjalizacji usług publicznych i kurczenia się sfery publicznej. Warto może przytoczyć strategiczną wizję owych zmian, którą zaszokował czytelników Jaques Attali [Attali 2007]: *Gdy handel zacznie przeważać nad demokracją, prywatne przedsiębiorstwa staną się konkurencją dla usług publicznych – edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, a potem dla sprawiedliwości i suwerenności. Państwa będą zmuszone traktować sieci zagranicznych klinik jak państwowe szpitale, filie zagranicznych uniwersytetów jak uniwersytety państwowe. Prywatne spółki zajmujące się bezpieczeństwem, policję, służby wywiadowcze staną się konkurencją dla policji państwowych w nadzorowaniu przepływu ludzi i danych; (...) Prywatne służby będą wykonywały usługi socjalne i administracyjne. Będzie można otrzymać szybciej jakiś dokument administracyjny albo jakieś świadczenia pieniężne, jeśli zapłaci się drożej.* Postępować więc będzie nie tylko komercjalizacja usług publicznych, ale jednocześnie sfera publiczna zostanie okrojona do tego stopnia, aż w końcu straci znaczenie. Ulegnie siłom nacierającym na nią z dwu stron: ze strony biznesu bę-

dzie to ekspansja myślenia rachującego, z oczywistymi priorytetami efektywności i opłacalności; oraz ze strony konsumpcjonizmu, napędzanego imperatywem zaspokajania wyłącznie własnych potrzeb.

3. Postępujące wyłączenie usług profesjonalnych ze sfery publicznej również przyspiesza jej obumieranie. Staje się ona przedmiotem zainteresowań ekspertów, specjalistów od finansów publicznych czy administracji publicznej. Bez wątpienia wpływ na jej „zwijanie” ma także zjawisko obsadzania na stanowiskach kierowniczych w organizacjach usługowych sektora publicznego kadry menedżerskiej, wyedukowanej/wytrenowanej do spełniania zgoła innych funkcji. Mam tu na myśli sytuację, kiedy na kierunkach zarządzania w polskich uczelniach nie wyklada się *service mangement*⁴ u, nie wspominając już o tym, że wiedza z zakresu zarządzania usługami sektora publicznego znajduje się *in statu nascendi*.

Życie społeczne, im bardziej staje się medialne, tym bardziej nie znosi pustki powstającej przez obkurczenie się sfery publicznej. Jej ograniczanie skompensowane więc zostaje rozprzestrzenianiem się prywatności, co nieorientowani odczytywać będą nawet jako oznakę ożywienia. Nie dajmy się zwieść pozorom. Ekspansja prywatności odnosi się już nie tylko do własności czy posiadania, ale zmierzając wyraźnie ku u-publicznieniu tego, co wcześniej uznawane było za intymne stwarza tylko pozory otwierania się sfery publicznej na impulsy płynące ze strony tego, co jednostkowe¹. Złudzenie żywotności sfery publicznej wynika i stąd, że partyjnie uwikłana władza nie dba o obywatela, ani o pracownika, ale o konsumenta, którego K. Rutkowski nazywa *zbywatelem* [Rutkowski, 2006 s. 229 -235] którego żywotność i zdrowie wyrażać się będą w zapale konsumpcyjnym. Zamiast przechodzenia od życia (*dzoë* – jako sposobu organicznego istnienia) do wyłaniającej się z niego egzystencji (*bios*), czyli w miejsce opisanego już przez klasyczną filozofię

grecką proces, obserwujemy pojawienie się czegoś dokładnie przeciwnego - proces ponownego do-zwierzczenia człowieka. Jeśli w tym miejscu przypomnimy sobie wprowadzone przez Arystotelesa trzy podstawowe rodzaje życia: 1. używanie; 2. działalności obywatelska; 3. poświęcanie się teoretycznej kontemplacji, tym łatwiej będzie zrozumieć na czym polegają omawiane tu przewartościowania.

4. Dla zasklepionego w konieczności zaspokajania potrzeb *zbywatela*, życie sprowadzone zostaje do przeżycia; zaś tym, co jest on jeszcze w stanie wnieść w kurcząca się sferę publiczną jest już tylko „nagie życie”. Prowadzi to w końcu do innego przekształcenie prywatności w sferze publicznej, nie jak to dotąd miało miejsce we wspólnotowości, ale w obsceniczności, o nią bowiem dopominają się zachowania konsumpcyjne ludzi sytych.

Radykalna zmiana postaw jednostkowych, prowadzi więc do przeformułowania deprecjacji sfery publicznej. O ile bowiem dotąd *demos* mógł się samodefiniować za pomocą sfery publicznej, teraz staje się to prawie niemożliwe, ponieważ ta ostatnia przywołuje już tylko negatywny kontekst znaczeniowy. Ci, którzy zawłaszczyli bogactwa (lub to, co jest uznawane za znamiona bogactwa), przekształcając partie polityczną w swoją klientelę, zawładną – prędzej czy później - również sferę publiczną. A kiedy się to już dokona w majestacie prawa, od tego też momentu będzie ona już tylko obszarem gwarancji socjalnych dla nieudaczników, sferą nieuzasadnionych roszczeń, haraczem, ograniczającym swobodne dysponowanie dochodami i bogactwem. (Ten ‘majestat’, czyli *okazałość*, bierze się stąd, iż prawo medialne staje się ważniejsze niż ustawa zasadnicza.)

5. Anihilacja sfery publicznej, rozumianej jako *obszar Mit-sein*, okazuje się więc symptomem pogłębiającej się pustki *Da-sein*. Bytującemu w fikcyjnej (czytaj wirtualnej) rzeczywistości *Dasein* wystarczają już samo-odniesienia do aktów konsumpcji, więc wraz z koncentracją na zaspokajaniu potrzeb nasilać się zjawisko *eksteranlizacji* sfery publicznej (a więc z „zadań własnych” społeczności lokalnych przez partnerstwo publiczno-prywatne ku celom biznesowym), aż do zakwestionowania jej racji bytu.

Przekrojowo ujęta prezentacja skutków zaniku sfery publicznej uzasadnionym czyni następujące pytanie: czy ową deprecjację jej znaczenia można powstrzymać przez wyeksponowanie niezastępowalnej roli usług w jej obszarze powstających? Zanim przyjdzie ten temat podjąć, wcześniej trzeba przeprowadzić wywód tłumaczący, na czym polegać miałyby owo osadzenie i ugruntowanie? Jak się niebawem okaże, takim łącznikiem jest kategoria dobra, tyleż wspólnego (podstawa sfery publicznej), co usługowego (usługa jako obiektywne dobro)?

1.6. USŁUGA JAKO DOBRO OBIEKTYWIZUJĄCE SIĘ W SFERZE PUBLICZNEJ

Powyższy fragment uzmysłowił, jak sędzę, przydatność pojęcia ‘dobra’ w wypełnianiu treścią znaczeniową ‘sfery publicznej’. Chcąc owemu wypełnianiu dać bardziej jednoznaczny wyraz, warto by – wraz z W. Tatarkiewiczem – zwrócić uwagę na formę, jaką przybiera, a jest nią *zbiornik dóbr*. Cytowany tu autor tak objaśnia ów termin:

„Kto pisze książkę, choćby najlepszą, nie tworzy bezpośrednio dobra, lecz tylko zbiornik dóbr.(...) Tak samo sztuka czy prawo. Tak samo kościół, naród, rodzina — to wszystko wielkie, niezastąpione zbiorniki dóbr. Znaczenie ich polega na tym, że zawarte w nich dobra mogą się wielokrotnie i wielorako aktualizować, nie raz w milionach istot”. [Tatarkiewicz, 1989, s. 135]

Odnosząc to pojemne pojęcie do usług publicznych spojrzeć będziemy mogli na nie jako na miejsce koncentracji dobra i - w konsekwencji - wyprowadzić cechę *zborności usług publicznych*. Koncentracja dobra w sferze publicznej jest możliwa, ponieważ przechodzi ono pozytywnie test obiektywizacji, dodać wypada: obiektywizacji instytucjonalnej. Zauważmy więc, że zachodzi tu proces odwrotny; to znaczy, nie trzeba już zmierzać ku indywidualizacji obsługi, subiektywizacja świadczenia nie jest tu konieczna w celu potwierdzenia usługowego charakteru działalności.

Jeśli powyższe ustalenia miałyby pozytywny walor poznawczy, to tym wyraźniej rysuje się sceptycyzm H. Arendt odnoszący się do możliwości u-publicznienia kategorii dobra. Czy można uznać, że udało się je przewyciężyć M. Novakowi? [Novak, 1982] Nie jest to do końca takie pewne z powodu radykalnej odmiennos-

ści podejść, barku płaszczyzny porozumienia, jak i nieprzecinających się osi kierunkowych myślenia. Poniżej podejmuję więc jeszcze jedną próbę „rehabilitacji” kategorii dobra wspólnego; zgodnie z poczynioną deklaracją – zamierzam tego dokonać wykorzystując teorię usług.

Jest już niemal aksjomatem, że każda analiza usługowego fenomenu zejść musi na poziom archetypowej relacji Ja-Ty, przekształcającej się w określonych uwarunkowaniach cywilizacyjnych w inną relację między usługodawcą a usługobiorcą. Taki sposób ujmowania relacji usługowej wpisuje ją więc w rozszerzony kontekst kulturowy, co uprawnia do stosowania w jej eksplanacji postfenomenologicznej metodologii, uprawianej dotąd przez nauki humanistyczne (łącznie z hermeneutycznymi metodami interpretacji znaczeń). Dzięki takiemu właśnie *wglądowi* w usługową relację, niepomiernemu wzbogaceniu uległa więc kontekst interpretacyjny.

Nie przesadzając, co jest ważniejsze, metoda czy ukształtowany przez nią wgląd/ogład, skonstatować należy natomiast wyłanianie się nowej/innej perspektywy poznawczej. Dopiero dzięki niej ujawnić się mogą negatywne następstwa stosowanych dotąd uproszczeń, jak choćby takich, które polegają na oderwaniu relacji usługowej od antropologicznego podłoża i zawężaniu analizy wyłącznie do układu bilateralnego (sprzedawca usługi – klient), ukierunkowanego na zaspokajanie doraźnych potrzeb usługobiorcy. W tym czysto transakcyjno/technicznym podejściu do relacji usługowej niemałą rolę odegrał marketing transakcyjny, redukujący potencjalne bogactwo usługowego świadczenia do rutynowych czynności kupna-sprzedaży. Wraz z taką opcją marketingową postępowało zawężenie znaczenia relacji usługowej, czemu sprzyjało marketingowe zaślepienie potrzebami. W końcu taką, niemniej chorobliwą postać, przybrało skuteczne przewyciężanie przypadłości rozpoznawanej przez Th. Levitta jako *marketing myopia*. [Rogoziński, 2002] Wyłączna koncentracja na zaspokajaniu potrzeb usługobiorców prowadziła do zasklepienia się relacji usługowej w behawioralnym schemacie ssania i zaspokajania. Tożsamy ze swoimi potrzebami nabywca, w usługodawcy znajdował stronnika potwierdzającego ten ścisły związek i obaj dzięki uznaniu imperatywu zaspokajania jednostkowych potrzeb wpisywali usługi wyłącznie w konsumpcyjny kontekst (ściśle: ostatnią,

czwartą fazę społecznego procesu re-produkcji). Z kolei rosnąca konsumpcja usług stanowiła wystarczające uzasadnienie dla tworzenia i rację dla funkcjonowania organizacji usługowej. Ten uproszczony sposób interpretowania właściwości usług, jako takich, wywarł oczywisty wpływ i na usługi publiczne.

Nie powinno więc dziwić, że zmiana w obowiązującym sposobie określania usług publicznych napotkać musi na opory, jakie pojawiają się zawsze wtedy, kiedy staramy się przekształcać schematy myślowe. Ale tym razem może to okazać się łatwiejsze, jeśli już na początku uświadomimy sobie, iż: „*Każdy sprzeciw wobec pewnego systemu i każda próba jego wywrócenia muszą należeć do typu logicznego wyższego niż ten, do którego przynależy to, czemu się przeciwstawia*”. [Wilden, 1977 - cyt. za Baudrillard, 2007]

Tym, co już wstępie należałoby zakwestionować, jest utrwalona w naszej świadomości zbitka pojęciowa nasuwająca nieuchronne kojarzenie usług publicznych z (niemal) Nielimitowanym zaspokajaniem potrzeb. Wzbicie się na inny pułap myślenia o usługach publicznych będzie możliwy wtedy, jeśli zamiast zaspokajanej potrzeby pojawi się Dobro - pisane z dużej litery, aby podkreślić jego aksjologiczne, a nie ekonomiczne znaczenie - jako jej odpowiednik. W wywindowaniu myślenia na taki pułap nieocenioną przysługę może nam wyświadczyć E. Levinas. To bowiem on najdobitniej wyraził sprzeciw wobec sygnalizowanego wyżej imperatywu zaspokajania potrzeb dowodząc, że takie jego rozumienie, będące *de facto* „przykuciem” podmiotu do samego siebie, oznacza osaczenie człowieka w zamkniętym kręgu materialności. [Jędraszewski, 2005, s. 114 - 119]

Osoba skazana na bycie wyłącznie konsumentem (a wyrok brzmi: *Powiedz mi co i ile konsumujesz, a powiem ci kim jesteś*) porusza się już wyłącznie w *materialnym* obszarze tego samego. Owo zasklepienie na konieczności zaspokajania potrzeb, utwierdza ją w złudnym przekonaniu bycia panem samego siebie i panem tej części świata, którą zawłaszcza. W końcu grzęźnie w błogim przeświadczeniu o swej autarkiczności i samowystarczalności. Wraz z zawłaszczaniem połaci świata dokonuje się jednocześnie znoszenie radykalnej inności, uniemożliwiając otwieranie się Ja na to, co Inne, w tym na inne Ty.

Należy więc nieustannie podejmować wysiłek wyjaśniania czym jest, pojawiający się dzięki relacji interpersonalnej, usługowy fenomen i wskazywać czym groziłoby zamknięcie go wyłącznie w „zakętym kręgu materialności” swoich własnych potrzeb. Szlak myślowy został przetarty, można więc iść tropem E. Levinasa i wykorzystać proponowany przez niego sposób przewycięzania grożącego człowiekowi zamknięcia. Tak więc wytyczywszy punkt dojścia, można teraz zrekonstruować etapy prowadzące do jego osiągnięcia:

1. Świadome swoich potrzeb Ja przewycięza – odwołując się do *zoe* - anonimowość istnienia i zmierza do odkrycia autonomiczności decyzji. Jeśli dochodzeniu do tożsamości jednostkowej towarzyszy proces indywiduacji, świadomość własnej odrębności może być poddana usługowej próbie.
2. Spotkanie z usługobiorcą. Tym razem w opisie tego spotkania wystarczy ograniczyć się do wskazania na drugą fazę cyklu aktywności nabywcy (CLAN), aby przypomnieć, że w fazie projektowania zawartości usługowego produktu dokonać się powinno pierwsze otwarcie na inny punkt widzenia (na to, co Inne). Usługowy produkt powstać może jedynie jako rezultat wzajemnych ustępstw i uzgodnień, a rola usługodawcy – zwłaszcza profesjonalisty – nie może sprowadzać się do gotowości bezkrytycznego (ślepego) reagowania na zgłaszane potrzeby. Rzecz można, że kompetencje profesjonalisty ujawnią się dopiero wówczas, kiedy wykaże się on zdolnością „problematyzacji” skierowanego do niego zlecenia. „Problematyzacja” jest tu potwierdzeniem tego, że realizując usługę idzie się nie w kierunku imperatywu zaspokajania potrzeb, ale rozpoznawania kontekst, który je generuje.

Opisując modelowy stosunek do Innego (Ty), E. Levinas podaje przykład relacji ojciec – dziecko; mistrz – uczeń. Każdy z nich w spotkaniu uczy Ja (mnie) dostrzegać granice mojej wolności, obnażać pozory samowystarczalności i wprowadzać w *bycie* odpowiedzialnym. Dla E. Levinasa samoświadomość jest nierozzerwalnie związana ze świadomością sprawiedliwości / niesprawiedliwości; odpowiedzialności / nieodpowiedzialności. [Levinas, 1991, s. 18]

3. Odkrycie antropologicznej zasady *niesamowystarczalności bytowej (człowieka)* pozwala inaczej spojrzeć na imperatyw zaspokajania potrzeb i dostrzec nie tylko stopień uzależnienia Ja od innego Ty (które wspólnie przybrawszy postać wyspecjalizowanego usługowego świadczenia ginie za instytucjonalnym szyldem), ale – zdystansować się od zaślepienia Sobością (*Soi*). Nieoceniona w tym rola usługodawcy, którego fachowość, a zwłaszcza *profesjonalizm*, tworzą rodzaj zabezpieczeń przed tym, by nie zamykać usługowego produktu w ograniczonej (wyłącznie „organicznej”) perspektywie doróżnego zaspokajania potrzeb.
4. Poczucie tożsamości każdej ze stron uczestników relacji usługowej jest koniecznym warunkiem wstępnym umożliwiającym to, by w fazie projektowania zawartości usługowego produktu przezwyciężyć perspektywę k-sobną i otworzyć się na inne Ty. Wówczas – jak to w swojej metodzie współpracy z pacjentem proponował nieodżałowany Antoni Kępiński – lekarz (usługodawca-profesjonalista) razem z chorym projektują usługowy produkt (medyczny) dla pacjenta, który pojawia się jako ów Inny, ściśle ten Trzeci. [Kępiński, 2002]
Usługodawca, zarówno profesjonalista, jak i przedsiębiorca, dorastający do społecznie odpowiedzialnej, roli powinien mieć poczucie wsparcie płynącego ze strony sektora usług publicznych. Ze względu choćby na zbiorowe formy nabywania, cechuje je bowiem naturalna podatność otwierania się na inne Ty, wchodzenie w interakcje z innymi nabywcami. Stąd nie jest przypadkiem, że większość opisanych i systematyzowanych przez R.F.Nichollsa interakcji powstała właśnie usługach publicznych. [Nicholls, Poznań, 2005]
5. Powiedzieć by można, że jest to nie tylko cecha fundamentalna, ale i nadrzędna, która skwantyfikowane analizy *benchmarkingowe* podporządkowuje myśleniu wartościującemu.
6. Spotkanie nabywcy z usługodawcą jest tym samym konfrontacją sposobu myślenia o własnych potrzebach z innym punktem widzenia. W tej nowo pojawiającej się perspektywie dojrzeć może świadomość tego, że każda nabywana usługa jest zaciąganiem długu wdzięczności wobec innych

(dlaczego właśnie ja, a nie ktoś inny? Jeśli teraz ja, to kto inny po mnie i kiedy?); tym samym pojawia się realna szansa, iż realizacja wspólnie zaprojektowanego usługowego produktu skutkować będzie powstaniem obiektywnego dobra.

Zatem typowy, samoizolujący się biznesowy układ partnerski (koncentrujący się wyłącznie na zaspokajaniu potrzeb klienta), w usługach publicznych powinien ulec zneutralizowaniu, a niekiedy odwróceniu przez otwarcie się na inny punkt widzenia. Będzie to możliwe dzięki pojawieniu się Trzeciego, za sprawą którego dotąd dwubiegunowa relacja usługowa ulega rozerwaniu, a więc otwarciu na to, co Inne, a co we współczesnym społeczeństwie łatwo daje się zidentyfikować jako sfera publiczna, a więc obszar wypełniany takimi dobrami, w których – ze względu na otwarty do nich dostęp – partycypować mogą również inni. Tym *Innym*, jako *Trzecim*, być może ‘wymodelowany’ pacjent bądź student, czy też przyszłe pokolenia, ale także konkretna osoba: członek rodziny (np. dziecko) lub sąsiad.

7. Za wypełnianie sfery publicznej tak rozumianymi dobrami, w określonym (prawnie) zakresie odpowiadają oczywiście demokratycznie wyłonione władze (lokalna i rządowa). Podlegające im usługi publiczne nie mają jednakże wyłączności, ponieważ większość z nich jest dublowana skomercjalizowaną podażą prywatnych oferentów. Tym samym odsłaniają się dwa wymiary: partnerstwa i konfrontacji.

Wylamywanie się z kręgu materialności, tak jak było to przedstawiane wyżej, możliwym czyni jednoczesne otwarcie się na sferę symboliczną. W naszym konkretny przypadku oznaczać to będzie uwzględnienie w szeroko rozumianym sektorze usług publicznych również wymiany symbolicznej. W tejsze sferze *dar* staje się przedmiotem wymiany, zaś wyłaniającym się porządkiem symbolicznym kieruje zasada zwrotności, nieustannej odwracalności daru i przeciwdaru, a nie jednostronnego sprawowania władzy przy jego pomocy (łącznie z władzą ekonomiczną, skrywająca się choćby za tzw. ‘pozycją negocjacyjną’). [Baudrillard, 2007, s. 52-53]

8. Na wymianie symbolicznej zasadza się – nie do przecenienia – edukacyjna rola sektora usług publicznych. Gdzie, jeśli

nie w sektorze usług publicznych, możemy zaobserwować, że wymiana nie-ekwiwalentna nie jest czymś bezwartościowym - bo nieefektywnym- a wprost przeciwnie: nieekwiwalentność, zdolność obdarowywania, darzenia, nie zawsze interesownego współdziałania... wszystkie te zachowania są fundamentem kultury wysokiej. Dlatego wysokiej, ponieważ wyrasta ona ponad cywilizacyjne *tiule*.

1.7. KULTUROTWÓRCZA I NOBILITUJĄCA ROLA USŁUG PUBLICZNYCH

Musimy się z tym pogodzić, że wszelkie próby zmierzające do wzbogacenia naszej wiedzy o usługach publicznych bynajmniej nie znoszą, a przeciwnie, potęgują znaczenie trychotomicznego podziału całego usługowego uniwersum. Warto je tu przypomnieć choćby z tego powodu, że konkretna usługa (np. edukacyjna) pojawić się może w trzech różnych systemach aktywności wytwórczej:

1. Działalność charytatywna, gdzie usługa najczęściej przybiera postać po-sługi, zorientowanej na *c h a r i s*, a sprawowanej wedle zasady: *daję, ponieważ już mi dałeś*. [Riceour, 2010, s. 8-9]
2. Działalność gospodarczo zorientowana, a taka sytuacja ma miejsce w sektorze usług publicznych - zorientowana na *Dobro* (istnienie 'dobra wspólnego' najdobitniej poświadcza nabycie usługi publicznej). W jej kształtowaniu uwzględnia się jeszcze starą zasadę organizującą współzycie społeczności ludzkich: *do ut des, daję, abys dał*. Za M. Weberem dodać należy, że przez *działalność gospodarczo zorientowaną* rozumieć należy takie działanie, "gdy jego sensem intencjonalnym jest troszczenie się o potrzebę użytecznych świadczeń. [M.Weber, 2002, s. 43-44]
3. Działalność gospodarcza *sensu stricto* prowadzona w sektorze biznesu – zorientowana na przekształcanie (wymianę) użyteczności w przychód. Przegląd powyższych rodzajów aktywności uzmysławia, że wraz z usługową działalnością gospodarczą wkracza mechanizm rynkowy, nie tolerujący zasad przytoczonych wcześniej.

Nie jest uzasadnione wdawanie się w porównywanie czy wnikliwe uwypuklanie różnic między przedstawionym wyżej trzema formami aktywności, bowiem niemniej ciekawe jest badanie zależności występujących między przytoczonymi tu systemami. Tak więc to, co pojawi się poniżej jako końcowy fragment, będzie próbą syntetycznego ujęcia zjawisk dostrzegalnych w przyjętej tu perspektywie interpretacyjnej, którą wyznaczają: dobro – usługa – o następujący trójpodział aktywności gospodarczej:

1. Wyłączna koncentracja na maksymalnym zaspokojeniu potrzeb usługobiorcy podporządkowuje sektor usług komercyjnych regulacjom obowiązującym w materialnych procesach produkcyjnych. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, kiedy archetypowa relacja usługowa między usługodawcą a usługobiorcą zostaje zamknięta (zablokowana) w biznesowym związku partnerskim, także wówczas, kiedy ten pierwszy podmiot błędnie interpretuje slogan: zawsze do usług. Wraz z komercjalizacją relacji usługowej powstaje niebezpieczeństwo, iż postępująca indywidualizacja obsługi nabywcy służyć będzie przede wszystkim potwierdzeniu już nie tyle tożsamości, co Sobości. Koncentryczność potrzeb nabywcy wzmocniona zostaje oczywistą, dośrodkową orientacją firmy usługowej. Jeśli projektowanie zawartości usługowego produktu, osadzone na innym odczytaniu mechanizmu potrzeb, nie spowoduje rozerwania tego bilateralnego układu, to szansa zostanie bezpowrotnie zmarnowana. W zamkniętym, koncentrycznym układzie (ja i moje potrzeby) usługobiorca nie tylko utrwała błędne pojęcie o tym, czym jest usługa, ale zapoznaje prawdę bycia człowiekiem.
2. Publiczny usługodawca korygując nawyki wyniesione z sektora usług biznesowych musi usługobiorcę „wychowywać” i uwrażliwiać na obecność innego Ty. Dla odmiany publiczny świadczeniodawca musi mieć wyostrzoną świadomość odpowiedzialności nie tylko za powierzony mu fragment sfery publicznej, ale także za „wychowywanie” usługobiorców jako współ-nabywców. Wyrazić to można również postulatem takiego kształtowania warunków świadczenia, aby ułatwiało ono wchodzenie w relacje z innym Ty, aby pomogło oswoić się ze zbiorowymi formami konsumpcji, żeby fizyczną obecność innego nabywcę nie traktować jak zagrożenie,

a jego samego wyłącznie jak konkurenta, chociaż być może pogarsza on komfort konsumowania. W tym miejscu i kontekście sfera usług publicznych pojawia się jako obszar swojej „socjalizacji”, ale jednocześnie i nobilitacji.

3. Bez zachodzącej w sektorze usług publiczny ‘socjalizacji’ zaburzony zostaje przebieg procesu ‘kulturowej antropogenezy’. „Socjalizacja” (u-publicznienie?) jest tutaj synonimem działań zmierzających do przekształcenia sterowanego potrzebami behawioralnego układu w układ kulturowo ukształtowanych ról. Przez dostrzeganie współ-zależności, dochodzi się w nim do odkrycia zasady wzajemności, a to jest już wprowadzeniem antropogenezy na poziom etyczny. Uświadomienie sobie mojej współzależności od innych, albo wprowadzenie w pole widzenia innego Ty, jest – jak dowodził E. Levinas – równoznaczne z tym, co sprawiedliwe. Radykalizm myślenia E. Levinasa najpełniej wyraża się tym, iż (w: *Całości i nieskończoności*) Inny jest ontycznie pierwszy w stosunku do Ja, a więc przestaje być – jak u wcześniejszych dialogików – równorzędnym partnerem dialogu. Nadto w uznaniu, iż „*Porządek osobowy, do którego zmusza nas twarz, znajduje się poza byciem. Poza byciem jest trzecia osoba, której nie określa bycie sobą-samym, tożsamością. Jest ona możliwością owego trzeciego kierunku: radykalnej nieodpowiedniości, która wymyka się dwubiegunowej grze immanencji i transcendencji, grze, która cechuje bycie i w której immanencja zawsze wygrywa z transcendencją*”. [Levinas, 1991, s.225]

Dla prowadzonych wyżej wywodów jest to znaczące uzupełnienie, godne dobitniejszego wyrażenia: na organizacje (usługowe) zagospodarowujące sferę publiczną spada odpowiedzialne zadanie *subwersji*, a więc zasadniczej zmiany horyzontalnego kierunku rozciągniętego na sekwencji: potrzeba – (jej) de/prywacja - interesowność/opłacalność – efektywność, na kierunek wertykalny. Dopiero dzięki tej subwersji, potwierdzającej otwarcie się na wymiar symboliczny, można zrozumieć czym jest *dobro-stan* i jakie możliwości jego osiągania przez wspólnotę. Nie muszę dodawać, że chodzi o *upublicznią* wspólnotę, a nie o segment konsumentów.

4. Wzorcotwórcza funkcja usług publicznych. Można uznać, że przynajmniej do przełomu tysiącleci (XX/XXI w). dotrwała wzorcotwórcza funkcja usług publicznych, spełnianych przez uniwersytet, filharmonie, muzea, biblioteki Przynajmniej do początku nowego tysiąclecia tak było, że każdy artysta chciałby, aby jego prace znalazły się w zbiorach muzeum narodowego; każdy kompozytor marzy o tym, by jego dzieło wykonane zostało przez orkiestrę filharmoniczną; ktoś niechciałby studiować na renomowanej uniwersytecie publicznym? [Sławek, 2002] Wyrażała się w tym – jak dotąd – nobilitująca funkcja usług publicznych.

Dwa punkty widzenia na usługi publiczne: jednostkowo-osobnicze i instytucjonalne dotąd wzajemnie się uzupełniały i dopełniały. Nie tylko twórca, ale zwyczajny usługobiorca po osiągnięciu wstępnego stanu tożsamości, potrzebował jej zewnętrznego potwierdzenia. Nic nie spełniało lepiej tych oczekiwań niż świadomość rzeczywistej wartości nabytej usługi, potwierdzona odniesieniem do uznanego - bo publicznie zobiektywizowanego – dobra. Znaczenie usług publicznych było tym większe, im bardziej otoczony i przytłoczony rzeczami konsument uświadamiał sobie, że rzeczy/przedmioty nie mogą potwierdzać człowieka w jego byciu osobą. Jak to dobitnie wypowiedział M.Buber: *„Ja podstawowego słowa Ja – Ty jest inne niż Ja podstawowego słowa Ja – Ono.”* Owe dwa podstawowe pary słów należą do innych światów; do świata Ty, który przekracza przestrzeń i czas, oraz do wypełnionego przez przedmioty świata Ono, związanego z czasem i przestrzenią. Człowiek może poprzestać na rzeczach, pozornie wykorzystując je podług swych życzeń, bowiem kiedy ich „doświadcza” podporządkować się musi ich funkcjonalnej użyteczności. Wprawdzie człowiek nie może żyć bez Ono, *„Ale kto żyje tylko z nim, nie jest człowiekiem”*. We fragmencie tym rozmyślnie użyty jest czas przeszły i wprowadzona jest cezura czasowa, ponieważ – jak wieści J. Attali i co potwierdzają coraz wyraźniej rysujące się trendy – w świecie globalnych korporacji usługi publiczne staną się reliktem bez znaczenia.[Buber, 1992, s.39,s.60]

Zakończenie nieuchronnie przybiera postać apelu o ratowanie ‘sfery publicznej’, przy czym czynność tę rozumieć należy w znaczeniu, jakie jej nadał M. Heidegger w znanym eseju *Budować, mieszkać, myśleć*. Ratować, znaczy bowiem „wyzwalać coś w jego własną istotę”. Bez tego ratującego wyzwolenia ‘usługowe’ odwzorowywanie ‘sfery’ publicznej będzie niemożliwe. Co gorsza, może się niebawem okazać, że jako obywatele, zredukowani do konsumentów, pozbawieni trwałego odniesienia do usług publicznych w ogóle zatracimy zdolność rozumienia czym jest działalność usługowa i czym w istocie jest jej świadczenie.

ROZDZIAŁ 2

ISTOTA WSPÓŁCZESNYCH USŁUG PUBLICZNYCH

Barbara Kożuch*, Antoni Kożuch**

Pod koniec XIX wieku w krajach zachodnich rozpoczęła się praktyka zapewnienia przez państwo usług publicznych, na początku dostaw gazu i wody, a następnie energii elektrycznej i usług medycznych. W większości państw rozwiniętych usługi publiczne świadczone są przez administrację lokalną i rządową. Po drugiej wojnie światowej w niektórych państwach wprowadzono publiczną służbę zdrowia i szkolnictwo.

Świadczenie usług publicznych i korzystanie z nich ma charakter powszechny. Nawet bowiem te społeczeństwa, w których dominuje indywidualizm i ograniczanie do absolutnego minimum roli państwa w gospodarce, nie mogą obyć się bez tego rodzaju usług.

W zarządzaniu znana jest prawidłowość, że praktyka znacząco wyprzedza powstawanie dorobku naukowego. W odniesieniu do usług publicznych trzeba stwierdzić, że to opóźnienie jest szczególnie duże, a w polskiej literaturze przedmiotu jest to zagadnienie niemal nierozpoznane. Częściej usługi publiczne są rozpatrywane przez przedstawicieli ekonomii, a zwłaszcza finansów publicznych. Jednak niektóre kategorie przydatne w analizach ekonomicznych są zawodne w poznawaniu prawidłowości i zasad zarządzania, co dotyczy głównie formy własności - kategorii ekonomicznej determinującej występowanie wielu zjawisk ekonomicznych. Dlatego też spojrzenie na usługi publiczne z punktu widzenia sprawności ich świadczenia różni się od innych perspektyw badawczych.

Na gruncie nauk o zarządzaniu, w ramach subdyscypliny zarządzanie publiczne, o istocie usług publicznych głównie decydują

* Uniwersytet Jagielloński

** Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu.

podzielane w danym społeczeństwie wartości i motywacja świadczenia tych usług. Ważne jest zatem zdefiniowane usług publicznych, poznanie ich miejsca w systemie usług, warunków realizacji tych usług powodujących określone relacje pomiędzy organizacjami publicznymi tworzonymi w celu świadczenia usług zaspokajających szczególne potrzeby obywateli, a nimi samymi jako usługobiorcami.

W dokumencie „eEuropa” za najważniejsze usługi wspierające rozwój gospodarki uznano rozwój usług elektronicznych w zakresie:

- usługi publiczne (e-governance),
- usługi medyczne świadczone na odległość (e-health),
- nauczanie na odległość (e-learning),
- handel elektroniczny (e-commerce).

Są to usługi, których celem jest podniesienie jakości życia mieszkańców. Pomagają one zapewnić jednolity standard świadczeń społecznych wyrównać szanse dostępu. [Piechur A., 2006]

Oznacza to, że powszechność usług publicznych stale wzrasta i rośnie ich znaczenie we współczesnej gospodarce rynkowej.

2.1. POJĘCIE USŁUG PUBLICZNYCH

Dobrym punktem wyjścia do definiowania usług publicznych jest rozpatrzenie ich zdolności do realizowania interesu publicznego mimo tego, że termin ten wypełniany jest różną treścią. Przykładowo w koncepcji tradycyjnego zarządzania publicznego (*Old Public Management*) podkreśla się uprawnienie wybieralnych polityków do jego zdefiniowania i zawarcia w aktach prawnych. Interes publiczny postrzegany jest jako słuźenie wyższym celom i reprezentowanie interesów obywateli. Natomiast w nowym zarządzaniu publicznym (*New Public Management*) interes ten pojmowany jest jako zagregowany interes członków społeczeństwa odzwierciedlony w interesach zwycięskiej koalicji. Z kolei w koncepcji służby publicznej (*New Public Service*) interes publiczny jest rezultatem dialogu społecznego i oznacza podzielane wartości oraz wspólne interesy obywateli. [Denhardt, Denhardt 2003, s. 65-81; Rosenbloom 1993, s. 8-9; Koźuch 2004, s. 79-80]

Dla potrzeb prowadzonych rozważań można zaproponować rozumienie interesu publicznego jako słuźenie celom wyższym, naj-

ważniejszym z punktu widzenia całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami.

Zatem do kategorii usług publicznych zaliczyć można tylko te usługi, które służą osiąganiu celów wyższych, stanowiąc o być albo nie być wspólnoty obywateli. Podstawowym kryterium, czy konkretne działania są usługą publiczną, jest służenie interesowi publicznemu. Zamiast definiowania tego różnie określanego pojęcia, warto pokazać to na przykładzie. Tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw jest bardzo ważne z punktu widzenia całego społeczeństwa, gdyż dynamiczny rozwój tego sektora zgodny jest z logiką procesów rynkowych zachodzących w transformowanej gospodarce i w demokratycznym państwie. Natomiast zapewnienie warunków rozwoju konkretnemu przedsiębiorstwu A lub X nie należy do zadań sfery publicznej, lecz pozostaje obowiązkiem ich właścicieli. Sytuacja zmienia się, gdy firma A lub X jest głównym albo jedynym pracodawcą na lokalnym rynku. Wtedy rozwojem konkretnego przedsiębiorstwa interesują się władze publiczne, tylko jednak z punktu widzenia danej społeczności lokalnej, a nie dlatego, że miałyby preferować rozwój konkretnej organizacji gospodarczej.

Biorąc powyższe pod uwagę można usługi publiczne zdefiniować jako dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, które niezależnie od liczby korzystających posiadają określoną wartość, której nie naruszają kolejni użytkownicy.

Są to więc usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę. W tym zakresie występuje zgoda społeczna przewidująca świadczenie pewnych usług wszystkim, niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu. Usługi publiczne są tak ważnym czynnikiem, że zapewnienie ich jest niezbywalnym obowiązkiem państwa, wynikającym z koncepcji praw człowieka. Są to dobra publiczne, których nie można wyłączyć z konsumpcji, a jednocześnie nie konkurują w konsumpcji. Ich konsumpcja przez jedną osobę nie pozbawia innych możliwości konsumpcji.

Potrzeba realizacji interesu publicznego drogą świadczenia usług publicznych powoduje, że zaspokajaniu w ten sposób po-

trzeb przez obywateli towarzyszą dwie podstawowe okoliczności, odróżniające usługi publiczne od innych rodzajów usług:

- nierywalizacyjny charakter konsumpcji,
- niemożność wykluczenia z konsumpcji.

W literaturze traktuje się te warunki jako cechy odróżniające usługi publiczne od innych rodzajów usług.

Interes publiczny jest realizowany poprzez świadczenie dwojakiemu rodzajowi usług: klasycznych, inaczej czystych oraz mieszanych, nazywanych też usługami prywatnymi dostarczonymi przez sektor publiczny – nieodpłatnie lub za częściową odpłatnością.

Klasyczne usługi publiczne służą całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej. Ich naturalną cechą jest to, że korzystanie przez jednego obywatela i czy grupę obywateli ma charakter zbiorowy, a wykluczenie kogokolwiek jest niemożliwe np. oddychanie nieskażonym powietrzem, korzystanie z rzek, jezior, autostrad, krajobrazu, z bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne. Usługi te powstają i są eksploatowane przy wykorzystaniu funduszy publicznych. Podkreślić tu należy, że powietrze, rzeki, krajobraz utraciły cechę dóbr wolnych i ich współczesne użytkowanie wiąże się z ich „uzdatnianiem” i dbałością o zachowanie walorów, w które je wyposażała natura.

Usługi mieszane są określane przez podstawowe potrzeby ludzkie i - na skutek doktryny społecznej oraz prowadzonej przez władze publiczne polityki państwa - służą całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej, jak np. ochrona zdrowia, edukacja. [Stiglitz 2004, s. 161-162; Janoś-Kresło 2002, s. 28-34; Owsiak 2001, s. 26]

Usługi publiczne muszą być dostarczone w tej samej ilości wszystkim konsumentom, znajdującym się w obszarze jego oddziaływania jednostki powołanej do świadczenia tych usług. Warunek równej konsumpcji musi być odnoszony do wszystkich, bez względu na to, czy płacą za te dobra, czy nie. Ponadto różnorodne, nieraz budzące kontrowersje podejścia, zmuszają do ostrożnego klasyfikowania tych dóbr, gdyż pojęcie usług publicznych jest ograniczone z uwagi na występowanie usług mieszanych, określanymi jako usługi społeczne lub usługi prywatne pochodzące ze źródeł publicznych. Przykładem takiego dobra jest edukacja. Ekonomiści uzasadniają publiczny charakter systemu edukacji względami dystrybucyjnymi, powodującymi zbyt wysokie koszty

funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Jest jednak znacznie ważniejsza przyczyna, że całkowite uzależnienie wykształcenia młodzieży od statusu majątkowego rodziców [Stiglitz 2004, s. 161] nie może być akceptowana. Spowodowałoby to niekonkurencyjność kapitału ludzkiego danego kraju w stosunku do innych państw prowadzące do pogłębiania się luki cywilizacyjnej i braku perspektyw rozwojowych.

Zatem przy rozróżnianiu klasycznych usług publicznych i usług mieszanych ważne są kryteria ich wyodrębniania. W pierwszym przypadku są to przyczyny naturalne, a w drugim – przyczyny społeczne – podzielane w danym społeczeństwie wartości zawarte w doktrynie społecznej i polityce państwa.

Istotę usług publicznych dobrze wyjaśnia ekonomiczna kategoria osiągalnej użyteczności dóbr i usług (*utility possibilities*), czyli realizowany przez jednostkę ogół korzyści z konsumpcji. W przypadku usług publicznych szczególnie ważna jest współzależność dochodów indywidualnych członków społeczeństwa oraz użyteczności dóbr i usług publicznych.

Inaczej przedstawia się zależność pomiędzy użytecznością dóbr mieszanych a dochodami indywidualnymi. Analizowana zależność jest tu wysoka. Im wyższe dochody indywidualne, tym niższa użyteczność dóbr mieszanych. Obywatele osiągający relatywnie wysokie dochody nie są zainteresowani korzystaniem z tych usług. Stać ich bowiem na korzystanie z prywatnych usług edukacyjnych, czy zdrowotnych.

Kategorię usług publicznych tworzą klasyczne usługi publiczne wraz z dobrami mieszanymi, czyli z tymi usługami, które mimo ich prywatnego charakteru są - z uwagi na interes publiczny - traktowane na równi z klasycznymi.

Usługi publiczne obejmują szeroki zakres aktywności jednostki samorządu terytorialnego realizowanych przez różne formy organizacyjne, np. jednostki budżetowe (urzędy), zakłady budżetowe, spółki prawa handlowego. Zadania w zakresie świadczenia tych usług dotyczą nie tylko urzędów, ale dotyczą także innych form organizacyjnych, bez względu na rozwiązania organizacyjne występujące w danej jednostce.

2.2. KLASYFIKACJA USŁUG PUBLICZNYCH

Usługi publiczne polegają na dostarczaniu określonych korzyści przez podmioty o różnych formach prawnych i zróżnicowanych strukturach organizacyjnych, różnym zakresie rzeczywistym i normatywnym oraz o różnych zasadach finansowania. Stąd też niezbędna jest ich klasyfikacja polegająca na podziale klasy i rodzaje według określonych kryteriów. Cele klasyfikacji można określić następująco:

- określenie, czy pewne cechy lub zachowania są na tyle ważne, by je oddzielnie traktować,
- określenie stopnia, w jakim pewne cechy odnoszą się do różnych kategorii. [Flejterski, 2005, s. 45]

Jedną z klasyfikacji jest podział usług na gospodarcze i pozagospodarcze [Flejterski, 2005, s. 46]. Do sfery usług gospodarczych zalicza się usługi, które wyróżniają się powiązaniem z produkcją (nauka i rozwój techniki, transport i łączność, handel, finanse, ubezpieczenia), związane z kształtowaniem osobowości ludzkiej, zaspokajaniem duchowych i psychofizycznych potrzeb człowieka (oświata, kultura fizyczna, turystyka i sport) oraz usługi związane z kształtowaniem materialnych warunków bytu (gospodarka mieszkaniowa, komunalna, usługi bytowe na rzecz gospodarstwa domowego oraz usługi osobiste i domowe).

Natomiast do sfery pozagospodarczej zalicza się aparat władzy i porządku publicznego, administracja rządowa i samorządowa o charakterze pozagospodarczym, obrona narodowa, łącznie z siłami bezpieczeństwa i porządku publicznego, organizacje polityczne, instytucje wymiaru sprawiedliwości, organizacje i zrzeszenia społeczne oraz wyznaniowe.

Do innych często wymienianych w literaturze kryteriów klasyfikacji usług zalicza się: przeznaczenie danej usługi, rodzaj wyniku pracy, rodzaj wykonywanej pracy, odpłatność [Flejterski, 2005, s. 47-50 za Daszkowska, 1998, s. 27-31].

Według kryterium przeznaczenia danej usługi wyróżnia się:

- usługi produkcyjne – użyteczne produkty niematerialne wykorzystywane w procesie produkcji dóbr materialnych, ale nie tworzące nowych dóbr (np. roboty instalacyjne, montażowe, dystrybucja energii elektrycznej); usługi te zaspokajają potrzeby odbiorców w sposób pośredni;

- usługi konsumpcyjne – użyteczne produkty niematerialne wykorzystywane w procesie konsumpcji indywidualnej i zbiorowej, które powstają w wyniku pracy polegającej na naprawach, remontach i konserwacjach, udostępnieniu konsumentom urządzeń i pomieszczeń w celu ich eksploatacji (np. usługi transportowe) oraz wytwarzania użytecznych produktów niematerialnych zaspokajających potrzeby ludzi w zakresie konsumpcji osobistej i społecznej (np. usługi komunalne, mieszkaniowe, ochrona zdrowia, opieka społeczna);
- usługi ogólnospołeczne – czynności zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne społeczeństwa świadczone przez aparat władzy, bezpieczeństwa i porządku publicznego, organizacje polityczne, instytucje wymiaru sprawiedliwości, organizacje społeczne i wyznaniowe; przez innych autorów ten rodzaj usług nazywany jest usługami publicznymi.

Według kryterium rodzaju wyniku pracy usługi można podzielić na:

- usługi renowacyjne mające na celu zachowanie lub przywracanie wartości użytkowej dóbr,
- dystrybucyjne – odnawianie lub zwiększenie droga wymiany wartości zasobów rzeczowych,
- rekreacyjne – polegające na działaniu na właściwości fizjologiczne człowieka (np. lecznicze, turystyczne),
- oświatowo-kulturalne – przekazywanie wiedzy i doznań artystycznych,
- organizacyjne – podejmowanie i przekazywanie decyzji osobom lub grupom osób.

Kryterium rodzaju wykonywanej pracy, czyli czynności zmierzających do zaspokojenia potrzeb ludzkich, pozwala na wyróżnienie:

- czynności polegających na oddziaływaniu na podmioty lub obiekty: czynności remontowe, naprawcze, konserwacyjne, polegające na współdziałaniu w procesie produkcji lub polegające na obsłudze procesu produkcyjnego oraz wytwarzanie przedmiotów z materiału powierzonego przez zleceniodawcę,

- czynności polegające na udostępnianiu do eksploatacji czasowej i bezpośredniej urządzeń i pomieszczeń w zakresie transportu i łączności oraz handlu,
- czynności zaspokajające bezpośrednio potrzeby fizyczne i psychiczne człowieka,
- czynności zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne gospodarki narodowej i społeczeństwa jako całości (np. administracja państwowa, wymiar sprawiedliwości),
- wytwarzanie wyrobów na zamówienie z materiałów własnych zakładów usługowych.

W ramach podziału usług według kryterium odpłatności wyróżnić należy:

- usługi rynkowe – będące przedmiotem kupna-sprzedaży, posiadające określoną cenę,
- usługi pozarynkowe – przekazywane na zasadach nieodpłatnych lub częściowej odpłatności (np. oświata, kultura, opieka zdrowotna).

Według formy prawnej wyodrębnia się trzy grupy usług świadczonych przez przedsiębiorstwa usługowe:

- usługi świadczone przez przedsiębiorstwa prywatne z reguły na zasadach komercyjnych,
- usługi oferowane przez przedsiębiorstwa publiczne, np. telewizja publiczna,
- usługi oferowane przez instytucje publiczne i samorządowe oraz organizacje i stowarzyszenia.

Podstawą systemu klasyfikacji jest Polska Klasyfikacja Działalności (PKD), która do elementów składowych gospodarki traktowanych jako usługowe zalicza: handel hurtowy i detaliczny, naprawy pojazdów oraz artykułów przeznaczenia osobistego i domowego, hotele i restauracje, transport i łączność, pośrednictwo finansowe, obsługę nieruchomości, administracje publiczną i obronę narodową, edukację, ochronę zdrowia i opiekę socjalną, działalność komunalną, socjalną oraz gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników.

Przedstawione kryteria klasyfikacji usług pozwalają na wyróżnienie usług publicznych. Najbardziej ogólny charakter ma klasyfikacja obejmująca trzy grupy tych usług [Kožuch 2006, s. 22-23]: W objaśnianiu istoty organizacji publicznych i zarządzaniu nimi

przydatne wydaje się wyodrębnienie następujących rodzajów tych usług:

- świadczenie usług dla obywateli związanych z posiadaniem obywatelstwem oraz zamieszkiwaniem określonego terytorium państwa, jak zapewnienie bezpieczeństwa publicznego czy ochrony środowiska naturalnego;
- dostarczanie użyteczności gospodarstwom domowym w zakresie sfer najważniejszych z punktu widzenia państwa i jego obywateli w tych przypadkach, gdy organizacje prywatne nie czynią tego na swoje ryzyko, a organizacje społeczne nie mają możliwości świadczenia tych usług bez wsparcia podmiotów publicznych, np. organizowanie i świadczenie pomocy społecznej, bezpłatne usługi edukacyjne na szczeblu podstawowym;
- świadczenie usług tworzących warunki do właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów: biznesowego, społecznego i publicznego, np. inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, regulacje zapewniające równe traktowanie wszystkich sektorów.

Klasyfikacja ta bezpośrednio nawiązuje do istoty usług publicznych.

Bardziej szczegółowe rozróżnienia zawiera podział analizowanych usług na: usługi administracyjne, publiczne o charakterze społecznym, publiczne o charakterze technicznym [Wańkiewicz, s. 61-66]. (tab. 2.1)

Usługi administracyjne obejmują zadania realizowane przez administrację publiczną, związane z dokonywaniem czynności administracyjnych. Mogą one występować samodzielnie lub jako element realizacji innej kategorii usług. Do usług tych zalicza się:

- wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów na życzenie klienta, nie będących decyzjami administracyjnymi,
- wprowadzanie danych do rejestrów danych uzyskiwanych od klienta (np. rejestracja urodzeń, samochodów),
- wydawanie pozwoleń i decyzji w trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego – typowe usługi związane z regulacją życia społeczno-gospodarczego mające na celu ochrony interesu społeczności w stosunku do interesu jednostek,

- wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie do działalności kontrolowanych przez państwo.

Tabela 2.1. Klasyfikacja współczesnych usług publicznych

Kategorie usług publicznych	Rodzaje usług
Usługi i e-usługi Administracyjne	Wydawanie dokumentów nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami
	Wprowadzanie do baz danych uzyskiwanych bezpośrednio od klientów
	Wydawanie zezwoleń i decyzji w trybie zgodnym z kodeksem postępowania administracyjnego
	Wdawanie zezwoleń i koncesji dotyczących działalności gospodarczej reglamentowanej przez państwo
Usługi i e-usługi społeczne	Ochrona zdrowia
	Oświata i wychowanie
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Mieszkalnictwo
	Bezpieczeństwo publiczne
Usługi techniczne	Transport – usługi i infrastruktura
	Zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymania czystości i porządku
	Cmentarnictwo
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwa, ciepłownictwo)
	Zieleń publiczna

Źródło: opracowanie własne

Dostępność tego rodzaju usług jest relatywnie wysoka. Standardy tych usług kształtowane są na poziomie obsługi klienta. W usługach tych nie występują prawidłowości charakterystyczne dla rynku, bowiem generalnie usługi te realizuje administracja rządowa i samorządowa. W tym zakresie można mówić jedynie o rynku usług poligraficznych, który jest zróżnicowany ze względu na charakter wydawanych dokumentów.

Kolejną kategorią usług publicznych są usługi o charakterze społecznym, obejmujące:

1. usługi w zakresie ochrony zdrowia charakteryzujące się dyspozycyjnością, wzrostem kosztów wraz z poziomem specjalizacji, regulacja prawną zasad ich świadczenia i finansowania; w praktyce istnieją trudności z zapewnieniem dostępności do tych usług (limity pacjentów i zabiegów); in-

strumenty zarządzania usługami ochrony zdrowia nie mieszczą się w zakresie działań administracji szczebla podstawowego;

2. oświata i wychowanie oraz edukacja – obejmujące szkolnictwo podstawowe i średnie, które winno być finansowane z budżetu oraz wyższe, zawodowe i doksztalcanie; działanie administracji lokalnej może dotyczyć w zasadzie warunków materialnych świadczenia, pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami; nie ma mechanizmów kontroli klienta nad jakością realizowanych usług; możliwości administracji lokalnej i regionalnej w zakresie standardów i rynku tych usług są ograniczone i dotyczą głównie udziału finansowego w kształtowaniu infrastruktury usługowej;
3. kultura – rola administracji publicznej polega na sprzyjaniu ich rozwojowi; klient płaci za usługę a administracja pełni rolę mecenasa; administracja samorządowa posiada możliwości działań w tej sferze, szczególnie w zakresie kształtowania standardów tych usług jeżeli posiada niezbędne środki finansowe lub potrafi zapewnić finansowanie zewnętrzne;
4. kultura fizyczna i rekreacja posiada cechy podobne jak usługi w zakresie kultury; administracja samorządowa dysponuje stosunkowo dużymi możliwościami w realizacji tych usług; ze względu na ich charakter dostarczanie ich jest powierzane najczęściej podmiotom rynkowym;
5. pomoc i opieka społeczna obejmuje: monitoring potrzeb, sprawowanie opieki oraz zapobieganie narastaniu potrzeb; standardy świadczenia tych usług określają normy prawne, będące odzwierciedleniem polityki społecznej; administracja samorządowa określa natomiast programy szkoleniowe dla bezrobotnych oraz zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi i wyznaniowymi; w pewnym sensie jest to pewnego rodzaju odpowiednik kształtowania rynku tych usług;
6. mieszkalnictwo – tutaj podstawowym zagadnieniem jest relatywnie mała dostępność do lokali mieszkaniowych głównie ze względu na barierę finansową; rola administracji publicznej polega na tworzeniu warunków do zaspokojenia potrzeb w tym zakresie, ale może również dysponować odpowiednimi zasobami; występują dwa główne problemy: brak

mieszkań i niski ich standard; administracja samorządowa nie może jednak samodzielnie kształtować standardów tej usługi ze względu na obowiązujące w tym zakresie przepisy oraz kształtować polityki społecznej w tym zakresie (brak środków finansowych); powszechnie stosowana jest realizacja tej usługi przez podmioty rynkowe;

7. bezpieczeństwo publiczne realizowane przez odpowiednie służby; cele i standardy tej usługi kształtują przepisy prawa.

Do usług publicznych zalicza się także usługi o charakterze technicznym związanych z realizacją odpowiedniej infrastruktury technicznej (sieć dróg, wodociągi, kanalizacja, sieć energetyczna). Kategoria ta obejmuje:

1. transport: usługi i infrastruktura - kategoria ta generuje wysokie koszty za gotowość i utrzymanie, które ponosi organizator usługi; administracja publiczna jest właścicielem infrastruktury i organizatorem usług transportowych w zakresie przewozu osób i dlatego trudno mówić o rynku oferującym infrastrukturę; dość duża swoboda występuje w zakresie kreowania polityki społecznej, standardów usług oraz kreowania rynku usługodawców w zakresie przewozów; działa natomiast dość dobrze rozwinięty rynek usług budowlanych; cele i standardy tych usług regulują przepisy prawa; podstawową trudnością w świadczeniu tych usług jest niedostatek środków finansowych;
2. gospodarka wodna: zaopatrzenie w wodę i kanalizacja - wysokie koszty tych usług związane są z kosztami utrzymania środowiska (ochrona zasobów i oczyszczalnie); możliwości kształtowania przez administrację lokalną standardów realizacji usług są znaczące, ograniczone jedynie przepisami sanitarnymi i przepisami prawnymi w zakresie ochrony środowiska;
3. gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku: wysokie koszty tych usług wynikają z kosztów zachowania zasobów naturalnych środowiska; problemem jest brak środków oraz zachowania patologiczne wynikające z wysokich cen i przyzwyczajień oraz braku koordynacji związanej z lokalizacją składowisk,

4. cmentarnictwo – usługa realizowana odpłatnie, ale z uwarunkowaniami kulturowymi; problemy występują głównie w dużych miastach ze względu na brak terenów pod cmentarze; sytuacja ta zmienia się w związku z akceptacją społeczną kremacji; występują lokalne rynki związane z cmentarnictwem, np. produkcja nagrobków;
5. zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo) – za usługę płaci klient dostarczycielowi; ze względu na regulacje cen część kosztów ponosi organizator; infrastruktura generuje wysokie koszty za gotowość; administracja lokalna ma obowiązek określania standardów realizacji usługi oraz kreowania polityki społecznej; usługi w tym zakresie mają charakter monopolu, gdyż nie ma większych możliwości kreowania rynku usług;
6. zieleni publiczna – koszty ponosi właściciel a za użytkowanie nie pobiera się opłat; brak jest możliwości stworzenia rynku usługodawców; administracja lokalna ma pełne możliwości kształtowania standardów i określania zasad realizacji tych usług.

Klasyfikacja usług publicznych pozwala lepiej poznać ich istotę i zrozumieć, jak znaczącą rolę odgrywają one we współczesnych społeczeństwach.

Na rzeczywiste znaczenie usług publicznych największy wpływ mają wartości podzielane w danym społeczeństwie w powiązaniu z motywacjami świadczenia tych usług.

Istotnym zagadnieniem w zakresie organizacji usług publicznych jest zdolność jednostek samorządu terytorialnego do dokonywania analiz kosztów jednostkowych usług, określenia ich parametrów jakościowych w związku z kosztami. Jest to m.in. wynikiem zbyt małej popularności wielu w gminach budżetowania zadaniowego, braku umiejętności analizy kosztów i jakości świadczonych usług co powoduje trudności w określaniu i podnoszeniu jakości usług. Innym zagadnieniem jest także niska skłonność do planowania usług publicznych oraz ograniczone wykorzystanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie świadczenia tych usług.

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dotyczy głównie zwiększenia dostępności i poprawy jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej, które winny

stwarzać warunki do efektywnej ich realizacji opartej na zdefiniowanych standardach oraz określonym rynku usługodawców.

2.3. WARTOŚCI I MOTYWACJE ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH

Motywację świadczenia usług publicznych (*public service motivation*) charakteryzuje wykraczanie poza interes własny oraz poza interes organizacji. [Vandenabeele i inni, 2005, s. 4] Oznacza to z jednej strony, że nie można utożsamiać interesu nawet najważniejszej organizacji publicznej, np. rady ministrów czy ministerstwa obrony z interesem publicznym. Z drugiej natomiast strony nie wyklucza to ewentualnej zbieżności pomiędzy interesem publicznym oraz interesem jednostki czy organizacji. Jednakże tylko wówczas można mówić o interesie publicznym, gdy on dominuje lub przeważa motywacje działań. Ponadto pojęcie interesu publicznego odnosi się do relacji zachodzących pomiędzy ludźmi z jednostek usytuowanych w systemie politycznym. Motywacja świadczenia usług publicznych jest definiowana jako przekonania, wartości oraz postawy wychodzące poza własny lub organizacyjny interes i dotyczące większych politycznych systemów. W koncepcji J. Perry'ego [Perry 1996, s. 5-23] występują cztery główne aspekty tej motywacji:

- zainteresowanie procesami podejmowania decyzji w sprawach publicznych (*attraction to public policy making*);
- zaangażowanie w wypełnianiu obywatelskich obowiązków (*commitment to civic duty*);
- wrażliwość społeczna (*compassion*);
- zdolność do poświęcania się (*self-sacrifice remain*).

Motywacje świadczenia usług publicznych w dużej mierze zależą od pojmowania roli państwa w gospodarce i oczekiwań formułowanych wobec służby publicznej. Dobrą ilustrację stanowią różnice w tym względzie pomiędzy Francją i Holandią. [Vandenabeele i inni, 2005, s. 10-13]

W burzliwej historii Francji służba publiczna była jedynym trwałym elementem zmieniających się systemów politycznych, kompensującym niestabilność innych elementów. Inną cechą francuskich służb publicznych jest wyodrębnienie korpusu służby cywilnej z silną pozycją wyższych urzędników publicznych chro-

niących swojej pozycji i przywilejów. Pozycja ta była wzmocniana dzięki powiązaniu systemu selekcji i edukacji z poczuciem własnej odrębności przekazywanych z pokolenia na pokolenie. Prowadziło to do ukształtowania trwałych podstaw służby publicznej oraz do kontynuacji wartości służby publicznej.

Odmienne niż we Francji występowały warunki w Holandii, gdzie panowała stabilna monarchia. Administracja publiczna się rozrastała, a państwo ze stróża nocnego ewoluowało do państwa dobrobytu. Jednak wyższy stopień złożoności nie wpłynął na wzmocnienie funkcji koordynacyjnych, lecz wręcz przeciwnie, gdyż poszczególne ministerstwa koncentrowały się na swojej działalności, a nie na współdziałaniu. Rozczłonkowanie służby publicznej doprowadziło do fragmentacji interesu publicznego pomiędzy poszczególne ministerstwa. Skutkiem tego rząd jako świadczeniodawca usług publicznych zajmuje co prawda ważne miejsce w społeczeństwie, ale jednocześnie obecne działania holenderskich służb publicznych są bardzo zbliżone z praktyk właściwych dla sektora biznesowego. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy była sytuacja na rynku pracy. Rząd, by zatrudniać wysoko wykwalifikowanych specjalistów, został zmuszony do ostrego konkutowania z sektorem prywatnym. Próba rozwiązania tego problemu było zaadaptowanie technik biznesowych do usprawniania funkcjonowania sfery publicznej. Tendencje te były wzmocniane przez zatrudnionych w sektorze publicznym poprzez dążenie do wynegocjowania warunków zatrudnienia takich samych, jak w biznesie. Innymi słowy, warunki i zasady funkcjonowania jednostek sektora prywatnego uznano za standard obowiązujący również w sektorze publicznym. Jednak mimo wszystko motywacje świadczenia usług publicznych mają zastosowanie w holenderskich organizacjach publicznych (tab. 2.2 i 2.3).

Tabela 2.2. Różnice w zainteresowaniu polityką i procesami decyzyjnymi w sferze publicznej

Lp.	Francja	Holandia	Zgodność (+); różnica (-)
1.	ważny proces decyzyjny	mniej ważny proces decyzyjny	-
2.	prymat wybieralnych polityków	prymat wybieralnych polityków	+
3.	lekceważenie polityków	lojalność wobec polityków	-

Źródło: na podstawie [Vandenabeele i inni, 2005, s. 10]

Francuscy urzędnicy interesują się polityką i odnajdują w niej motywację do działania. Natomiast holenderscy odnoszą się do uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji z pewną niechęcią.

Tabela 2.3. Różnice w pojmowaniu interesu publicznego

Lp.	Francja	Holandia	Zgodność(+); różnica (-)
1.	interes narodowy	interes narodowy	+
2.	centralizacja	zapewnianie opieki społecznej	-
3.	dobrobyt społeczny	kultura obywatelska	-

Źródło: na podstawie [Vandenabeele i inni, 2005, s. 11]

W obu przypadkach interes publiczny oznacza interes państwowy. We Francji często traktowany jako „kanonizacja” państwa lub patriotyzm. Stosunek do Państwa i do spraw narodowych jest niezwykły. Centralizacja powoduje, iż państwo teoretycznie jest najważniejszym aktorem, zapewniającym dobrobyt społeczny. Natomiast w Holandii preferowanie interesu państwowego tożsame jest z zaangażowaniem administracji publicznej w tworzenie dobrobytu społecznego i koncentrowaniem się na realizacji konkretnych usług publicznych. Interes publiczny uznawany jest za integralny element kultury obywatelskiej i roli obywateli w życiu społeczno-gospodarczym.

Wrażliwość społeczna w świadczeniu usług publicznych we Francji oparta jest włączaniu humanitarnych wartości, jak solidarność społeczna i społecznie akceptowane inne wartości. Początkowo dotyczyło to edukacji, a następnie wprowadzono szersze rozumienie solidarności społecznej. Państwo ma być przykładem braterstwa, ważny jest interwencjonizm państwowy a zatrudnianie w sektorze publicznym jest uznawane za właściwy sposób prowadzenia polityki społecznej, a do najważniejszych kwestii należy dostępność usług publicznych (tab. 2.4).

Tabela 2.4. Różnice we wrażliwości społecznej

Lp.	Francja	Holandia	Zgodność (+); różnica (-)
1.	solidarność społeczna	zapewnianie opieki społecznej	-
2.	rozwój wartości akceptowanych społecznie		-
3.	zatrudnianie w sektorze publicznym		-

Źródło: na podstawie [Vandenabeele i inni, 2005, s. 12]

W przypadku Holandii nie humanitarne aspekty są podstawową świadczenia usług publicznych, lecz nastawienie na opiekę społeczną i podkreślanie znaczenia polityki społecznej państwa, jednak bez akcentowania indywidualnej wrażliwości społecznej.

Zdolność do poświęcania się traktowana jest jako poświęcenie własnego interesu na rzecz dobra wyższego z jednoczesnym rzecznictwem interesu publicznego. Innymi słowy jest to heroiczne poświęcanie się obowiązkom wobec społeczeństwa. Z kolei w Holandii, ponieważ służba publiczna jest powołaniem, wszystkie inne interesy należy odłożyć na bok (tab. (2.5)).

Tabela 2.5. Różnice w zdolności do poświęcania się

Lp.	Francja	Holandia	Zgodność (+)- różnica (-)
1.	interes publiczny	interes publiczny	+
2.	wyrzeczenie się interesu własnego	służba publiczna jako powołanie	-
3.	obrona usankcjonowanych interesów		-

Źródło: [Vandenabeele i inni, 2005, s. 12]

W Polsce motywacje świadczenia usług publicznych wyznaczone są głównie przez znaczący niedobór środków przeznaczonych na ten cel oraz przez nadmierne upolitycznienie i dominację bieżącej perspektywy w zarządzaniu publicznym.

Analiza motywacji świadczenia usług publicznych potwierdza uniwersalność tej koncepcji, a jednocześnie pokazuje istniejące różnice. Wszystkie analizowane elementy występują w obu krajach, podobnie zresztą, jak w Polsce. Jednak ich natężenie i zakres są inne. We Francji dominuje emocjonalny stosunek do świadczenia usług publicznych zarówno w działaniach indywidualnych, jak i w całym społeczeństwie, a służbę publiczną kojarzy się niemal z bohaterstwem. W Holandii, gdzie najwyższą wagę przywiązuje się do neutralności, za stanowienie polityki społecznej i ustalanie warunków świadczenia usług publicznych odpowiada rząd.

2.4. BARIERY I MOŻLIWOŚCI USPRAWNIANIA USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE

W Polsce istnieje wiele nieporozumień dotyczących zasad funkcjonowania sektora publicznego. Ich główne źródła to niedosta-

teczny rozwój teorii usług publicznych oraz zarządzania publicznego jako naukowych podstaw prowadzenia spraw publicznych, a także niedostatki w rozumieniu współczesnych tendencji rozwoju usług publicznych.

Jedną z ważniejszych barier usprawniania procesów świadczenia usług publicznych jest ukształtowana w Polsce tradycja zajmowania się tymi procesami na gruncie nauk prawnych. Obserwowane od kilku lat próby administratywistów polegające na wprowadzaniu do swoich prac aparatu pojęciowego zarządzania ogólnego - i w bardzo ograniczonym zakresie - zarządzania publicznego, nie mogą wiele zmienić. Inna jest bowiem logika ekonomisty, prawnika i menedżera.

Rozpowszechnione w Polsce przekonanie o braku istotnych różnic pomiędzy kompetencjami menedżerów osiągających sukcesy w biznesie a kompetencjami menedżerów publicznych prowadzi do lekceważenia poznawania podstaw teoretycznych zarządzania publicznego. Na ogół za wystarczające przyjmuje się obserwowanie występujących zjawisk i formułowanie zaleceń dotyczących eliminowania przejawów niedostatków. Zdecydowania natomiast brak jest pogłębionej refleksji i prowadzenia systematycznych prac badawczych.

Znamiennym przykładem jest rozumienie zjawiska marketyzacji tych usług, wywołanej przez procesy reform zarządzania publicznego i polegającej na realizacji mieszanych strategii świadczenia usług publicznych z co najmniej jedną cechą mechanizmu rynkowego (np. konkurencję, ustalanie cen, bodźce finansowe, procesy decyzyjne typu biznesowego). Marketyzacja nie obejmuje krańcowych rozwiązań, tj. tradycyjnego dostarczania usług publicznych oraz całkowitej prywatyzacji. Przy tym przez tradycyjne dostarczanie usług publicznych pojmuje się występowanie organizacji publicznych w podobnej roli, jak świadczeniodawcy prywatni, czyli wchodzenie w bezpośrednie relacje z odbiorcami usług publicznych.

Termin marketyzacja odpowiada dość złożonemu określeniu, tj. zarządzaniu przy wykorzystaniu mechanizmów typu rynkowego (*managing with market-type mechanisms*). Została ona zaproponowana w 2002 r. jako bardziej przydatna uproszczona propozycja w przekonaniu, że termin marketyzacja przyjmie się w naszej literaturze. [Managing 1993, s.11-27; Kożuch 2002; Kożuch 2003,

s. 38-40] Niestety, problematyka ta nie została jeszcze w dostatecznym stopniu rozpoznana na gruncie zarządzania publicznego i powszechnie jest mylona z urynkowaniem usług. Jest to ogromne nieporozumienie, gdyż urynkowanie oznacza poddanie działaniu praw wolnego rynku, czyli wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej, gdy tymczasem chodzi o zmiany w organizacji i zarządzaniu usługami publicznymi, a nie o ich prywatyzowanie.

Marketyzacja usług publicznych jest uznawana za technikę wprowadzania zmian nakierowanych na wdrożenie zasad zarządzania publicznego. Kryteria marketyzacji usług publicznych nie są tożsame z ich prywatyzacją, przedstawiają się bowiem następująco:

- ekonomiczność: jakie warunki powinny być spełnione, by na realizację konkretnych zadań przeznaczać mniej środków?
- skuteczność: jakie stosować rozwiązania, by osiągnąć wyznaczone cele i sprostać oczekiwaniom społecznym?
- sprawiedliwość: jak zaspokajać potrzeby jednych grup bez konfliktowania innych?

Innymi słowy marketyzacja o instrument usprawniania usług publicznych przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady sprawiedliwości społecznej.

Marketyzacja usług może przebiegać w różnych formach. Według kryterium organizatora usług można wskazać następujące z nich:

- sprzedaż przez instytucje rządowe (*selling by government*),
- porozumienie międzyrządowe (*intergovernmental agreement*),
- kontrakt (*contract*),
- kontrakt z subwencją (*contract/grant*),
- koncesja (*franchising exclusive*),
- franchising (*franchising multiple*),
- subwencja (*grant*),
- bon (*voucher*).

Szczególnym wyróżnikiem marketyzacji, niewystępującym w procesie świadczenia innego rodzaju usług, jest przeważający brak bezpośredniej relacji świadczeniodawca usługi - świadczeniobiorca usługi. Pojawia się natomiast państwo jako organizator usług, reprezentowane przez specjalnie tworzone w tym celu rzą-

dowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz zamawiający, realizator i płacący za świadczoną usługę.

Zjawisko marketyzacji usług można przykładowo prześledzić na przykładzie różnego rodzaju bonów, które budzą szczególne zainteresowanie u potencjalnych odbiorców usług edukacyjnych, a także wśród korzystających z opieki nad dziećmi i ludźmi starszymi oraz związane z mieszkalnictwem. Za podstawowy walor wprowadzania bonu uznaje się zwiększenie możliwości wyboru, gdyż nie ma przymusu do korzystania z usług najczęściej jedyne-go dostępnego usługodawcy. Równocześnie tworzy to warunki do konkurencji, a zatem do wzrostu efektywności wytwarzania dóbr i usług. Oznacza to w konsekwencji wyższy poziom zaspokojenia potrzeb społeczeństwa oraz efektywniejsze wykorzystanie środków i prawidłową ich alokację.

Analiza zakresu usług publicznych uzasadnione podkreśla trafność szerokiego ujmowania zarządzania publicznego, a w szczególności nieograniczanie go tylko do zarządzania organizacjami publicznymi, lecz szerzej odnoszenie tego zarządzania do różnych elementów, które składają się na proces świadczenia usług publicznych.

W kontekście rozważań nad marketyzacją konieczne jest podkreślenie, iż wykorzystywanie tego instrumentu nie powoduje zwolnienia organizacji publicznych z całkowitej odpowiedzialności za usługi, do realizacji których te organizacje zostały powołane. Obserwacja praktyki, w tym wypowiedzi najwyższych w państwie urzędników, wskazują na brak zrozumienia i przestrzegania tej zasady.

Innym źródłem nieporozumień stanowiących barierę świadczenia usług publicznych charakteryzujących się wysoką jakością są mity związane z zasadą ekonomiczności, której ranga w prowadzeniu spraw publicznych wzmocniła się wraz z pojawieniem się nowego zarządzania publicznego.

Stosowanie zasady ekonomiczności na ogół sprowadzane jest tylko do jednej jej postaci, a mianowicie do oszczędności. Oznacza to pomijanie wydajności.

Tymczasem pojęcie ekonomiczności obejmuje kryteria wyrażające relację między efektami a nakładami. [Bielski 1997, s. 114-115] W działalności gospodarczej jej zagregowaną miarą jest zysk. Jest to kategoria powszechnie w społeczeństwie przyswojona, ale

równocześnie w sposób całkowicie nieuzasadniony przenoszona do organizacji niegospodarczych, powodując wiele konfuzji. Miernikiem efektywności świadczenia usług publicznych najczęściej jest dynamika nakładów przy tych samych wyrażonych rzeczowo efektach lub potwierdzonych rezultatach w opiniach usługobiorców. Na przykład osiągnięcie wyższych rezultatów w przeciwdziałaniu określonym patologiom przy niezmiennym w stosunku do poprzedniego okresu poziomie nakładów lub zmniejszenie nakładów przy tych samych efektach wyrażonych rzeczowo, np. liczba łóżek, wykonanych zabiegów czy pacjentów w przychodni lub w szpitalu albo liczbą widzów w kinach.

Odnoszenie kategorii zysku do innych organizacji niż biznesowe wywołuje negatywne zjawisko nadmiernej ekonomizacji świadczenia usług publicznych i nieprawidłowości w zarządzaniu. Kategorią zysku w odniesieniu do organizacji publicznej nagminnie posługują się kwestorzy państwowych uniwersytetów i osoby najwyższych stanowisk w państwie, np. kierownictwo Narodowego Funduszu Zdrowia. Nie biorą oni pod uwagę, że jak nie wszystkie środki pieniężne są kapitałem, tak nie każda relacja pomiędzy efektami a nakładami może być nazywana zyskiem.

W społeczeństwach informacyjnych główną szansą rozwoju usług publicznych jest jakościowo lepsze współrzędzenie. Elektronicznie wzmocnione współrzędzenie (*e-governance*) oznacza bliższe realnym potrzebom, efektywne sprawowanie władzy. Różni się ono od rządzenia tradycyjnego możliwością przekazu informacji i decyzji drogą internetową. [V. Bekkers, V. Homburg, M. Smekes, 2002 - cyt. za Piechur A., 2006]

Do analizy elektronicznych usług publicznych służy metoda badań oparta na jednym z 23 wskaźników dotyczących tego rodzaju usług sektora publicznego, zatwierdzonych przez Radę Europejską 30 listopada 2000 r. Usługi podzielone są na dwie grupy: kierowane do osób fizycznych i do przedsiębiorstw (tab. 2.6)

Tabela 2.6. Usługi publiczne

Usługi kierowane do obywateli	Usługi kierowane do przedsiębiorstw
Rozliczenia w zakresie podatków od osób fizycznych	Zamówienia publiczne
Pośrednictwo pracy oraz usługi urzędów pracy	Zezwolenia, certyfikaty
Ubezpieczenia społeczne	Deklaracje celne
Dokumenty tożsamości (paszporty, prawa jazdy itp.)	Prezentacja danych statystycznych
Rejestracja pojazdów	Rejestracja przedsiębiorstw
Pozwolenie na budowę	Rozliczenia skarbowe w zakresie podatku od osób prawnych
Obsługa zgłoszeń na policję	Rozliczenia skarbowe w zakresie podatku VAT
Biblioteki publiczne	Rozliczenia związane z ZUS
Akty urodzeń lub małżeństwa	
Rejestracja kandydatów na wyższe uczelnie	
Informacje o pomieszczeniach	
Służba zdrowia	

Źródło: [Analiza, 2011, s. 7-9]

Analiza ogólnych i przykładowych aspektów zarządzania usługami publicznymi, w tym barier ich usprawniania, pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Immanentną cechą współczesnych usług publicznych jest ich zdolność do realizowania interesu publicznego pojmowanego jako służenie celom wyższym, najważniejszym z punktu widzenia całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami.
2. Sprawne zarządzanie usługami publicznymi wymaga poznania podstaw teoretycznych świadczenia tych usług.
3. Z uwagi na to, że cechą charakterystyczną obecnych procesów cywilizacyjnych jest z jednej strony niebywała dynamika procesów informacyjno-technologicznych, a z drugiej – nienadażanie sfery społecznej za rozwojem naukowym i ekonomicznym pojawiają się nowe problemy i zagrożenia społecznych. Oznacza m.in. uwrażliwienie na problemy i kwestie społeczne, a więc wzrost zapotrzebowania na usługi publiczne.
4. Koncepcja wartości i motywacji świadczenia usług publicznych ma uniwersalny charakter, ale szczegółowe zasady, metody i techniki organizacji procesów świadczenia usług

publicznych wymagają uwzględnienia już ukształtowanych różnic.

5. Postęp techniczny i technologiczny umożliwia zwiększanie dostępności usług publicznych dzięki coraz szerszemu wprowadzaniu e-usług publicznych.

Rozwój usług publicznych wymaga identyfikowania na gruncie zarządzania publicznego istniejących barier oraz możliwości ich usprawniania, a następnie zaproponowania zestawu instrumentów doskonalenia procesu zarządzania usługami. Jednym z nich jest marketyzacja polegająca na zlecaniu organizacjom prywatnych bezpośredniego dostarczania usług publicznych obywatelom. Jest to instrument usprawniania usług publicznych przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady sprawiedliwości społecznej.

ROZDZIAŁ 3

ISTOTA, ZAKRES I FUNKCJE PUBLICZNYCH USŁUG DORADCZYCH

Andrzej Piotr Wiatrak*

Transformacja społeczno-gospodarcza i akcesja Polski w struktury unijne sprzyja nie tylko zainteresowaniu problematyką sektora publicznego i zagadnieniami jego funkcjonowania, ale także oddziaływaniu na ludzi, instytucje i podmioty gospodarcze. Oddziaływanie to odbywa się m. in. poprzez system publicznych usług doradczych, którego celem jest wspieranie przemian, dostosowanie do istniejących warunków działania i zachodzących zmian, pomoc przy planowaniu, uruchamianiu i prowadzeniu przedsięwzięć, przygotowanie do korzystania z funduszy pomocowych itp. Mieszczą się one w zakresie pojęcia *usługi interesu ogólnego* [Wybrane, 2005, s. 45-55] Podstawową tezą opracowania jest założenie, że do publicznych usług doradczych w Polsce nie przywiązuje się wagi, nie są one w dostatecznym stopniu rozwijane oraz nie stanowią siły napędowej zmian i rozwoju, a zwłaszcza w środowisku lokalnym i w obszarach problemowych. W związku z takim stanem ogranicza się istniejące możliwości rozwojowe kraju, w tym wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i pełnego korzystania z funduszy strukturalnych, a jednocześnie niedostateczna jest aktywność władz samorządowych, przedsiębiorców oraz poszczególnych obywateli. Usługi publiczne dotyczą bowiem wszystkich, poczynając od społeczeństwa, jego spraw i kondycji, poprzez gospodarkę oraz sposób jej funkcjonowania i rozwoju, a kończąc na różnych wymiarach środowiska życia i pracy.

Biorąc pod uwagę rolę publicznych usług doradczych w opracowaniu przedstawiono następujące zagadnienia: istotę usług doradczych, zakres i funkcje publicznych usług doradczych oraz

* Uniwersytet Warszawski

rodzaje organizacji świadczących publiczne usługi doradcze wraz z elementami organizacji i zarządzania. Opracowanie ma charakter przeglądowo-poznawczy (cel poznawczy), z elementami zastosowań praktycznych (cel aplikacyjny).

Opracowanie zostało przygotowane na podstawie literatury przedmiotu, uzupełnionej materiałami źródłowymi dotyczącymi polityki społeczno-ekonomicznej UE i Polski. Podstawowe metody przygotowania, to analiza i synteza oraz indukcja, dedukcja i redukcja.

3.1. ISTOTA USŁUG DORADCZYCH

System doradztwa ma za zadanie wspomaganie beneficjentów w ocenie istniejącej sytuacji i pomaganie w wyciąganiu wniosków dotyczących dalszych działań oraz udzielanie pomocy w podejmowaniu decyzji, gdy posiadana wiedza nie pozwala na jednoznaczną i całkowicie pewną decyzję dotyczącą działań przystosowawczych, rozwojowych lub nowych. Przy ustaleniu celów doradztwa publicznego należy uwzględnić co najmniej następujące czynniki [Kujawiński, 2009, s. 33]:

1. Kierunki zmian i oddziaływania poprzez pomoc doradczą;
2. Interes beneficjenta i jego uczestnictwo w procesie doradztwa publicznego
3. Cele sponsora danej publicznej organizacji doradztwa i dysponenta przeznaczanych dla niej środków budżetowych;
4. Kadre doradcze, jej potencjał oraz wyobrażenia doradców dotyczące pracy w danym projekcie, pożądaných kierunków zmian i zastosowanych metod w procesie doradczym.

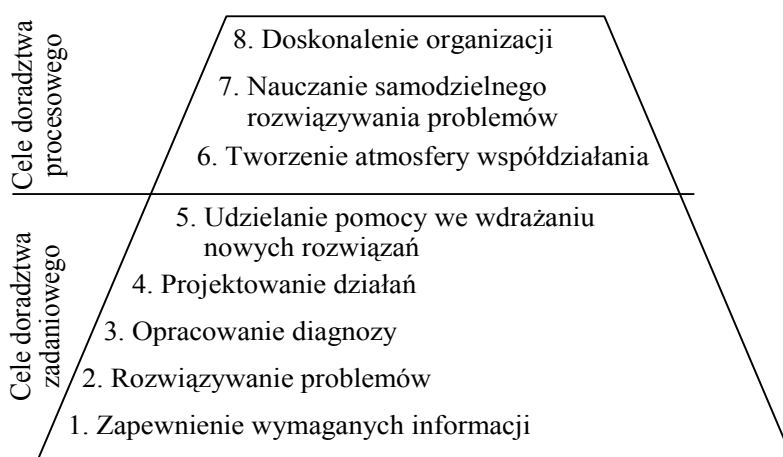
Doradca pokazuje beneficjentowi różne warianty rozwiązań, ich zalety i wady, ale ostateczną decyzję podejmuje sam zainteresowany przedsiębiorca, zarządzający daną organizacją (przedsiębiorstwem, instytucją), czy też poszczególny obywatel, który podejmuje decyzję, aby skorzystać z danej usługi doradczej i kuruc uruchomić własną aktywność. Można więc powiedzieć, że podstawowym celem doradztwa jest pomaganie beneficjentom, aby pomagali sobie sami [van den Ban, Hawkins, 1997, s. 2-10].

Podstawowym zadaniem doradztwa jest pomoc zainteresowanemu tą usługą poprzez: dostarczenie informacji o możliwościach sprawnego zarządzania i dobrego wykorzystania zasobów wytwór-

czych w istniejących warunkach, skorzystania z określonego rodzaju pomocy finansowej (np. z kredytu preferencyjnego), wprowadzenia innowacji produktowych i procesowych, zmiany dotychczasowego sposobu zarządzania, wprowadzenia technologii oszczędzających środowisko przyrodnicze, wskazywanie na możliwości wykorzystania dodatkowych źródeł dochodu itp. Odbywa się to poprzez działalność edukacyjną oraz dostarczanie informacji o wynikach badań naukowych, innowacjach technicznych, usprawnieniach organizacyjnych, rynku i o sytuacji ekonomicznej w danych warunkach.

Praca doradcza obejmuje różne obszary związane z rozwiązywaniem istniejących problemów i podejmowaniem decyzji oraz wdrażaniem ich w życie. Odbywa się drogą (por. rys. 1):

- *doradztwa zadaniowego*, które obejmuje gromadzenie i przekazywanie informacji, opracowywanie na podstawie nich programów działania i pomocy przy ich wdrażaniu,
- *doradztwa procesowego*, które uczy samodzielnego rozwiązywania problemów, współdziałania beneficjentów oraz podejmowania decyzji o zmianach i doskonaleniu organizacji.



Rys.1. Rodzaje doradztwa i hierarchia celów pracy doradczej (*The kinds of advisory and hierarchy of aims of advisory work*)

Źródło: Chrościcki, 1997, s. 111.

W obecnych warunkach dominuje doradztwo zadaniowe, które często zastępuje działania edukacyjne i spełnia rolę upowszechnieniową nowych rozwiązań, programów pomocowych itp. Takie

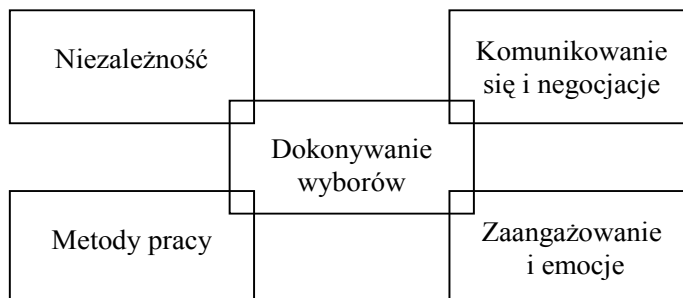
doradztwo jest potrzebne i przynosi efekty, ale nie jest czynnikiem w pełni twórczym, kształtującym aktywność zainteresowanych w procesie zmian. Taką rolę spełnia doradztwo procesowe, które powinno także być podstawą rozwiązywania problemów społecznych i publicznych. Przy tego typu doradztwa doradzający pełni rolę facylitatora, który przygotowuje beneficjentów do samodzielnego rozwiązywania problemów, a jednocześnie recenzuje ich wybór [Wiatrak, 2005, s. 44-45].

W procesie doradczym ważną rolę ma doradca, poczynając od jego przygotowania zawodowego, wiedzy i kompetencji, poprzez umiejętności komunikowania się i negocjacji, a kończąc na sposobie jego zachowania się w pracy doradczej, podejścia do tej pracy i własnego zaangażowania się w rozwiązywanie problemów doradczych. Zaangażowanie to wyraża się w spełnianiu określonych ról na rzecz beneficjentów, które można sprowadzić do następujących:

- *informacyjne*, wyrażające się w zdobywaniu, selekcjonowaniu, przechowywaniu i przetwarzaniu wiadomości oraz upowszechnianiu i interpretowaniu informacji, a także w jej tworzeniu;
- *edukacyjne*, odbywające się poprzez szkolenie, doskonalenie zawodowe i doradzanie beneficjentom itp., mające na celu ich rozwój zawodowy i wyrabianie pożądaných umiejętności, wynikających z zakresu wsparcia doradztwa;
- *społeczne* (interpersonalne), wynikające z łączności interpersonalnej, przewodzenia i zachęcania do działań, organizowania zespołów samopomocowych, kółek doradczych, grup problemowych itp., koordynowanie działań grup doradczych i zrzeszeń, negocjowanie spraw spornych oraz reprezentowanie beneficjentów i ich grup;
- *decyzyjne*, wynikające z opracowania nowych pomysłów innowacyjnych i działań, promowania postępu i zmian, przeciwdziałania występującym zakłóceniom poprzez przedstawianie programów restrukturyzacyjnych i naprawczych itp. oraz mające wpływ na podejmowane decyzje w tym zakresie.

Realizacja poszczególnych ról w procesie doradczym wynika z posiadanych umiejętności doradcy, które wpływają na zastosowanie przez niego odpowiednich metod pracy, komunikowania się, prowadzenia negocjacji oraz zaangażowania się w konkretne pro-

blemy, wczuwania się w ich istotę itp. oraz podejmowania wyborów rozwiązania na podstawie istniejących uwarunkowań i w sposób obiektywny oceniający istniejącą sytuację problemową (por. rys. 2).



Rys. 2. Obszary umiejętności wpływających na sukces doradcy (*The areas of skill influencing on the adviser's success*)

Źródło: Adaptowano z [Chrościcki, 1997, s. 54].

W prowadzeniu działalności gospodarczej problemem jest każdy napotkany przez przedsiębiorcę zbiór warunków i ograniczeń, które zmniejszają efektywność jego działania i których nie może on rozwiązać za pomocą swoich dotychczasowych wiadomości, umiejętności, przyzwyczajzeń i postaw. W tym celu potrzebna jest pomoc, którą może zapewnić doradca, posiadający doświadczenie w rozwiązywaniu problemów, wiedzę na ten temat oraz znający czynniki warunkujące istniejący stan. Chodzi tutaj zarówno o czynniki wewnętrzne, jak i czynniki zewnętrzne związane z prowadzeniem działalności. W tym wypadku szczególne znaczenie posiada znajomość czynników zewnętrznych, które nie zawsze są w pełni uświadamiane i uwzględniane przez wielu przedsiębiorców. A w gospodarce rynkowej uwzględnienie otoczenia biznesu, to co najmniej połowa sukcesu. Chodzi tutaj zarówno o czynniki sprzyjające prowadzeniu działalności przez przedsiębiorstwa, jak i o czynniki ograniczające tę działalność. Funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich rozwój zależy od szeregu uwarunkowań, które wynikają zarówno z otoczenia ogólnego, jak i otoczenia zadaniowego. Poszczególne rodzaje otoczenia i elementy składające na nie warunkują zachowania organizacyjne przedsiębiorstw oraz podejmowane cele i zadania. Przykładem czynników sprzyjających mo-

gą być działania władz regionu i instytucji regionalnych na rzecz rozwoju określonego rodzaju działalności gospodarczej, w tym rozbudowy infrastruktury technicznej, społecznej i ekonomicznej, wspieranie działalności badawczo-rozwojowej, inkubatorów przedsiębiorczości, doradztwa w tym zakresie itp. Z kolei czynniki ograniczające działalność przedsiębiorstw to przede wszystkim niekorzystna koniunktura gospodarcza, pogłębiające się procesy inflacyjne, trudności w sprzedaży wytworzonych produktów, trudności w zasilaniu przedsiębiorstw itp. W obydwu przypadkach (tj. czynników sprzyjających i niesprzyjających) rolą doradztwa publicznego jest udzielenie pomocy i wsparcia, które będzie ułatwiało podjęcie decyzji, jej wdrożenie oraz zachowanie się w istniejących warunkach działania. Ważne jest aby beneficjenci byli ukierunkowani na preferowane obszary aktywności.

Organizacja, która świadczy publiczne usługi doradcze powinna zapewnić jak najlepsze ich zrealizowanie w istniejących warunków oraz starać się o racjonalizowanie prac zgodnie wytyczonymi kierunkami działań. W szczególności należy tutaj o przestrzeganie następujących, najważniejszych zasad pracy z beneficjentami [Kujawiński, 2009, s. 35-36]:

- publiczna organizacja publiczna lub inna realizująca usługi publiczne w ramach współpracy z sektorem publicznym jest zobowiązana do działania na korzyść beneficjenta, przy przestrzeganiu prawa i nom życia społecznego,
- publiczna organizacja publiczna lub inna realizująca usługi publiczne ponosi odpowiedzialność etyczną za jakość udzielanego wsparcia,
- beneficjenci otrzymują wsparcie od publicznej organizacji doradczej (lub innej świadczącej usługi publiczne) w następstwie opracowania i realizacji programów doradczych dla danej grupy odbiorców,
- beneficjenci aktywnie uczestniczą w przygotowaniu programów doradczych dla nich i innych grup społecznych oraz w ich realizacji,
- beneficjenci sami decydują o przyjęciu bądź odrzuceniu oferowanego wsparcia,

- beneficjenci ponoszą odpowiedzialność za następstwa wynikające z samodzielnych decyzji podczas i w efekcie procesu doradczego.

Wymienione zasady wskazują na zachowania się zarówno organizacji doradczej, jak i beneficjentów. Ważne jest bowiem określenie jak mają postępować podmioty świadczące publiczne usługi doradcze, ale także – jak mają zachowywać się beneficjenci w procesie ich przygotowania i świadczenia.

3.2. ZAKRES I FUNKCJE PUBLICZNYCH USŁUG DORADCZYCH

Publiczne usługi doradcze mają już swoją tradycję od XIX w., kiedy to zaczęły być świadczone w odniesieniu do rolników, grupy społeczno-zawodowej o niższym o niskim przygotowaniu do pracy w rolnictwie i opierającym się tylko na wiedzy zdobytej poprzez doświadczenie. Tymczasem zachodzące zmiany wymagały podejmowania decyzji dotyczących kierunków produkcji i jej skali, stosowanych technologii, wyboru rynków zbytu, wprowadzenia zmian, a zwłaszcza innowacji itp. [van den Ban, Hawkins, 1997, s. 8]. Dzisiaj zakres tych usług jest szerszy i dotyczy wielu obszarów, które mają priorytet rozwojowy, wynikający z polityki społeczno-ekonomicznej, polityki strukturalnej i regionalnej, wyrównywania szans rozwojowych obszarów, ochrony środowiska, upowszechniania nowych technologii i wzorców pracy itp. Przykładem takiego podejścia jest polityka spójności Unii Europejskiej, która np. w obecnej perspektywie finansowej lat 2007-2013 zwraca uwagę na wdrażanie zmian poprzez system doradztwa. Wśród strategicznych wytycznych UE dla polityki spójności zwraca się m. in. Uwagę na [Decyzja, 2006, s. 18-27]:

1. Poprawę poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu i rozwoju,
2. Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy.

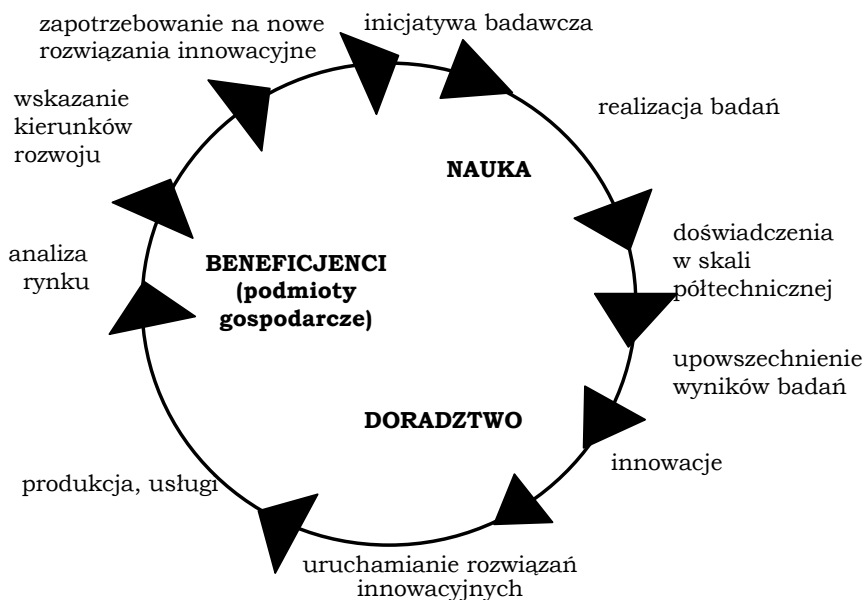
Wymienione wytyczne są związane z rozwojem, wprowadzaniem innowacji oraz ze zmianą dotychczasowych sposobów działania, a wraz z tym przygotowania ludzi do zachodzących zmian. Wyraża się to m. in. W oddziaływaniu na:

- zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców w celu przewidywania zmian gospodarczych oraz wprowadzania i zarządzania nimi,
- kształcenie przez całe życie oraz większego inwestowania w zasoby ludzkie przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
- technologie przyjazne środowisku i umiejętności zarządzania oraz promowanie przedsiębiorczości i innowacyjności, a także rozpoczynanie działalności gospodarczej;
- opracowywanie i rozpowszechnianie innowacyjnych i bardziej wydajnych form organizacji pracy, w tym poprawę warunków ergonomicznych pracy, a zwłaszcza poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy,
- kształtowanie kapitału ludzkiego i przystosowanie jego do zmieniającego się rynku pracy, ze zwróceniem szczególnej uwagi na kwalifikacje wymagane w gospodarce opartej na wiedzy, upowszechnianie technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz e-kształcenie,
- oddziaływania na działania na rzecz poprawy warunków i jakości życia społeczeństwa oraz realizację innowacji społecznych i środowiskowych,
- wsparcie współpracy i nawiązywanie partnerstwa w dziedzinie edukacji i szkoleń w celu ułatwiania wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, w tym projektów innowacyjnych.

Polityka Unii Europejskiej wskazuje na potrzebę rozwoju badań naukowych i upowszechniania ich wyników w postaci innowacji. W procesie tym uczestniczą cztery rodzaje podmiotów (por. rys. 3):

1. Nauka – szkoły wyższe oraz centra i placówki naukowe, w tym związane z podmiotami gospodarczymi;
2. Podmioty gospodarcze – różnego rodzaju przedsiębiorstwa we wszystkich branżach, w tym gospodarstwa rolnicze;
3. System jednostek doradczych – związanych z placówkami naukowymi, ale także z jednostkami samorządów terytorialnych i administracji państwowej, organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych;
4. Jednostki samorządów terytorialnych i administracji państwowej, a zwłaszcza realizowana przez nie polityka społeczno-gospodarcza, w tym polityka naukowa i innowacyjna

oraz ich oddziaływania na placówki naukowe i podmioty gospodarcze.



Rys. 3. Cykl transferu innowacji (*Cycle of innovation transfer*)

Źródło: Adaptowano z [Chyłek, 2011, s. 32]

Rysunek 3 ukazuje inicjatywy i działania obejmujące proces tworzenia i wprowadzania innowacji przy współdziałaniu nauki, doradztwa i podmiotów gospodarczych. Te trzy grupy podmiotów podejmują współpracę, gdy pojawia się zapotrzebowanie społeczne na nowe rozwiązania, zapotrzebowanie wynikające z występowania niszy w danym segmencie działalności gospodarczej lub też na skutek wspierania przez politykę państwa i samorządów określonego rodzaju działań.

Poszukiwanie rozwiązań innowacyjnych i wspieranie działalności innowacyjnej może pojawić się w każdej z omawianych grup podmiotów, które dodatkowo mogą być wspomagane przez realizowaną politykę państwa i samorządów terytorialnych. Poszukiwanie rozwiązań innowacyjnych przez jednostki naukowe wynika z ich celów powołania, a dodatkowo ukierunkowanie badań może wynikać z zapotrzebowania podmiotów gospodarczych i oddziaływania polityki społeczno-gospodarczej. Badania naukowe są pro-

wadzone w określonym środowisku, które ma środki na ich sfinansowanie, zgłasza konkretne potrzeby, współpracuje w celu powadzenia badań itp. Uwzględnić należy, że badania te są prowadzone w uczelni lub instytucie, które są kompetentne w danej dziedzinie, posiadają przygotowany personel oraz prowadzą badania zgodnie procedurami zapewniającymi ich jakość i etyczność. Z kolei podmioty gospodarcze, aby zapewnić swoje dalsze działanie i konkurencyjność, dokonują analizy rynku i możliwości sprzedaży przy istniejącym koszyku dostarczanych produktów, jak i poprzez nowe zastosowania (istniejące w danym okresie lub też nowe, możliwe do realizacji na podstawie podjętych badań naukowych). Wnikliwe analizy rynku są podstawą do podjęcia inicjatyw związanych z poszukiwaniem rozwiązań innowacyjnych spełniających oczekiwania odbiorców, bądź wypełnienia występujących niszy. W wyniku tych analiz podmioty gospodarcze wskazują na kierunki swojego rozwoju i zapotrzebowanie na nowe rozwiązania innowacyjne. Natomiast podmioty doradcze upowszechniają nowe rozwiązania i uczestniczą w uruchamianiu rozwiązań innowacyjnych, współpracując z jednostkami naukowymi i podmiotami gospodarczymi. Jednocześnie te jednostki – na podstawie znajomości praktyki gospodarczej, obserwacji niedostosowania technik i technologii wytwarzania, organizacji procesów wytwórczych, itp. do istniejących potrzeb – zgłaszają zapotrzebowanie na określone rozwiązania do placówek naukowych.

Cykl transferu innowacji, przedstawiony na rysunku 3, ma charakter ciągły, gdyż jedne działania kończą swój cykl życia, drugie – zaczynają, a jeszcze inne – są w stadium rozwoju i dojrzałości. W związku z tym ważną rolę ma doradztwo, które powinno wskazywać wybór i przydatność określonych rozwiązań w istniejących warunkach, a zwłaszcza wynikających z preferencji państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wymienione wytyczne wskazują, że ważne jest nie tylko wdrażanie i upowszechnianie innowacyjności, ale także stworzenie systemu, który będzie sprzyjał wykorzystaniu wiedzy dla kreowania postaw i działań przedsiębiorczych w gospodarce, w tym sektorze usług oraz w infrastrukturze. Ponadto wytyczne te wskazują, że podstawą rozwoju są ludzie, ich praca, wiedza oraz podjęte działania na rzecz przekształceń, dlatego też do tych działań należy się jak najlepiej przygotować, aby zapewnić sprawne działanie, ale przede wszystkim

zatrudnienie. W obecnych warunkach, przy dużym bezrobociu i transformacji gospodarki należy być konkurencyjnym na rynku pracy, co wiąże się z kwalifikacjami i umiejętnością zatrudnionych i poszukujących pracy.

Pomoc doradcza ma na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki oraz dopasowanie wielkości zatrudnienia i kwalifikacji zatrudnionych do rynku pracy opartego na wiedzy. Dzięki podjęciu działań na rzecz innowacji istnieje potrzeba uzupełnienia wiadomości, uczenia się i zdobywania nowej wiedzy. Odbywa się to poprzez działania doradcze i system oświaty ustawicznej. Osoby uczestniczące w tym szkoleniu są bardziej konkurencyjne na rynku poprzez zdobytą wiedzę, ale także uczenia się bycia aktywnym i przedsiębiorczym oraz poszukującym swego miejsca w zmieniającym się świecie. Ponadto wspieranie w tym zakresie, w tym poprzez pomoc doradcza, zmierza do zrekompensovania niedoskonałości rynku, stanowiącej przeszkodę dla innowacji i przedsiębiorczości [Rozporządzenie, 2006, s. 77-79]. W związku z tym głównym celem polityki spójności jest *„tworzenie takich warunków dla przedsiębiorstw, które wspierają tworzenie, rozpowszechnianie i wykorzystywanie nowej wiedzy przez przedsiębiorstwa. W celu stworzenia skutecznych regionalnych systemów innowacyjnych partnerzy gospodarczy, społeczni i polityczni muszą mieć styczność z najlepszymi praktykami w zakresie technologii i działalności gospodarczej na świecie, ponad poziomem krajowym lub lokalnym. W tym celu współpraca powinna być także nawiązana z ośrodkami przekazu innowacji oraz ośrodkami Euro-Info, (...), w szczególności w dziedzinie transnarodowej technologii oraz rozpowszechniania informacji”* [Decyzja, 2006, s. 20].

Podobnie wspólna polityka rolna UE zwraca uwagę na świadczenie usług doradczych dla rolników i mieszkańców wsi. Najważniejszym obecnie aktem prawnym dotyczącym przyszłości doradztwa dla rolników w UE jest Rozporządzenie KE 1782 z 2003 r., które stanowi, że *„Państwa Członkowskie ustanawiają system doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem (zwany następnie <systemem doradztwa rolniczego>), prowadzony przez jedną lub kilka wyznaczonych instytucji lub przez organizacje prywatne. Działalność doradcza obejmuje co najmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. (...). Rolnicy*

mogą uczestniczyć w systemie doradztwa rolniczego na zasadzie dobrowolności. Państwa Członkowskie traktują na zasadzie pierwszeństwa rolników, którzy otrzymują powyżej 15 000 euro płatności bezpośrednich w ujęciu rocznym” [Rozporządzenie, 2003, s. 10].

Przedstawione działania mają na celu przede wszystkim oddziaływać na przemiany strukturalne rolnictwa, ale w powiązaniu ze zmniejszeniem kosztów produkcji rolniczej i poprawą sytuacji dochodowej rolników. Pomoc państwa, samorządów i doradztwa rolniczego w UE zmierza do doskonalenia działalności rolniczej, wraz z usprawnieniem organizacji procesów i zarządzania (łącznie z informacją), podejmowania wspólnej działalności w formie organizacji sieciowej (jako grupa producentów, czy integracji z przemysłem spożywczym) itp. Zadaniem doradztwa jest wspomaganie tych działań, ułatwienie wprowadzania zmian oraz podejmowania decyzji. System doradztwa rolniczego powinien być nakierowany – zgodnie z Rozporządzeniami KE 1782 i 1783 – na pomoc dla gospodarstw towarowych, mogących wykorzystać 15 tys. € – w zakresie [Skórnicki, 2005, s. 8-9]:

- osiągnięcia wysokich standardów jakości produktów rolniczych,
- technologii produkcji roślinnej,
- zarządzania gospodarstwem,
- bezpieczeństwa żywności,
- standardów środowiskowych.

Takie same jest podejście w przypadku doradztwa dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. Deklaracja z Cork z 1996 r. pt. „*Ożywienie obszarów wiejskich*” zawiera 10 punktów rozwoju tych obszarów, wskazując na wspieranie różnorodnej działalności ekonomicznej i społecznej, wraz z tworzeniem warunków i pomocy instytucjonalnej dla realizacji inicjatyw ludności wiejskiej. Realizowane programy powinny być dobrze przygotowane, na podstawie powszechnie znanych i jasno określonych procedur, opartych na kompleksowym podejściu, uwzględniającym ramy prawne i strategiczne dla: zróżnicowanej działalności gospodarczej (w tym rozwoju rolnictwa), gospodarowania zasobami naturalnymi, ludzkimi, kulturowymi itp. Deklaracja z Cork wskazuje na priorytety rozwoju wsi w krajach UE, aby wyrównywać ich szanse rozwojowe, stymulować działania, zwiększać za-

trudnienie i dochody itp. poprzez współpracę i partnerstwo pomiędzy wszystkimi szczeblami i interesariuszami [Wiatrak, 2010, s. 167].

Polityka spójności, polityka wiejska i polityka rolna w UE wskazują na potrzeby doradztwa, które jest zgodne z istniejącymi kierunkami wsparcia przemian strukturalnych obszarów i gospodarki (np. pożyteczny rozwojowi zrównoważonemu). Rolą instytucji doradczych jest kreowanie przedsiębiorczości na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym we wszystkich dziedzinach, które zapewniają realizację przyjętych celów polityki gospodarczej, które obecnie obejmują „*tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*” [Narodowe..., 2007, s. 40]. Tymczasem w Polsce brakuje instytucji doradczych, które realizowałyby publiczne zadania doradcze wynikające nie tylko z polityki unijnej, ale także z polityki krajowej, regionalnej i lokalnej. Obecnie jest szansa, aby wykorzystać pomoc unijną i zintensyfikować działania polityki krajowej, regionalnej i lokalnej, które będą promowały rozwój zgodny z wymogami unijnymi i możliwością sfinansowania przez fundusze strukturalne UE.

Analizując kreowanie przedsiębiorczości należy zwrócić uwagę na trzy główne kierunki pracy informacyjnej i doradczej:

1. *Doradztwo rozwijające osobowość i postawy przedsiębiorcze mieszkańców* (zwłaszcza przedsiębiorców i potencjalnych przedsiębiorców), wyrażające się głównie w przejawianiu ducha inicjatywy i zaradności oraz bycia aktywnym, zapobieganiu zmianom uznanym za niekorzystne, zmianie (przekształceniu) otoczenia lub sytuacji, zmianie samego siebie, wykształceniu umiejętności współdziałania itp.
2. *Doradztwo sprzyjające realizacji przyjętej strategii rozwoju danego obszaru* (województwa, gminy, powiatu itp.), ułatwiające zrozumienie strategii rozwoju danego obszaru i wyeliminowania oporu przed jej wdrażaniem, ukazujące kierunki rozwoju przedsiębiorczości zgodne z prognozami rozwoju środowisk regionalnych i lokalnych oraz z zasobami wytwórczymi, a także inicjujące kontakty ludności z różnymi podmiotami gospodarczymi.

3. Doradztwo sprzyjające rozwijaniu konkretnych przedsięwzięć oraz poznaniu warunków ich prowadzenia (tzw. doradztwo fachowe, zwłaszcza ekonomiczne, technologiczne, organizacyjne i środowiskowe).

Kierunki pracy doradczej powinny wynikać z założonych celów polityki gospodarczej, promujących określone działania. Realizacja zadań wynikających z tych celów wiąże się przede wszystkim ze spełnianiem przez doradztwo następujących funkcji:

- *informacyjnej*, związanej ze zbieraniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem informacji o instytucjach edukacyjnych i doradczych, rodzaju pomocy edukacyjnej, rynkach zbytu, innowacjach i technologiach do zastosowania, kredytach, rodzaju pomocy (w tym finansowej) i możliwości z niej skorzystania, podatkach, pomocy dla rodzin itp.;
- *doradczej*, nakierowanej na pomoc przedsiębiorcom lub grupom przedsiębiorców w sferze prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania przedsięwzięciem oraz rozwiązywania problemów związanych z tą działalnością, a także w zakresie wyboru działań edukacyjnych, programów społecznych, bezpieczeństwa pracy itp.;
- *oświatowej*, związanej z uzupełnianiem i podnoszeniem poziomu kwalifikacji zawodowych różnych grup ludności (a zwłaszcza przedsiębiorców) poprzez organizowanie doskonalenia zawodowego w ramach różnorodnych szkoleń, seminariów, wykładów, wyjazdów studyjnych, pokazów oraz programów doradczych w formie doradztwa indywidualnego i grupowego połączonych z rozprowadzeniem literatury fachowej;
- *wdrożeniowej* (upowszechnieniowej) – poprzez promowanie, zachęcanie i pomoc do stosowania nowych rozwiązań technicznych, technologicznych, organizacyjnych, środowiskowych, społecznych i ekonomicznych;
- *kreatywnej* – poprzez wywoływanie nowych zjawisk przez rozwiązania i innowacje zewnętrzne lub doskonalenie dotychczasowych rozwiązań;
- *programowania*, jako przewidywania i planowania kierunków zmian oraz określania skutków istniejącej polityki spo-

łeczno-ekonomicznej oraz makrootoczenia, otoczenia celowego i otoczenia zadaniowego.

Przedstawione funkcje są typowe dla zakresu zadań doradztwa wspomagającego przemiany strukturalne zgodnie z prowadzoną polityką społeczno-ekonomiczną, przy czym zakres zadań doradczych może być zróżnicowany w zależności od posiadanych funduszy na ten cel oraz w zależności od dotychczas zrealizowanych potrzeb w zakresie tego doradztwa i przygotowania przedsiębiorców. W Polsce potrzeby w tym zakresie są dosyć duże, ale są ograniczane przez brak funduszy na te cele, jak i działań na rzecz powstania organizacji świadczących publiczne usługi doradcze. Sytuacja taka wynika przede wszystkim z niedostatecznych działań w tym zakresie w przeszłości, a ich likwidowanie przy braku wzorców i środków na zmiany nie zawsze trafia na zrozumienie społeczne decydentów organizacji publicznych, jak i beneficjentów tych organizacji. Podkreślić należy, o czym była już mowa, że polityka unijna wspiera takie publiczne działania doradcze, czego wyrazem jest polityka spójności, wspólna polityka rolna itp.

3.3. RODZAJE ORGANIZACJI ŚWIADCZĄCYCH PUBLICZNE USŁUGI DORADCZE

Sprzyjanie rozwojowi nowych instytucji świadczących doradztwo w zakresie rozwoju przedsiębiorczości powinno być jednym z kierunków przyszłych działań, które będą zmierzały do zintegrowanego rozwoju obszarów i wykorzystania posiadanych zasobów. Optymalne wykorzystanie tego co jest, powinno z kolei łączyć się z istniejącymi instytucjami i świadczonym przez nie doradztwem, nawet w formie śladowej. Działania w tym zakresie mogą przebiegać co najmniej następującymi drogami:

1. Powstanie systemu doradztwa publicznego, prowadzonego przez organizacje publiczne (państwowe i samorządowe), jak np. w przypadku doradztwa rolniczego;
2. Powstawanie biur i agencji rozwoju lokalnego, funduszy regionalnych, funduszy krajowych itp., a w ślad za tym – organizacji lokalnych, tworzących ośrodki rozwoju gospodarczego i wspierających kreowanie przedsiębiorczości m.in. poprzez działania edukacyjne, w tym działania doradcze;

3. Powstawanie systemu doradztwa dla przedsiębiorców i zainteresowanych w formie organizacji mieszanych (publiczno-prywatnych), w tym włączających samorząd branżowy (np. stowarzyszenia turystyczne);
4. Powstanie systemu doradztwa publicznego, którego celem jest wspieranie działań społecznych i środowiskowych, upowszechniających i sprzyjających poprawie jakości życia i pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, rozwiązywaniu problemów społeczno-środowiskowych itp.;
5. Organizacje komercyjne, których celem jest świadczenie doradztwa za określoną opłatą w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Szczególną rolę mogą mieć instytucje na szczeblu lokalnym i regionalnym, które są najbliżej przedsiębiorcy i przedsiębiorstw. Bliskie usytuowanie pozwala szybciej ocenić istniejące uwarunkowania i możliwości działania, jak też dotrzeć do zainteresowanych beneficjentów. W rezultacie skraca się czas podejmowania decyzji, a wielu przypadkach czas rozwiązywania istotnych problemów dotyczących życia i pracy beneficjentów.

Warto też pomyśleć o branżowych instytucjach wsparcia, zarówno administracyjnego, jak i samorządowego (np. doradztwo rolnicze państwa lub samorządów wojewódzkich oraz doradztwo rolnicze branżowe producentów mleka itp.). Świadczenie publicznych usług doradczych w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, przemian strukturalnych itp. może odbywać się także poprzez organizacje prywatne, które w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podejmują się tej działalności. Świadczenie tych usług odbywa się na podstawie zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w której *„partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego”* [Ustawa 2008]. Partnerstwo publiczno-prywatne jest przedsięwzięciem o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez współpracujące podmioty publiczne i prywatne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym [Moszoro, 2005; Zysnarski 2003].

Organizacje komercyjne, których celem jest świadczenie doradztwa za określoną opłatą, mogą powstawać z własnej inicjatywy i podejmowania działań doradczych niezależnie od działań instytucji publicznych, ale mogą również powstawać za ich namową lub też włączać się w proces świadczenia usług dla zainteresowanych przedsiębiorców poprzez partnerstwo publiczno-prywatne, które jest umową o współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym, w ramach której partner prywatny w całości lub w części poniesie nakłady na świadczenie usług doradczych – będących przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie [Ustawa, 2008]. W zarządzaniu PPP podstawą zarządzania jest podejście systemowe, uwzględniające podstawowe cechy PPP:

- kompleksowość,
- efektywny podział ryzyk,
- zwiększenie wartości,
- efektywność i rentowność przedsięwzięcia,
- zapewnienie zaspokojenia potrzeb w zakresie dóbr publicznych i społecznych oraz ich jakości,
- uzależnienie płatności od wyników i stopnia zaspokojenia potrzeb.

Cechy te określają zorganizowany charakter współpracy, ale i oddziaływania ze strony państwa i samorządów, aby jak najlepiej świadczyć usługi doradcze. Podstawą wyboru podmiotu świadczącego usługi doradcze może być *Ustawa z dnia 7 marca 2007 o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* [Ustawa 2007], w której stwierdza się m. in. w art. 36, że zawarcie umowy na świadczenie usług doradczych i uzyskania akredytacji przez prywatne podmioty doradcze jest możliwe wtedy, gdy usługi doradcze będą realizowane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w tym zakresie, tj. posiadają wyższe wykształcenie rolnicze lub pokrewne oraz mają ukończone szkolenia uprawniające do prowadzenia doradztwa z zakresu będącego przedmiotem akredytacji, a także zapewniają warunki lokalowe i techniczne umożliwiające wykonywanie działalności doradczej. Tak samo można postępować w pozostałej działalności gospodarczej, należy tylko określić rodzaj usług, kry-

teria wyboru usługodawcy, sposób oceny usługodawcy oraz jego rozliczenia za wykonane usługi. Podstawą takiego określenia są z jednej strony cele działania organizacji publicznej i kierunki wsparcia oraz przyjęte zasady współdziałania z podmiotem prywatnym, a z drugiej – zawarta umowa. Podkreślić należy, że taki sposób wyboru jest preferowany przez wytyczne unijne, określające, że *„Usługi dla przedsiębiorstw powinny być raczej świadczone przez sektor prywatny lub przez mieszane organizacje publiczno-prywatne. Usługi powinny być najwyższej jakości, przystępne i łatwo dostępne oraz dostosowywane do potrzeb MŚP. Poziom jakości usług powinien być ustalony i monitorowany; powinna zachodzić spójność między podmiotami świadczącymi usługi, zapewniona np. w drodze tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych oraz sieci tzw. punktów kompleksowej obsługi, (...), które mogłyby stanowić łącznik między sektorem publicznym a podmiotem unioskującym o dotacje”* [Decyzja, 2006, s. 21]. Współdziałanie w zakresie świadczenia publicznych usług doradczych może obejmować także organizacje społeczne (jak stowarzyszenia, fundacje itp.), które – podobnie jak organizacje prywatne – mogą zawierać umowy o współpracy i w ramach nich realizować programy i projekty doradcze.

Zróżnicowana liczba instytucji zajmujących się rozwojem przedsiębiorczości w Polsce pozwoli stworzyć system pomocy doradczej, nastawiany na określone działania i grupy przedsiębiorców, np. stowarzyszenia turystyczne będą zajmowały się doradztwem dotyczącym prowadzenia działalności turystycznej i zarządzania jakością tych usług. Z kolei instytucje pomocowe, czy np. inkubatory przedsiębiorczości będą zajmowały się albo problematyką ogólną – dotyczącą bycia aktywnym, zachowania się przedsiębiorców, zakładania biznesu itp., albo też problematyką szczegółową – związaną z uruchomieniem konkretnej działalności. Zróżnicowanie instytucji świadczących pomoc doradczą będzie sprzyjało aktywności, a to przecież chodzi. Liczy się działanie, które wiedzie do sukcesu, a do tego trzeba się przygotować.

Występowanie różnego typu instytucji świadczących wsparcie i pomoc doradczą może wymagać koordynacji działań. Takie działania można koordynować w różny sposób, poczynając od szczebla najniższego, jakim jest gmina. Przygotowana strategia rozwoju gminy może określać kierunki działania (zwłaszcza preferowane),

dlatego też podejmując działania doradcze lub inne na terenie konkretnej gminy instytucje mogą starać się je wykorzystać i dostosować do nich. Podobnie może być na szczeblu powiatu, województwa lub w skali całego kraju. Można też pomyśleć o kompleksowym ujęciu pomocy dla kreowania działań przedsiębiorczych i ich prowadzenia poprzez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Dotychczasowe działania tej Agencji można byłoby poszerzyć o wspieranie badań kierunków i form rozwoju przedsiębiorczości oraz upowszechnianie opracowań z tego zakresu, w tym zwłaszcza dotyczących działań wspieranych. Celem omawianej Agencji powinno być szersze wspieranie rozwoju i informowanie o możliwych kierunkach rozwoju, możliwości i warunków skorzystania z określonego rodzaju środków i dotarcia do nich, różnego rodzaju doradztwa itp. Wszystkie te działania powinny prowadzić do ożywienia aktywności społecznej, a wraz z tym działalności gospodarczej, zwiększenia zatrudnienia i dochodów ludności danego obszaru oraz uruchomienia rozwoju na *zasadzie mnożnikowej*.

* * *

Z przeprowadzonej analizy publicznych usług doradczych wynika, że w obecnych warunkach jest miejsce i potrzeba rozwijania tych usług. Wynika to przede wszystkim z następujących przesłanek:

1. Transformacja społeczno-gospodarcza i akcesja Polski w struktury unijne stawia przed sektorem publicznym nowe wyzwania, których realizacja, w tym jej przyspieszenie, wymaga pomocy doradczej dla uświadomienia procesów rozwojowych i ich uwarunkowań oraz poprawie umiejętności zarządzających, przedsiębiorców i poszczególnych grup społeczno zawodowych, a zwłaszcza z obszarów problemowych,
2. Polityka unijna sprzyja rozwojowi pomocy doradczej, dlatego też warto wykorzystać tę pomoc i zorganizować wsparcie instytucjonalne dla przemian. Dotychczas brak jest dostatecznej pomocy w tym zakresie, a przedsiębiorcy mają często trudności w uruchomieniu działalności lub tej zmiany, a także w uzyskaniu pomocy. Nie jest to zgodne z praktyką UE, w której dużą rolę przywiązuje się

- do przygotowania planów, wpisujących się istniejące programy i projekty rozwoju.
3. W procesie zmian strukturalnych i kreowania przedsiębiorczości ważną rolę może i powinno odgrywać doradztwo, którego celem jest świadczenie usług doradczych dla przedsiębiorców lub osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, którzy znajdują się lub mogą się znaleźć w określonej sytuacji problemowej. Usługi te ukazują beneficjentom istniejącą sytuację wraz z warunkowaniami, przygotowania ich do rozpoznawania tej lub podobnych sytuacji i rozwiązywania swoich problemów zawodowych oraz podejmowania samodzielnych decyzji i skutecznych działań w tym zakresie. Takie postępowanie ma na celu dobre przygotowanie przedsiębiorców i dostosowanie ich do istniejących wymogów oraz wybór tych działań, które są najlepsze w danych warunkach.
 4. Pomoc doradcza może być świadczona dla wszystkich zainteresowanych, albo też dla określonej grupy (np. bezpłatnie dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, częściowa opłata dla średnich przedsiębiorstw, a pełna odpłatność dla dużych przedsiębiorstw).
 5. Pomoc taką mogą świadczyć różnego rodzaju instytucje doradcze, działające na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, instytucje publiczne lub też działające w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zróżnicowana liczba instytucji zajmujących się rozwojem przedsiębiorczości w Polsce pozwoli stworzyć system pomocy doradczej, nastawiany na określone działania i grupy beneficjentów, np. stowarzyszenia turystyczne będą zajmowały się doradztwem dotyczącym prowadzenia działalności turystycznej i zarządzania jakością tych usług. Z kolei instytucje pomocowe, czy np. inkubatory przedsiębiorczości będą zajmowały się problematyką ogólną – dotyczącą bycia aktywnym, zachowania się przedsiębiorców, zakładania biznesu itp., albo też problematyką szczegółową – związaną z uruchomieniem konkretnej działalności. Dobrze jest wykorzystać różne instytucje, ale podkreślić na-

leży największą przydatność tych instytucji, które są najbliższe przedsiębiorcy, a więc instytucje lokalne.

6. Biorąc pod uwagę koszty działań instytucji doradczych oraz zmieniające się potrzeby doradcze należałoby preferować świadczenie publicznych usług doradczych przez sektor prywatny lub też publiczno-społeczne w ramach kontraktów ze sferą publiczną.
7. Beneficjenci mają pełną dobrowolność w korzystaniu z pomocy doradcy (bez względu na to z czyjej inicjatywy ona pochodzi) oraz swobodę decyzji w zakresie przyjęcia lub odrzucenia pomocy. W związku z tym pomoc doradcza ze strony sektora publicznego lub rekomendowana przez ten sektor powinna być jak najlepiej przygotowana i dostosowana do odbiorców, aby z niej skorzystali, wchodząc na drogę rozwoju zgodną z realizowaną polityką społeczno-gospodarczą.
8. Przebieg działań wspólnych między doradcą a radzonym się ma charakter partnerski i odbywa się w sposób ciągły lub doraźny – w zależności od istniejących potrzeb – za pośrednictwem zorganizowanych instytucji doradczych o określonym programie działania.

ROZDZIAŁ 4

SUKCES W ROZWOJU NOWYCH USŁUG MEDYCZNYCH: POMIĘDZY INSTYTUCJONALNYM A RYNKOWYM DOŚWIADCZENIEM

Agnieszka K. Choińska, Andrzej Szpak*

Innowacje i rozwój nowych usług są niezbędne do przetrwania oraz właściwego funkcjonowania instytucji. Badania naukowe w tej dziedzinie, tak jak i cała praktyka związana z marketingiem usług, datują się na koniec lat osiemdziesiątych w Wielkiej Brytanii [Baker, Black and Hart, 1988; Baker, Hart, 1989] i są prowadzone do chwili obecnej [Chisnall, 1997, s. 25; Gilligan, 1995, s. 20. Huston & Engqvist 2003, s. 2. Palmatier, 2006, s.136. Gatrell, Popay, Thomas, 2003, s.245]. Zagadnie rozwoju nowych usług (New Service Development) dotyczy także takich sektorów gospodarki jak: usługi finansowe, opieka zdrowotna, edukacja, usługi informatyczne, telekomunikacja, turystyka i rekreacja, doradztwo prawne i konsultacje. Wszystkie te sektory w dziedzinie ochrony zdrowia przenikają się nawzajem. Opieka zdrowotna i jej instytucje są badane i analizowane w kontekście innych gałęzi gospodarki, jako jej część, a nie tylko oddzielny podmiot społeczno – gospodarczo - polityczny [Wall, 1996, s, 130].

4.1. KONCEPCJA ROZWOJU NOWYCH USŁUG

W teorii marketingowej usługa jest rozumiana jako produkt niematerialny, który oddziałuje na klienta, ale nie powoduje przeniesienia prawa własności [Payne, 1997, s. 20].

„Nowe” usługi mogą mieć różną postać od modyfikacji do znaczących innowacji lub nowych usług w odniesieniu do konkretnej

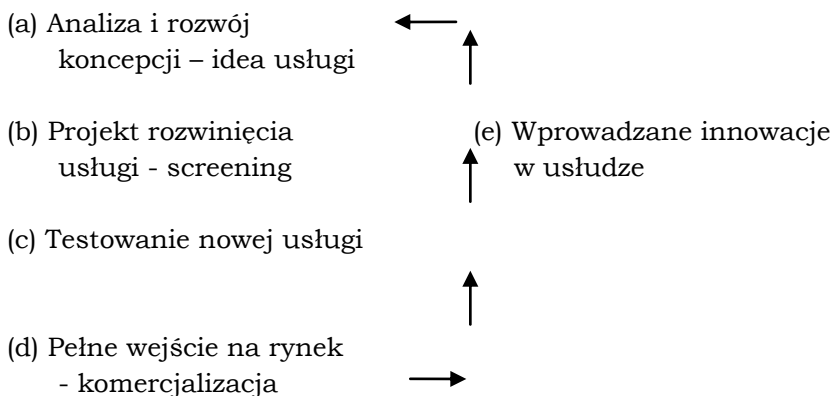
* Uniwersytet Medyczny w Białymstoku

instytucji. „Sukcesy” są definiowane jako przedsięwzięcia, w przypadku, których zostały zrealizowane wyznaczone cele, dla których usługi te zostały stworzone, lub też osiągnięto coś więcej. „Porażki” czy też nieudane usługi to takie, które w oczywisty sposób nie spełniły oczekiwań lub zostały odrzucone w późnym stadium realizacji [Johne, 1999, s. 176; Chisnall, 1995 s. 296].

Usługi, w tym usługi medyczne, mogą być świadczone zarówno odbiorcom indywidualnym jak i grupowym. Cechy usług tworzą ich specyfikę oraz są źródłem określonych konsekwencji w prowadzeniu działalności usługowej. Najbardziej charakterystyczne z nich to: niematerialność (intangibility), nierozdzielność (inseparability), różnorodność (heterogenity), nietrwałość (perishability) [Kotler, 2000, s. 139; Lovelock, 1999, s.208]. Niematerialność usług medycznych wyraża się nie tylko w tym, że trudno je dotknąć i odczuć na podobieństwo produktów materialnych, ale stanowią one raczej procesy niż „rzeczy”. Usługi mogą być modyfikowane o wiele łatwiej i szybciej niż produkty materialne nawet bez zgody personelu zarządzającego i poważnych transformacji organizacyjnych. Pozwala to, z jednej strony na sprawne podniesienie jakości świadczonych usług [Opolski, 1997, s.22], ale z drugiej strony usługi mogą być łatwo kopiowane, gdyż trudno je opatentować. Cecha nierozdzielności odnosi się do jednoczesności świadczenia usługi i korzystania z tej usługi przez klienta instytucji medycznej, a nawet współtworzenia usługi przez pacjenta (funkcja pacjenta w rozpoznaniu choroby i przebiegu terapii) oraz roli jaką w tym procesie mogą spełniać inni usługobiorcy (doświadczenie tej samej choroby) [Palmatier 2006, s.136]. Różnorodność oznacza trudność w utrzymaniu jednakowych standardów jakościowych oraz odmienność poziomu zawieranych transakcji i świadczonych usług (odpowiada to stopniowi zaawansowania choroby). Stopień różnorodności usług zależy od stopnia standaryzacji i poziomu technologicznego (nowoczesność i jakość sprzętu medycznego, stopień komputeryzacji), którym dysponuje instytucja. Nietrwałość usługi dotyczy w zasadzie niemożliwości jej przechowywania i składania, ale niektóre z usług medycznych są pozbawione tej cechy. Przykład stanowią banki krwi, narządów do transplantacji itp. Ta konieczność przechowywania, a nawet transportowania jest wręcz elementem niezbędnym w realizacji

złożonej usługi, często wymagającej wysokich umiejętności profesjonalnych [Gilligan, 1995, s. 58].

Wszystkie te charakterystyczne cechy usług, w tym usług medycznych, wyznaczają sposób ich rozwoju oraz ich modyfikacji (rys. 4.1).



Rys. 4.1. Etapy w rozwoju nowej usługi

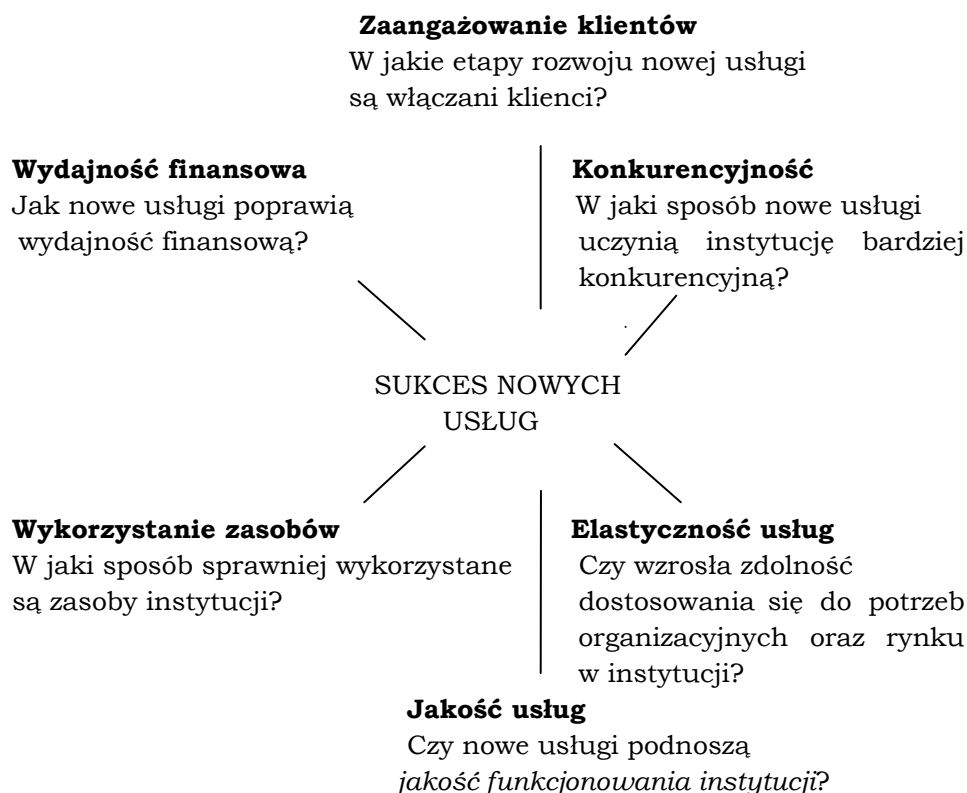
Źródło: [Johne & Storey, 1998, s. 5; Hart, 1995, s.30].

Na początku, aby wkroczyć w proces innowacji należy połączyć wiedzę o potrzebach rynku medycznego w znaczeniu technicznym, czyli o analizach tego rynku oraz koncepcję nowej usługi (a) [Gatrell, Popay, Thomas, 2004, s.250]. Jednak sama idea nie jest wystarczająca. Następnie, chcąc osiągnąć sukces na tym polu, należy przejść do drugiego etapu - przekształcenia idei w efektywną usługę. Na tym etapie powstaje projekt usługi (b) [Johne&Storey, 1998, s.5], formułowane są cele i strategie dla nowej usługi oraz analizowane są struktury wewnętrzne i możliwości nowatorskie instytucji medycznej. W dalszej kolejności projekt musi być poddany okresowemu testowi (c), który polega na wyszukaniu słabych elementów usługi i ich poprawy oraz finalnemu przejściu do ostatniego etapu - skierowaniu usługi do odpowiednich klientów/pacjentów czyli jej komercjalizacja (d) [Voss, 2000, s. 41]. Jednakże na tych czterech etapach nie kończy się proces tworzenia nowej usługi. Każda instytucja powinna być „czuła” na konieczność wszelkich zmian i innowacji w ciągłym procesie świadczenia usługi, czyli jej obecności na rynku. Jest to szczególnie istotne w procesie tworzenia i realizacji usługi medycznej, gdyż

ona bardziej niż jakakolwiek inna uzależniona jest od oczekiwań i potrzeb klienta – pacjenta instytucji medycznej. Brak tej bezpośredniej i „czujnej” uwagi czyni usługę bezwartościową [Palmatier, 2006, s.136; Salisbury, 2000, s. 443]. Stąd też cztery etapy rozwoju nowej usługi uzupełnia etap piąty (e) – wprowadzane innowacje w usłudze, które mogą dotyczyć wszystkich poprzednich etapów.

4.2. CZYNNIKI SUKCESU W ZAKRESIE NOWYCH USŁUG

Ujmując najprościej, ostatecznym potwierdzeniem sukcesu nowych usług na rynku jest ich wpływ na zyski instytucji. Jednak, z uwagi na fakt, iż na zyski firmy ma wpływ wiele czynników, mało prawdopodobne wydaje się, aby tego rodzaju miernik sam w sobie mógł zapewnić adekwatną oraz szczegółową wiedzę, która umożliwiłaby instytucji medycznej, ocenę stopnia powodzenia nowej usługi, czy też jej innowacji w przyszłości [Hart, Craig, 1993, s. 208]. Sukces lub niepowodzenie, tzn. wynik procesu rozwoju i wdrażania nowych usług może być oceniany i opisany za pomocą pięciu kryteriów zaproponowanych przez Fitzgeralda [1998, s.30]: wynik finansowy, konkurencyjność, jakość, elastyczność oraz wykorzystanie zasobów. Jednakże, badania ostatnich lat wskazują na szóste kryterium – zaangażowanie klientów w rozwój i komercjalizację usług. [Biemans, 1991, Gruner, 2000] Jest ono szczególnie istotne w usługowej praktyce innowacyjnej instytucji medycznych, gdyż oferta medyczna dotyka klienta/pacjenta bezpośrednio, oddziałując na jakość jego życia i stopień poprawy zdrowia. Tak więc, zainteresowanie nowymi ofertami a rynkiem medycznym jest naturalną skłonnością klientów instytucji medycznych, którzy w trosce o własne zdrowie i życie są zmotywowani do współpracy z wybraną instytucją opieki zdrowotnej. Stosując tego rodzaju postępowanie, instytucje, w tym instytucje medyczne, mogą ocenić sukces odpowiadając na zasadnicze pytania odnoszące się do tych kryteriów (rys. 4.2).



Rys. 4.2. Kryteria służące pomiarowi sukcesu nowych usług
Źródło: [Voss, 2000, s.42].

4.3. METODY POMIARU SUKCESU NOWYCH USŁUG

Sukces nowych usług na rynku może być mierzony na dwa sposoby. Po pierwsze, instytucja może dokonać pomiaru samego działania nowej usługi, a więc rezultatu jej wdrożenia. Po drugie, instytucja powinna znać determinanty sukcesu oraz niepowodzenia, jakie mogą zaistnieć w trakcie wdrażania nowych usług, dzięki czemu będzie mogła podjąć kroki zmierzające do monitorowania tego procesu. Instytucje dokonują pomiaru sukcesu nowych usług, stosując szeroką gamę mierników. Badania wykazały [Gilligan, 1995, s.102], że instytucje usługowe, a w tym medyczne, mierzą sukces swoich innowacji nie tylko w zakresie wyniku finansowego, ale stosują również inne kryteria, takie jak konkurencyjność i jakość. Empiryczne mierniki rezultatu innowacji w usługach zostały przedstawione na tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Mierniki sukcesu nowych usług

MIERNIKI FINANSOWE
- osiągnięcie wysokiej zyskowności
- znaczne obniżenie kosztów instytucji
- oszczędności w stosunku do przewidzianych kosztów
MIERNIKI KONKURENCYJNOŚCI
- przekroczenie zakładanego udziału w rynku
- przekroczenie zakładanej ilości świadczeń
- przekroczenie zakładanego wzrostu w ilości świadczeń
- osiągnięcie relatywnie wysokiego udziału na rynku
- wyraźny pozytywny wpływ na wizerunek instytucji
- wyraźna poprawa konkurencyjności instytucji
- zwiększenie [atrakcyjności] popytu na pozostałe usługi instytucji
MIERNIKI JAKOŚCI
- lepszy „wynik” usługi w stosunku do konkurencji
- lepsze „doświadczenie” usługi w stosunku do konkurencji
- unikalne wartości usługi postrzegane jako korzystniejsze niż u konkurencji
- wysoki stopień realizacji usługi
- usługa bardziej przyjazna wobec klienta instytucji

Źródło: [Bretani, 1997, s. 40].

Stosowane mierniki finansowe to nie tylko rentowność, ale również osiąganie założonych celów kosztowych oraz stopień i możliwości obniżania kosztów. Mierniki konkurencyjności obejmują uzyskanie lub przekroczenie zakładanego udziału w rynku, poziomu świadczenia usług, wzrostu względnego poziomu korzystania z usługi przez klienta lub zmianę reputacji i wizerunku instytucji medycznej. Konkurencyjność wyraża się również w większym profesjonalizmie personelu medycznego oraz w bardziej zaawansowanej komputeryzacji ośrodka medycznego [Ruden, 2005, s. 10; Hafferty, 2006, s.193; Dobska, 2001, s. 3]. Mierniki jakościowe obejmują sposób postrzegania rezultatu usługi oraz obsługi klienta. Przeprowadzone przez Voss'a [2000, s. 41] badania nad rozwojem nowych usług podkreślają konieczność stosowania dodatkowych mierników niezawodności usługi oraz ich lepszego dostarczania, jak np. prędkość wykonania usługi oraz jej „przyjazność” dla klienta [Palmatier, 2006, s. 136]. Są to mierniki bardzo istotne w sektorze usług medycznych, gdyż zarówno „niezawodności” usługi, jak też jej „przyjazności” oczekuje szczególnie pacjent-klient [Huston, 2003, s.3; Kenny, 2004, s.12]. Ponadto niektóre z mierników sukcesu próbują szacować oddziaływanie nowych usług na zwiększenie, bądź zmniejszenie korzystania przez klientów z innych usług danej instytucji.

4.4. METODY POMIARU SUKCESU W PROCESIE ROZWOJU NOWEJ USŁUGI

Udane innowacje są najczęściej skutkiem udanego złożonego procesu rozwoju nowych usług. Clark i Fujimoto [2000, s.122] zaproponowali trzy mierniki oceny efektywności procesu rozwoju nowej usługi, które mogą też być stosowane do usługi medycznej. Są to: koszt, skuteczność oraz prędkość. W związku z tym proces opracowywania nowych usług i innowacji może być mierzony za pomocą tych trzech kryteriów: koszt (ile kosztuje opracowanie nowej „oferty” medycznej?), skuteczność (jak skuteczny jest proces innowacji w usługach medycznych?) oraz prędkość (jak szybko można opracować nową usługę?). Powyższe mierniki procesu rozwoju nowych usług przedstawia tabela 4.2.

Tabela 4.2. Mierniki procesu rozwoju nowych usług

KOSZT
- średni koszt stworzenia nowej usługi
- koszt stworzenia jednej usługi
- procentowy obrót przeznaczony na stworzenie nowej usługi, produktów i procesów
SKUTECZNOŚĆ
- ilość usług rozwiniętych w ciągu roku
- procent nowych usług, które osiągnęły sukces
PRĘDKOŚĆ
- czas pomiędzy pomysłem a projektem usługi
- czas pomiędzy projektem usługi a jej wdrożeniem na rynku
- czas poświęcony na przejęcie koncepcji spoza instytucji

Źródło: [Clark, Fujimoto, 1999, s.128; Voss, 2000, s.43].

Istnieje szereg mierników kosztu. Pierwszy z nich to koszt opracowania nowej usługi oraz jego podział na etapy. Drugi to procent obrotu zainwestowany w opracowanie nowych usług, wyrobów i procesów. Skuteczność procesu rozwoju usług medycznych jest trudniejsza do zmierzenia. W zasadzie jest to pytanie o to „jak innowacyjna jest instytucja”. Można tu zastosować kilka mierników skuteczności, jak np.: „Ile nowych usług jest opracowywanych rocznie?”; „Jak to się odnosi do działalności głównych konkurentów?”; „Jaki procent pomysłów dochodzi do fazy wdrażania?”; „Ile z wdrożonych usług jest udanych, a ile nie?”. Kryterium prędkości jest obecnie szczególnym przedmiotem zainteresowania, gdzie

wzorce japońskie oraz „konkurencja czasowa” prowadzą do zmniejszania czasu opracowania usług. Skutkuje to nowymi innowacyjnymi podejściami a wydajność może być mierzona czasem potrzebnym na realizację procesu innowacji oraz czasem trwania każdego poszczególnego etapu. Na przykład można mierzyć czas od pomysłu do „prototypu”(projektu) usługi lub czas od „prototypu” usługi do wdrożenia. Prędkość może być również rozpatrywana pod kątem czasu reakcji, gdyż nowe usługi są często odpowiedzią na prośby pacjentów oraz zmiany środowiskowe (przemiany społeczno – polityczne), technologiczne (rozwój technologii medycznej) lub działania konkurencji (wyprzedzające) [Huston, 2003, s.3; Salisbury, 2000, s. 444]. Przykładem takiego miernika jest czas jaki potrzebny jest na zareagowanie, w tym również skopowanie innowacji konkurencji.

4.5. DETERMINANTY SUKCESU W PROCESIE TWORZENIA I REALIZACJI NOWYCH USŁUG MEDYCZNYCH

Analiza badań [Gatrell, Popay, Thomas, 2004, s. 245; Bretani, 1999, s. 40; Voss, 2000, s. 45], mających na celu identyfikację determinantów sukcesu w procesie tworzenia nowych usług wskazuje na szereg wspólnych cech dla różnych obszarów gospodarczych i społecznych. Poniżej zostaną omówione przede wszystkim te determinanty, które odnoszą się do usług medycznych – tabela 4.3.

Pierwsza z tych cech to orientacja na rynek. Udana innowacje charakteryzują się występowaniem jednego lub więcej z poniższych czynników orientacji na rynek: zaspokajają jasno określone potrzeby oraz życzenia klientów wynikające z wcześniejszych analiz środowiska lokalnego oraz zapotrzebowań ludzi chorych - ważną rolę odgrywa tu status materialny oraz wykształcenie [Gatrell, Popay, Thomas, 2004, s. 250]; rozszerzają istniejący rynek, czyli odpowiadają na potrzeby większej ilości pacjentów z tymi samymi schorzeniami lub są nastawione na szybko rozwijające się rynki, czyli przypadki zwiększenia zachorowalności na pewne choroby, np. pod wpływem zanieczyszczenia środowiska, ubóstwa, złych warunków sanitarnych [Gatrell, Popay, Thomas, 2004, s.248].

Tabela 4.3. Determinanty sukcesu w procesie rozwoju nowych usług medycznych

OBSERWACJA I ANALIZA RYNKU (orientacja na rynek)
- spełnienie jasno określonych potrzeb pacjentów
- rozwiązanie najbardziej palących problemów pacjentów
- odpowiedź na zmianę potrzeb pacjentów
- poszerzenie aktualnych rynków klientów instytucji medycznej
- nastawienie na szybko rozwijające się rynki med.(rozwój potrzeb związanych z poprawą zdrowia)
- zgodność z wartościami klienta/pacjenta i polityką instytucji
PROCES ROZWOJU (opracowanie usługi)
- efektywny rozwój organizacji pracy wewnątrz inst. med.
- efektywnie wykorzystany czas na rozwój usługi med.
- dostępność zasobów
- dobra komunikacja wewnętrzna pomiędzy różnymi funkcjami instytucji med.
- dobra komunikacja na zewnątrz instytucji med.
- reklama nowej usługi wśród personelu instytucji med. (zachęta do realizacji określonego typu usługi)
- pełne przetestowanie usługi (w tym medycznego wyposażenia) przed świadczeniem jej pacjentowi
- formalna ocena po wprowadzeniu usługi med. na rynek
- osoba wspierająca projekt usługi med. podczas procesu jej rozwoju.
- osoba wspierająca projekt usługi med. w procesie komercjalizacji
STRATEGIA BIZNESOWA I DOPASOWANIE RYNKOWE (strategia instytucji)
- włączenie ryzyka w proces strategiczny inst. med.
- dominacja innowacyjności przed naśladownictwem innych inst. med.
- dopasowanie do możliwości badawczych na rynku med.
- dopasowanie do możliwości świadczenia usług med. i ich promocji
- umieszczenie usługi w głównym segmencie dotychczasowych świadczeń instytucji medycznej
- dostosowanie do zasobów finansowych instytucji med.
- dostosowanie do istniejącego modelu świadczenia usług med.
- dostosowanie do wiedzy i możliwości zasobów ludzkich personelu med.
- dostosowanie do umiejętności i preferencji menadżerów kierujących instytucją med.
- dostosowanie do struktury administracyjnej inst. med.

Źródło: [Bretani 1999, s.52; Gatrell, Popay, Thomas, 2004, s.245; Hafferty, 2006, s. 195; Voss, 2000, s. 45].

Ponadto sam klient/pacjent jest nieocenionym źródłem informacji o potrzebach nowych usług a tym samym kierunku w jakim innowacje należy rozwijać. Badania wskazują na cztery kluczowe elementy związane z zaangażowaniem klientów usług medycznych. Są to: a. decyzja o zaangażowaniu określonego bądź określonej grupy pacjentów w rozwój nowych usług (Dlaczego pewni klienci są zaangażowani w rozwój nowej usługi?), b. udział w poszczególnych etapach rozwoju nowej usługi (W jakie etapy procesu rozwoju nowej usługi są oni włączani?), c. intensywność tego

udziału w poszczególnych fazach rozwoju usługi (Jak intensywne jest ich zaangażowanie w proces rozwoju?), d. modele zaangażowania pacjenta w proces rozwoju (Jakimi środkami uzyskiwane są informacje i podtrzymywany wkład pacjentów w rozwój nowych usług medycznych?). Współczesne badania z zakresu marketingu dostarczają odpowiedzi na te pytania (von Hoppel 2001 s. 247-257; Alam, 2002, 251-261).

W rozwój nowej usługi medycznej najlepiej zaangażować klientów/pacjentów, którzy posiadają wykształcenie wyższe i dbają o poziom swojej wiedzy medycznej przynajmniej w zakresie odnoszącym się do ich własnego stanu zdrowia. Usługobiorcy chętnie wypowiadają się na temat tych usług, które są według nich najbardziej dogodne, przynoszą największe korzyści zdrowotne i charakteryzują się większą różnorodnością. Pacjenci chętnie udzielają sugestii, co do sposobów skrócenia czasu wprowadzania na rynek medyczny takich rozwiązań, a tym samym przyczyniają się do dynamicznej dyfuzji innowacji w usługach medycznych. Niewątpliwie zaangażowanie klientów powoduje poprawę *public relations* zanim usługa dotrze na rynek, co stanowi dogodne wsparcie dla poczynań marketingowych.

Włączenie klientów w rozwój nowych usług nie jest związane tylko z jakimś szczególnym etapem tworzenia lub doskonalenia, ale z całym procesem w jakim przebiega rozwój nowych usług medycznych. Jednakże kilka z wymienionych etapów ma szczególny przywilej angażowania pacjentów w proces rozwoju oferty medycznej. W pierwszej kolejności tworzenie koncepcji usługi wymaga zrozumienia mechanizmów rynkowych i potrzeb zdrowotnych oraz instrumentalno – medycznych klientów, ujętych szczegółowo na odpowiednio przygotowanej liście. Następnie testowanie nowej usługi i pierwsze reakcje na nią. Identyfikacja błędów, niedopasowania i wprowadzenie finalnych poprawek. Krytyczne uwagi klientów na tym etapie są bezcenne. Ostatecznie, sprzężenie zwrotne – etap wprowadzania innowacji w usłudze po zakończeniu procesu komercjalizacji. W tym punkcie klienci mogą ustosunkować się do planu marketingowego, identyfikując błędy i niepowodzenia dotyczące wszystkich etapów w realizowanym procesie.

Intensywność zaangażowania pacjentów w plany biznesowe instytucji medycznej ma oczywiście swoją skalę odniesień. Od pasywnego uczestnictwa w proponowaniu określonej idei usługi po

przez informacje zwrotne na różnych poziomach rozwoju usługi, do intensywnej i ekstensywnej konsultacji w rozwoju usługi. Najwyższym stopniem takiego zaangażowania jest uczestnictwo w *zespole* odpowiedzialnym za politykę wprowadzania innowacji w ofercie instytucji medycznej.

Relacje między instytucją a klientem usług medycznych przybierają formy określonych modeli uczestnictwa, które biorą pod uwagę charakter aktywności usługobiorców. I tak w celu pozyskania informacji, opinii i sugestii swoich pacjentów instytucja stosuje metodę wywiadów „*twarzą w twarz*”. Bowiem, pacjent ma oczekiwania, preferencje, lubi bądź nie, ma znajomość konkurencyjnych usług i propozycji, żąda poprawy usługi, sposobu świadczenia usługi, zmiany ceny, czasu, komentuje realizację marketingu mix, posiada własne kryteria akceptacji usługi itp. Wywiad bezpośredni ujawnia wszystkie te skłonności i zbiera cenne dla planu biznesowego informacje. Innym modelem uczestnictwa klienta jest jego *udział w zespole*, którego zadaniem jest rozwój nowej usługi. Takie uczestnictwo ogarnia całość procesu, a informacja od klienta/ pacjenta kierowana jest do wszystkich etapów rozwoju nowej usługi wraz ze stałymi wielopoziomowymi poprawkami. Instytucje medyczne nie unikają również modelu zaangażowania znanego jako „*brainstorming*” – burza mózgów. Zakłada on kreatywność grupy, poszukującej twórczych pomysłów i rozwiązań dla palących problemów w usługach medycznych. Grupy fokusowe, w których problemy innowacji i rozwoju nowych usług są szeroko i wielopoziomowo dyskutowane stanowią również model udziału i zaangażowania pacjentów w ten proces. Instytucje medyczne proszą również swoich pacjentów o celową obserwację działalności usługowej wybranej oferty medycznej oraz cenią sobie uwagi dotyczące przygotowania i profesjonalizmu pracowników medycznych i administracji. Tego typu modele są uzupełnione formami powszechnie dostępnymi w komunikacji społecznej, takimi jak: kontakty telefoniczne, faxy, e-maile, broszury i inne publikacje, za pomocą których kontakt z klientem jest utrzymywany i potwierdzany.

W celu rozwoju nowej usługi medycznej, jak wynika z powyższych zestawień, współpraca obu stron: usługodawcy i usługobiorcy jest kluczowym elementem sukcesu na rynku medycznym. Niemniej jednak, obie strony pełnią odmienne chociaż kompaty-

bilne role społeczne, wyrażające się w różnorodnych oczekiwaniach społecznych i podjętych działaniach. Poniższa tabela (Tabela 4.4.) prezentuje porównawcze aspekty tych działań na drodze rozwoju nowej usługi medycznej.

Tabela 4.4. Działania na wielu etapach procesu rozwoju nowej usługi medycznej

Etapy rozwoju nowej usługi	Udział instytucji medycznej	Udział klienta/pacjenta
a. Analiza i rozwój koncepcji - idea usługi	Poszukiwanie koncepcji na zewnątrz i wewnątrz instytucji. Wybór klientów na potrzeby ekspertyzy usług. Sondaż potrzeb, oczekiwań i preferencji klientów. Ich kryteria wyboru, upodobań lub braku upodobań, poszukiwania konkurencyjnych usług medycznych	Wstępny udział ograniczony w planowaniu nowej usługi. Jasne określenie potrzeb, problemów i sposobów ich rozwiązania, krytyka istniejących usług; dostarczenie listy usług na które jest zapotrzebowanie; ustanowienie kryteriów adaptacji nowych usług.
b. Projekt rozwinięcia usługi [„prototyp”] – screening	Możliwość przeprowadzenia analizy usługi; analiza atrybutów usługi; zebranie problemów pacjentów oraz ich rozwiązań; eliminacja słabych koncepcji poprzez proponowanie właściwych sposobów zaspokojenia potrzeb pacjentów; oszacowanie przewidywanej ilości świadczonych usług i zysków; uzyskanie regulacji i prawnej zgody na świadczenie usługi medycznej.	Sugestie dotyczące świadczenia usług i rozmiaru zainteresowania usługą na rynku; sugestie dotyczące pożądanych cech usługi i korzyści z niej płynących; sugestie co do typu reakcji na usługę na rynku medycznym; pomoc w podjęciu ostatecznej decyzji o realizacji usługi.
c. Testowanie nowej usługi	Adaptacja i przygotowanie zespołu medycznego do świadczenia usługi wybór osoby odpowiedzialnej za przebieg procesu rozwoju usługi; określenie roli każdego członka zespołu przygotowującego nową usługę; szkolenie pracowników do zadań związanych ze świadczeniem nowej usługi; sposób bycia i zainteresowanie jako podstawowe kryteria przygotowania pracownika; możliwości poprawy usługi w warunkach rzeczywistego kontaktu z pacjentem; potwierdzenie trwałej wartości usługi.	Możliwość dołączenia do zespołu testującego nową usługę; obserwacja personelu medycznego w procesie testowania usługi; porównanie wyznaczonych celów i zamierzeń z ich realizacją w praktyce medycznej. Uczestnictwo w pozornej usłudze i nie odnoszącej powodzenia wśród pacjentów, wskazanie możliwych poprawek i zmian w projekcie usługi.

d. Komerccjalizacja –pełne wejście na rynek	Ekonomiczna analiza zysków z usługi; przekazanie budżetu na realizację usługi; szczegółowa analiza konkurencyjności usługi; rozwój planu marketingowego i jego realizacja; testowanie opcji marketingu mix na rynkach docelowych/grupy pacjentów/typy schorzeń; ograniczoność rozwoju usługi skierowanej do wybranych grup pacjentów; kampania promocyjna; dopasowanie rynkowe.	Komentarze i opinie na temat wieloaspektowego planu marketingowego; Ograniczona informacja zwrotna na temat danych finansowych, łącznie z opłacalnością usługi i informacją o konkurencji w projektowanej usłudze rynku medycznego.
e. Wprowadzane innowacje w usłudze	Modyfikowanie usługi stosownie do kondycji rynku medycznego. Czujność i elastyczność w odpowiedzi na zapotrzebowanie pacjentów; stała współpraca z pacjentem w realizacji i poprawie usług na każdym poziomie rozwoju; zgranie procesu z odmiennymi kategoriami usługobiorców instytucji medycznych	Sugestie pożądanych poprawek poprzez identyfikację błędów i niepowodzeń w realizacji usługi we wszystkich jej etapach; bezpośrednia komunikacja z innymi użytkownikami usług medycznych; przekaz informacji o zmianach w procesie realizacji usługi medycznej.

Źródło: Opracowanie własne

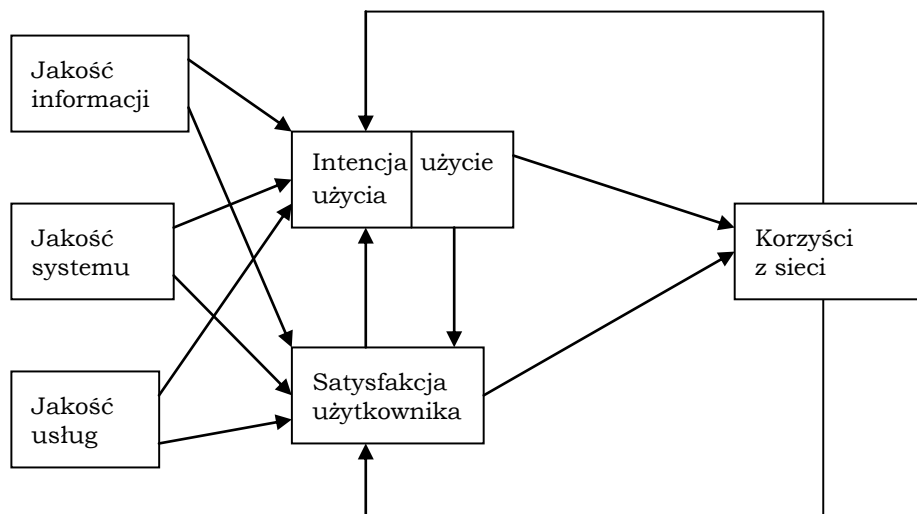
Tego rodzaju badania, chociaż stosunkowo młode, wyraźnie poprawiają orientację rynkową instytucji medycznej ze szczególnym uwzględnieniem środowiska lokalnego. Bowiem, im większy jest bezpośredni kontakt z pacjentem, tym wyższa jest jakość usług medycznych oraz większa skłonność instytucji do innowacyjności. Udział klienta w rozwoju nowych usług jest tym bardziej istotny, że poziom wiedzy medycznej i potrzeb zdrowotnych indywidualnych i grupowych wzrasta wraz z całościowym rozwojem społecznym, a także podnoszącym się poziomem kultury i edukacji medycznej laików [Marmot, Wilkinson, 2004, s.224-237]. Klient/pacjent może coraz bardziej stawać się współtwórcą oferty medycznej skierowanej do niego samego, ale też do innych podobnych jemu podmiotów medycznych. Statystyczne zestawienie takich opinii i uwag klientów oraz jakościowe opracowanie ich oczekiwań, sugestii i pomysłów na rozwój nowych usług w sektorze opieki zdrowotnej, wydają się istotnymi elementami współpracy pomiędzy instytucją medyczną a jej pacjentami. Wpływa to na poziom znajomości środowiska lokalnego, podniesienie zdrowot-

ności populacji oraz na efektywność działań marketingowych, a także skuteczną promocję zdrowia [Navarro, 2004, s. 105].

Obok orientacji rynkowej drugą cechą sukcesu jest opracowanie usługi charakteryzujące się aktywnym procesem przygotowawczym. Dotyczy to takich czynników jak wydajna praca nad projektem usługi medycznej, krótki okres jej opracowania, dobra komunikacja między różnymi funkcjami (np., między dyrektorem szpitala a ordynatorami i pracownikami administracji), zaangażowanie pracowników [Giligan, Lowe 1995 s.125], wewnętrzny marketing pomysłu na nową usługę (przekonanie personelu o konieczności podjęcia działań innowacyjnych w placówce medycznej), pełne przetestowanie przed wdrożeniem oraz formalna ocena po wdrożeniu usługi [Bretani, 1999, s. 38]. Wiąże się to z pewnymi kwestiami organizacyjnymi, w szczególności z istnieniem osoby odpowiedzialnej za nową usługę, zarówno na etapie przygotowawczym jak i na etapie marketingu.

Sprawność w przygotowaniu nowej usługi można przedstawić i opisać w dwóch punktach. Pierwszy *szczegółowy, formalny proces* [Johne, 1998, s. 6; Bretani, 1999, s. 40] jej tworzenia opisuje jakość działań podjętych w celu stworzenia i wprowadzenia na rynek. Ten aspekt pracy nad usługą powinien być dobrze rozwinięty. Zawiera on bowiem nie tylko badanie idei (screening), ale także graficzne opracowanie procedury, które w sposób systematyczny identyfikuje i planuje specyficzne - medyczne elementy usługi i towarzyszących jej procesów medycznych i technicznych oraz procedur administracyjnych. Drugim punktem opisującym sprawność w tworzeniu nowej usługi jest *efektywność zarządzania tworzeniem nowej usługi* [Bretani, 1999, s. 40; Chisnal, 1995, s.122]. Kluczową sprawą jest tworzenie innowacyjnego środowiska instytucji medycznej, które wykorzystuje wszystkie dostępne środki w rozwoju swoich „ofert”. Należą do nich: specjaliści z różnych dziedzin medycyny – profesjonalizm w świadczeniu usługi, który stanowi o jej niewątpliwym sukcesie [Hafferty, 2006, s.194]; nowoczesne systemy komputerowe, zawierające dane nie tylko o pacjentach (ułatwiający kontakt z nimi), ale także informacje umożliwiające sprawną współpracę z innymi ośrodkami medycznymi oraz dane o najnowszych badaniach rynku medycznego [De-lone, Mclean, 1992, s.60-95; 2003 s.9-30].

Komputeryzacja instytucji i sprawne posługiwanie się systemami informatycznymi na potrzeby usług medycznych wspólnie stanowią istotny element w opracowaniu usługi. Anglosaskie badania marketingowe bez wątpienia potwierdzają korelację jaka istnieje między jakością usługi medycznej a wysoką przydatnością systemu informatycznego w realizacji tych usług. Bowiern źródła informatyczne są ogromnym wsparciem w podejmowaniu decyzji w dziedzinie opieki zdrowotnej. Zawierają one dane o różnorodnym pochodzeniu, chronologii i historii medycznej pacjentów. Jakość informacji jest więc niezbędna aby usługa medyczna odniosła sukces, gdyż niepełna, nieodpowiednia informacja medyczna szkodzi pacjentowi [Brown, Warmington, 2002, s.91-98; Mikkelsen, Aasly, 2005, s.387-94]. Stąd opracowany został *model sukcesu systemu informatycznego*, który zaadaptowano do funkcji instytucji medycznych (Rys. 4.3).



Rys. 4.3. Unowocześniony model sukcesu systemu informatycznego

Źródło: [Delone, Mclean, 2003 s.9-30].

Aby system informatyczny mógł sprawnie działać w realizacji nowych usług medycznych, przy coraz szybszym ich doskonaleniu i zmianach, należy uwzględnić i skoordynować trzy wymiary: *techniczny* (technologia i światopogląd developera systemu informatycznego), *kierowniczy* (zazwyczaj biurokratyczny i finansowy,

z pominięciem zewnętrznych wpływów i stawek) i *medyczny* (chOROBY i urazy bez odniesień do pacjenta). Te wymiary przy braku odpowiedniego dopasowania mogą stworzyć „lukę” między rzeczywistością a projektem informatycznym, a tym samym przyczynić się do porażki nowej usługi medycznej. Analiza owych „luk” bądź „progów”, chętnie podejmowana przez badaczy, przyczynia się do poprawy i lepszego stosowania systemów informatycznych w dziedzinie usług medycznych [Heeks, 2006. s.125-137].

Zagadnienie jest również dyskutowane na gruncie polskim [Frączkiewicz – Wronka 2005, s.365-390]. Analizowane jest zapotrzebowanie na informację medyczną, rodzaj tej informacji, konieczność powstania i rola banków danych medycznych, dostępność do informacji medycznej oraz jej koherentność w wymiarze lokalnym i globalnym.

Chociaż zachodnie systemy informatyczne stanowią wzór dla polskich instytucji medycznych, to jednak postawa innowacyjna i szukanie własnych rozwiązań wyprzedzają naśladownictwo i pozwalają najefektywniej uniknąć „progów” i „luk”. Wzmacnia to kompatybilność funkcjonowania różnych wymiarów instytucji oraz poprawia współpracę z rynkiem medycznym, a w efekcie przynosi najlepsze rezultaty w propagowaniu i rozwoju nowych usług medycznych.

Trzecią cechą składową decydującą o sukcesie usługi jest strategia instytucji. Należy tu podkreślić znaczenie *ogólnej synergii instytucjonalnej* [Bretani, 1999, s.42; Giligan, 1995, s. 98], polegającej na dopasowaniu projektu do szeregu umiejętności i zasobów instytucji medycznej, takich jak: ilość specjalistów medycznych oraz poziom ich kompetencji [Ruden, 2005, s. 8], w tym ich możliwości i preferencje związane z zarządzaniem. *Synergia* oznacza współdziałanie różnych czynników, których wspólny efekt jest większy niż suma poszczególnych oddzielnych działań. W zarządzaniu projektami medycznymi synergia sprawia, że powstaje sytuacja, w której realizacja kilku projektów równocześnie daje instytucji większe zyski (lub częściej - niższe koszty operacyjne), niż oddzielna realizacja tych projektów. Spowodowane to jest np. możliwością wspólnego zamawiania zasobów lub tworzenia projektów usług, zakupu urządzeń medycznych czy wykorzystania wiedzy ekspertów dla kilku zbieżnych ze sobą przedsięwzięć realizowanych w tym samym czasie. W wymiarze ekonomicznym syner-

giczność stanowi integrację działań wielu podmiotów kreujących usługę, co zmniejsza koszty jej przygotowania i promocji, a zwiększa szanse rynkowego zakresu i sukcesu (czyli zyski). Efekty są nieproporcjonalnie większe w porównaniu z sytuacją, gdy każdy z podmiotów instytucji medycznej działa oddzielnie. Należy również zwrócić uwagę na ten aspekt synergii, który dotyczy komunikacji między różnymi funkcjami pełnionymi w instytucji medycznej (administracyjna/profesjonalna oraz nadrzędna/podrzędna), zależnościami tak szeroko obecnie dyskutowanymi, a udziałem w tworzeniu i realizacji określonego projektu usługi. Komunikacja taka wymaga nie tylko koncentracji na samej usłudze, ale również na tworzeniu odpowiednio zintegrowanego zespołu, który sprosta wszelkim zaistniałym problemom i zmianom dynamicznie rozwijającego się rynku medycznego. Tak pojęta synergia jest na ogół skierowana w stronę usługobiorcy, uwzględniając jego sugestie, jako wiążące wskazówki dla decyzji menażerskich oraz profesjonalnych uwarunkowań w procesie świadczenia usługi. Zgrany zespół instytucji medycznej, otwarty i znający potrzeby swoich klientów/pacjentów to czynnik niezwykle jaskrawo determinujący sukces w rozwoju i świadczeniu usługi w długofalowym procesie obecności na rynku medycznym. Istnieją jednak sytuacje, w których zachodzi brak synergii. Instytucje te mimo tego nie boją się podejmować ryzyka i występują raczej z pozycji innowatora niż naśladowcy. Naśladownictwo bowiem, chociaż zapewnia obecność i względną konkurencyjność na rynku, nie czyni instytucji dynamicznym pomiotem, czujnym na potrzeby klientów i świadomym wciąż nowych możliwości usługowych, które zwiększą jej zyski. Stąd synergia motywuje do poszukiwania i zatrudniania pracowników o wysokich kwalifikacjach nie tylko profesjonalnych, ale również wykazujących duże umiejętności komunikacyjne oraz walory osobowe niezbędne w pracy zespołowej.

Udane usługi są zatem zgodne ze strategią instytucji, jej możliwościami dotyczącymi marketingu, badania rynku, promocji, finansów oraz zasobów ludzkich. Nowe udane usługi odpowiadają istniejącym systemom świadczenia oraz sposobowi zarządzania [Bretani, 1999, s.40].

Omówione w niniejszym rozdziale zagadnienia nowych usług mogą i powinny być pomocne w rozpoznawaniu determinantów sukcesu nie tylko przez badaczy naukowych, ale również przez menadżerów i administratorów usprawniających działanie swoich instytucji medycznych na coraz bardziej różnicującym się rynku w Polsce. Podjęty temat ma bardzo istotną wagę merytoryczną z tego względu, że problematyka w nim poruszona jest zagadnieniem stosunkowo nowym i nie mającym licznych swych bezpośrednich odpowiedników w literaturze i opracowaniach na polskim gruncie.

Szereg instytucji medycznych potrzebuje innowacji w dziedzinie świadczonych usług i wskazań jak należy je dobrze przeprowadzić oraz zmierzyć ich poziom sukcesu na rynku medycznym. W Polsce zagadnienia te zaczynają dochodzić do głosu w tle debat na temat konieczności podjęcia działań marketingowych w instytucjach medycznych [Kubicz, 2008, s. 10]. Dotyczy to nie tylko sektora prywatnego ale również publicznej opieki zdrowotnej. W niniejszym artykule zostało podkreślone, iż pomiar sukcesu skupia się na dwóch aspektach: wydajności poszczególnych usług medycznych oraz na samym procesie rozwoju nowej usługi a także, coraz bardziej docenianym, współudziale klienta/pacjenta w rozwój nowej usługi medycznej i poprawie oraz doskonaleniu ofert już funkcjonujących na rynku medycznym. Sukces poszczególnych usług mierzony jest za pomocą kryteriów wydajności finansowej, konkurencji, jakości, elastyczności oraz wykorzystania zasobów. Mierniki procesu rozwoju nowych usług zostały przedstawione w kategoriach kosztu, skuteczności oraz prędkości. Natomiast modele włączenia pacjenta w cały proces rozwoju usługi i jej komercjalizacji jest znaczącym determinantem jej sukcesu i konkurencyjności (Tabela 4.4). Z powyższych zestawień należy wyciągnąć następujące wnioski dla instytucji medycznych:

- rozwój nowych usług ma znaczący wpływ na wydajność instytucji medycznej,
- usługi muszą być opracowane zgodnie ze stosownym procesem, jasno określonym w punktach i z uwagą zaprojektowanym z uwzględnieniem wszystkich aspektów funkcjonowania instytucji,
- pomiar sukcesu nowych usług obejmuje zarówno wydajność samej usługi jak i proces jej opracowania,

- pomiar wydajności usług dotyczy jej wpływu na: konkurencyjność, jakość, elastyczność, wyniki finansowe oraz wykorzystanie zasobów,
- pomiar procesu rozwoju nowych usług opiera się na istnieniu dobrze zdefiniowanego procesu, jego kosztu, skuteczności i prędkości,
- determinanty sukcesu w procesie rozwoju nowych usług medycznych to: orientacja na rynek, ze szczególnym uwzględnieniem zaangażowania pacjenta w proces tworzenia usługi; efektywny proces tworzenia samej „oferty” medycznej, ze zwróceniem uwagi na sposób zarządzania procesem rozwoju i posługiwanie się systemami informatycznym na gruncie medycznym w celu tworzenia innowacyjnego środowiska; oraz ostatecznie dopasowanie strategiczne i biznesowe uwzględniające synergię instytucjonalną niezbędną w sprawnym funkcjonowaniu zespołu.

ROZDZIAŁ 5

HARMONIZOWANIE WARUNKÓW PRACY Z DAŻENIAMI I POTRZEBAMI PRACOWNIKÓW

Roman Przybyszewski*

Harmonizowanie pracy to działanie mające na celu ograniczenie i eliminowanie czynników wpływających destrukcyjnie na postawy pracownicze i wyniki realizowanych zadań. Jest to również wdrażanie konkretnych rozwiązań mających na celu dostosowanie pracy do możliwości psychofizycznych jednostek i grup pracowniczych. Proces oddziaływania obejmuje czynniki zarządcze – organizacyjne, techniczne i technologiczne, oraz behawioralne związane z indywidualnością i osobowością osób zatrudnionych. Harmonizowanie pracy postępuje w ślad za ciągłym procesem reformowania sektora publicznego, podejmującym m.in. takie działania, jak: modyfikacje struktury organizacyjnej, wykorzystanie technologii informatycznych, usprawnianie programów i sposobów świadczenia usług, wdrażanie systemów planowania i zarządzanie zasobami ludzkimi. [Hausner, 2008, s. 21]

Sprawność zarządzania wyraża się w kształtowaniu więzi ze środowiskiem pracy, którego symptomem jest „myślenie organizacją”. Jego skutkiem jest umacnianie tożsamości z miejscem pracy. Tożsamość oraz identyfikacja ze środowiskiem pracy jest także budowana przez warunki techniczne i technologiczne towarzyszące realizacji zadań organizacji. Jednakże atmosferę sprzyjającą zaangażowaniu pracowników kształtują oni sami jako określona zbiorowość społeczna. Różnorodność temperamentów, postaw i zachowań sprawia, że zarządzanie potencjałem pracowniczym (ludzkim) wymaga ustawicznego poszukiwania form i metod aktywizujących w procesie pracy z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb i reakcji na stwarzane warunki pracy. Do osiągnięcia zamierzonych celów organizacyjnych niezbędna staje się indywidu-

* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

alizacja oddziaływań kierowniczych w myśl zasady: „do każdego zamka inny klucz”. Zasada ta w dużym stopniu dotyczy indywidualnego traktowania osób, zwłaszcza szczególnie uzdolnionych (zarządzanie talentami).

Uwzględniając postawy i zachowania pracowników wobec wyznaczonych zadań, w trosce o wdrażanie kapitałowości w ich realizację stosuje się współczesną metodę zarządzania „przez obietnice”. Warunkiem efektywności tej metody jest rzeczowo sformułowana obietnica gwarantująca określone profity pracownikom w realizacji powierzonych zobowiązań. Zarządzanie przez obietnicę wymaga również skonkretyzowania ewidentnych zysków po jej spełnieniu, monitorowania warunków realizacji obietnicy oraz rozliczenia się po jej spełnieniu.

Nowe standardy pracy administracji publicznej wywodzą się z tendencji modyfikowania postaw i zachowań urzędników ukierunkowanych na otwartość i przejrzystość relacji z obywatelami jako klientami urzędów. Zasadniczym czynnikiem zmian proefektywnego funkcjonowania urzędów jest wdrażanie przez nie idei harmonizowania stosunków pracy wpływających z tendencji humanizowania życia społecznego. Skuteczność pracy urzędników rozważana w kategoriach zadowolenia społecznego jest efektem wewnętrznego ładu i porządku w wypełnianiu ról wyznaczonych stanowiskami pracy w konkretnym urzędzie. Ważne znaczenie w urzeczywistnieniu procesu zarządzania potencjałem urzędniczym przypisuje się kadrze kierowniczej, która wyznacza płaszczyznę i perspektywy funkcjonowania urzędu w aspekcie administracyjnym i społeczno – gospodarczym. Formułuje ponadto bieżące i perspektywiczne cele działania adekwatne do przyjętej aktualnie polityki. Przejrzystość, jednoznaczność i realność nakreślonych zadań stanowią kontekst działania zespołów i jednostek urzeczywistniających współczesne koncepcje funkcjonowania administracji publicznej. Formy kierowania organizacją publiczną ewoluują od administrowania, które ma miejsce gdy głównym źródłem władzy są formalne kompetencje, poprzez zarządzanie oparte w głównej mierze na dysponowaniu zasobami i profesjonalnych kwalifikacjach, do przywództwa, które łączy wiedzę i umiejętności z indywidualnymi walorami kierujących. [Krzyżanowski, 1994, S. 209-210] Autorytet kadry kierowniczej uznawany za jego immanentną cechę, w dobie epoki informacyjnej wytacza drogi moder-

nizowania pracy urzędników. Mobilizuje również do kształtowania postaw proobywatelskich, zwłaszcza w zakresie poszanowania prawa i jego poprawnej interpretacji.

Harmonizowanie stosunków pracy w strukturze hierarchicznej urzędu zapewnia także ład i porządek w realizowaniu poszczególnych kategorii zadań. Sprzyja ponadto zaangażowaniu i przedsiębiorczości w rozwiązywaniu trudnych niekiedy problemów na płaszczyźnie urząd – obywatel. Przekłada się też na praktyczną stronę działania – profesjonalizm oraz etycznie – moralne postawy mające wyraz w uczciwym i rzetelnym wypełnianiu obowiązków związanych ze stanowiskiem pracy. Harmonizowanie wewnętrznych stosunków pracy w urzędach powinno służyć wyzwaniu twórczej inwencji w zakresie współpracy ze środowiskiem zewnętrznym oraz szeroko rozumianą motywacją do doskonalenia i kształcenia zawodowego. Jako wyzwanie czasów przemian społecznych opiera się również na wielopłaszczyznowym zaufaniu w relacji urzędnik - przełożony oraz urzędnik – obywatel. Podstawą budowania zaufania jest wzajemne poszanowanie praw i dążenie do konsensusu w rozstrzygnięciu istotnych problemów. Harmonizacja stosunków pracy otwiera zatem nową przestrzeń zorientowaną na budowaniu poprawnych relacji urzędów ze społeczeństwem. Może stać się również źródłem nowej jakości wiedzy społeczno – gospodarczej wytwarzanej przez aktywnie działających urzędników, trafnie diagnozujących potrzeby i oczekiwania otoczenia, a co za tym idzie skutecznie wpływających na jego postępowe zmiany.

Harmonizowanie warunków pracy przybiera postać sprzężenia zwrotnego, w którym zarządzanie potencjałem pracy orientowane równoległe na potrzeby organizacji i potrzeby zatrudnionych w niej pracowników spełnia oczekiwania i aspiracje obydwu stron.

5.1 PRAKTYCZNY WYMIAR HARMONIZOWANIA STOSUNKÓW PRACY W ŚRODOWISKU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Harmonizowanie stosunków pracy ma służyć kształtowaniu atmosfery pracy sprzyjającej sprawności i skuteczności zaplanowanego działania. Celem tego dążenia powinno być ukształtowanie środowiska przyjaznego ludziom. Znaczenie tego aspektu pod-

kreśla P. Nowakowski: „środowisko pracy powinno być zatem tak ukształtowane i przystosowane, aby dobrze służyć człowiekowi. Człowiek dzięki pracy ma się stać jeszcze bardziej ludzki” [Nowakowski 2005, s. 39]. Odpowiednie kształtowanie i przystosowanie środowiska pracy do realizacji zadań tworzy równocześnie specyficzną przestrzeń zawodową i życiową pracownika. Współczesne idee przewodnie i postulaty harmonizowania stosunków pracy dotyczą takiego ich przekształcania, dzięki którym proces realizowanych zadań pracowniczych powinien być wymierny nie tylko ilościowo i jakościowo, lecz także powinien odgrywać znaczącą rolę w budowaniu osobowości człowieka, rozwijaniu jego umiejętności psychofizycznych. Zharmonizowanie warunków pracy z możliwościami techniczno-organizacyjnymi stwarza możliwości w zakresie realizacji dążeń i potrzeb pracowników.

Harmonizowaniu warunków pracy towarzyszy ustawiczne harmonizowanie środowiska pracy, rozumiane jako całokształt przemian w traktowaniu pracy ludzkiej, uwarunkowanych współczesną kulturą zadań i postępowaniem naukowo-technicznym, prowadzącym do nadania warunkom pracy człowieka charakteru w pełni humanistycznego. [Wiatrowski 2007, s. 345]

Proces humanizacji stosunków pracy można określić jako działanie umożliwiające zharmonizowanie warunków pracy z możliwościami oraz z potrzebami ludzi pracujących, co powoduje konieczność wzajemnego przystosowania warunków pracy do człowieka oraz człowieka do człowieka. Tym samym harmonizacja pracy staje się zarówno celem, jak i wynikiem działalności współczesnej organizacji. Polega na celowym przekształcaniu pracy w wartość samą w sobie i powinna prowadzić do przewyciężania alienacji pracy i jej skutków [Wiatrowski 2007, ss. 342-345]. Humanizacja w procesie harmonizowania stosunków pracy może wpływać na ograniczanie negatywnych zjawisk wpływających destrukcyjnie na działalność człowieka. Do tych zjawisk się zalicza:

- stres oddziałujący na sferę psychiczną, a pośrednio na prawidłowe funkcjonowanie organizacji;
- nadmiar obowiązków przekraczających możliwości psychofizyczne człowieka;
- frustracje jako efekt niemożności osiągnięcia zaplanowanych celów;

- alienację dotyczącą separacji zarówno pojedynczych pracowników, jak i całych grup;
- dezorientację jednostki, gdy nie potrafi ona realnie ocenić rzeczywistości lub jej fragmentów [Piekarski 2010].

Humanizacja jako element harmonizacji prowadzi do podnoszenia jakości pracy, przy czym im wyższa jest jakość pracy, tym skuteczniejszy staje się przebieg procesu humanizowania stosunków pracy. Z jakością pracy ściśle wiąże się wydajność pracy, której pożądanym wysokim poziomem jest uwarunkowany skutecznym procesem humanizowania warunków pracy.

Istotnym czynnikiem warunkującym skuteczność harmonizowania stosunków pracy staje się kultura organizacyjna rozumiana jako kompleks wartości powstałych w wyniku współdziałania ludzi w procesie pracy. Do tych wartości należą nie tylko wytwarzane dobra materialne, profile funkcjonowania organizacji, lecz także sposoby myślenia i zachowania pracowników oraz cechy ich osobowości kształtowane i rozwijane w procesie pracy. Współczesne teorie zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji uznają potencjał pracowniczy za najważniejszy zasób organizacji, wskazując na konieczność intensywnej harmonizacji stosunków pracy. Akcentuje się potrzebę stwarzania sprzyjających warunków pracującym, umożliwianie ich rozwoju zawodowego i wdrażania systemu motywacyjnego wpływającego na aktywność i zaangażowanie zawodowe. Stosownie do tych założeń organizacja powinna stwarzać warunki pracy gwarantujące maksymalny rozwój zdolności i umiejętności pracowników, aby realizując swoje indywidualne ambicje, przyczyniali się do sukcesu firmy. Wiąże się to z popularną tezą, że człowiek, aby być twórczym i aktywnie angażować się w działalność zawodową, musi odczuwać komfort psychiczny. Osiągnięcie zaś tego komfortu pozostaje w ścisłym związku z tworzeniem pracownikom odpowiednich warunków pracy. Ważne są jednocześnie możliwości danej organizacji, np. techniczne, technologiczne, organizacyjne czy finansowe, w zakresie zaspokajania tych potrzeb i oczekiwań. Istotną sprawą staje się zatem identyfikowanie i analizowanie stanu warunków pracy.

We współczesnych interpretacjach humanizacji stosunków pracy zwraca się uwagę na zmieniające się warunki techniczne i organizacyjne występujące zwłaszcza w dużych zespołach pracowniczych, co niekiedy sprawia trudności w zakresie harmonizacji

i humanizacji stosunków pracy. Stwarza jednocześnie podstawy kształtowania bardziej racjonalnych stosunków pracy niż w małych organizacjach. W dużych organizacjach wdrażane są zasady kształtujące funkcjonowanie zasobów pracowniczych, m.in.:

- zespołowość pracy – polega na skoordynowanym współdziałaniu zarówno poszczególnych pracowników, jak i całych zespołów; wdrożenie zasady zespołowości pracy pozwala osiągnąć maksymalnie korzystne efekty pracy całej organizacji;
- elastyczność funkcji – zakłada wykorzystanie czynnika ludzkiego, polegające na przygotowaniu pracowników do wykonywania dwóch lub więcej funkcji; zasada ta zwiększa mobilność organizacyjną zespołów pracowniczych;
- wspólna odpowiedzialność materialna – sprzyja regularnym czynnościom kontrolnym i wzmacnia poczucie solidarności wśród pracowników;
- wysoki stopień integracji pracowniczej – osiągany przez współdziałanie całych zespołów pracowniczych; wpływa na tworzenie grup nieformalnych, a także na znaczną identyfikację celów osobistych z celami organizacji. Polityka kadrowa w nowocześnie zorganizowanych przedsiębiorstwach jest nastawiona na maksymalną integrację pracowników i uzyskanie jak największej identyfikacji celów pracowniczych z celami organizacji.

Humanizacja stosunków pracy w organizacjach jako przejaw harmonizowania życia organizacyjnego obejmuje zróżnicowane działania niezbędne do osiągnięcia zgodności przekonań pracowników co do tego, że dobre stosunki międzyludzkie oraz odpowiednie warunki pracy mogą być źródłem sukcesu i satysfakcji pracowniczej oraz firmy.

5.2. HARMONIZOWANIE STOSUNKÓW PRACY W WYMIARZE URZĘDU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zarządzanie jednostką administracji publicznej jest związane z etyką obywatelską. Etyka obywatelska jest interpretowana jako respektowanie prawa, obowiązki i wartości wynikające z etyki normatywnej, wyznaczającej pożądane zachowania jednostek w społeczeństwie obywatelskim [Kudrycka 1998, s. 26-27]. Etykę w życiu publicznym należy natomiast zdefiniować jako prawa,

obowiązki i wartości określające pożądane zachowania osób pełniących funkcje publiczne, w tym administracyjne. Etyczność funkcjonariuszy publicznych uważa się za pochodną obrazu etycznego społeczeństwa. Podstawową zasadą etyki zarządzania w administracji jest bezstronność i uczciwość oraz powstrzymanie się od używania przymusu, siły o przemocy fizycznej lub psychicznej [Ciula 2006].

Administracja publiczna podlega zarówno opisowi i ocenom technicznym, w tym sprawnościowym (prakseologicznym), jak i etycznym. Znajomość prakseologii uzupełniona i pogłębiona wiedzą z etyki i socjologii, psychologii, prawa, teorii rozwoju lokalnego i regionalnego decydują o poziomie intelektualnym kadr w administracji publicznej, a tym samym – o jakości pracy w administracji.

W kontekście problematyki kadr w administracji nowe wyzwania wyznaczone urzędowi i urzędnikowi przez dominację i postęp techniczny wskazują na konieczność modyfikowania pracy, eliminowania destrukcyjnie funkcjonujących stereotypów. Promują jednocześnie sztukę umiejętności etycznych rozstrzygnięć w administracji. Etyka urzędnika osadza się na zbiorze norm moralnych sprzyjających efektywnemu wypełnieniu założonych ról społecznych wobec obywatela jako klienta urzędu i przedstawiciela społeczności objętej działalnością danej jednostki administracyjnej [Schick 2008, s. 33].

Nośnikiem norm moralnych i wartości jest kultura pracowników wyrażająca się w sposobach postępowania wobec klientów [Zbiegień-Maciąg 2009]. Harmonizowanie stosunków pracy w urzędzie nadaje kierunek funkcjonowania poszczególnym strukturom urzędu, w tym etyczność i kompetentność ról urzędniczych. Ukierunkowany profil działalności urzędu administracji na harmonizację i humanizację stosunków pracy w wysokim stopniu realizuje przesłanie urzędu przyjaznego obywatelom. Pragmatyczne działania urzędu administracji wskazują na funkcjonowanie rzeczywistych działań modyfikujących pracę urzędu i urzędników przez wdrażanie humanizacji i harmonizacji stosunków pracy.

Profil działalności urzędu administracji publicznej można zilustrować na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Węgorzewie. Jest to państwowa jednostka organizacyjna utworzona centralnie do realizacji celów i zadań państwa. Jej status, zakres i obszar

działania oraz kompetencje określono w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004r o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. [ustawa, 2004] W realizacji zadań zleconych urząd współdziała z organami rządowej administracji ogólnej, radą zatrudnienia, organami samorządów terytorialnych, organizacjami pracodawców, zarządami funduszy celowych, związkami zawodowymi, a także innymi organizacjami zajmującymi się sprawami zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Czynnikami determinującymi funkcjonowanie urzędu jako organizacji w odniesieniu do wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia [Regulamin] jest struktura organizacyjna i zachodzące w niej procesy. Powiatowy Urząd Pracy (PUP) jako organizacja ma sformalizowaną strukturę, przez którą rozumie się zespół dających się określić regularnych cech pomagających nadawać kształt zachowaniu jej członków [Kozuch, 2007, ss.9-27]. W strukturze mieści się sieć ról i relacji, co bywa pomocne w organizowaniu zespołowego wysiłku zmierzającego do starannej realizacji celów organizacyjnych. Struktura organizacji stanowi tym samym model służący do realizacji wyznaczonych zadań. Model tworzą jednostki, funkcje, oddziały i działy oraz formalne zespoły pracownicze ukierunkowane na określone działania. Struktura urzędu jako organizacji wskazuje również, kto odpowiada za kierowanie, koordynowanie i realizowanie planistycznych działań, określa jednocześnie zależności hierarchiczne – kto i za co odpowiada na danym poziomie. Strukturę PUP-u w Węgorzewie można uznać za strukturę liniową, gdyż przeważają w niej więzi służbowe. Charakteryzuje ją również jednolitość kierowania, z czego wynika, że każdy podwładny ma tylko jednego kierownika. Zaletą takiego rozwiązania strukturalnego jest między innymi jednolitość kierowania, szybkość podejmowania decyzji, indywidualna ściśle określona odpowiedzialność, możliwość inicjatywności na każdym szczeblu funkcjonowania. Najważniejszym zasobem PUP jako organizacji jest potencjał pracowniczy traktowany jako najważniejszy czynnik kapitałowości. Na zasoby kapitałowe urzędu składają się zespoły osób tworzących organizację – od pracowników szeregowych, kierowników, aż do dyrektora włącznie.

Zgodnie ze wspomnianą koncepcją zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie funkcjonuje przekonanie, że pracownicy indywidualni zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do realizacji celów

i założeń planistycznych. Udział pracowników w działalności urzędu jest ilościowy i jakościowy. Przez aspekt jakościowy rozumie się wiedzę, umiejętności i doświadczenie oraz postawy pracownicze. Na proces zarządzania zasobami ludzkimi składają się: planowanie zasobów ludzkich, nabór nowych pracowników (rekrutacja), wdrażanie (adaptacja pracowników), ocenianie efektów pracy, nagradzanie i sposoby ich motywowania.

Na harmonizację stosunków pracy wpływa również kultura organizacyjna wykształcona przez lata funkcjonowania urzędu [por. Kożuch, Praweńska-Skrzypek, 2007, ss. 133-143]. Powiatowy Urząd Pracy w Węgorzewie ma kulturę zorientowaną zarówno na ludzi, jak i na zadania. Kultura urzędu koncentruje się na realizacji zadań oraz sprawnym i efektywnym działaniu. Zarządzanie urzędem opiera się na wiedzy i kompetencji przełożonych oraz wywieraniu wpływu na pracowników dzięki ich budzącej zaufanie fachowości.

W oddziaływaniu kierownictwa na zespół pracowniczy występuje wzajemne współdziałanie, pomoc i wsparcie, które sprzyja integracji wewnętrznej i tworzeniu dobrych relacji międzyludzkich. Istotne znaczenie w tworzeniu spójności wewnętrznej wśród pracowników ma sposób komunikowania się w pionie i poziomie, którego wyznacznikiem jest sprawny proces komunikacji zwrotnej. Kierownictwo przekazuje bieżące informacje bezpośrednio pracownikom w odpowiednim czasie i miejscu, co umożliwia eliminację zakłóceń w komunikowaniu się.

Na humanizację stosunków pracy bezpośredni wpływ ma kultura pracy na stanowiskach urzędniczych. Dotyczy to między innymi organizacji pracy własnej urzędników, warunków technicznych (oprzyrządowania), kompetencji merytorycznych, kultury osobistej, kultury relacji z otoczeniem wewnętrznym oraz z klientem zewnętrznym, czyli obywatelem. Stanowiska pracy w PUP są obsadzone zgodnie z kwalifikacjami i umiejętnościami warsztatowymi pracowników. Pracownicy podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe stosownie do potrzeb urzędu i osobistych aspiracji. Atmosfera odzwierciedla panującą kulturę organizacyjną oraz stosunki międzyludzkie, których symptomem jest widoczna orientacja na budowanie pozytywnego wizerunku. Według pracowników człowiek w tym urzędzie jest postrzegany nie tylko jako pracownik, lecz jako indywidualna jednostka. Polityka kadrowa jest ukie-

runkowana na rozwój pracowników i samorealizację przez pracę i integrację zespołową. U większości pracowników obserwuje się autoteliczne podejście do pracy, traktowanie jej jako wartość samą w sobie i jeden z przewodnich celów życiowych. Czysto ekonomiczny sposób podejścia do pracy, czyli nastawienie wyłącznie na zysk, finansowy jest rzadziej spotykane.

Na harmonizację stosunków pracy niewątpliwie wpływa system motywacji, w wyniku którego wysiłek i zaangażowanie pracowników są nagradzane w formie gratyfikacji finansowych, a także materialnych i niematerialnych. Motywatory są dobierane do osobowości i oczekiwań poszczególnych pracowników, przez co stają się skuteczne.

W diagnozie funkcjonowania Urzędu Pracy w Węgorzewie zwrócono uwagę na zakres harmonizacji i humanizacji pracy w odczuciu pracowników. Tym samym wyeliminowano głównych decydentów – dyrekcję i osoby inicjujące działania w zakresie humanizacji pracy.

5.3. CHARAKTERYSTYKA BADANEGO ŚRODOWISKA

Do badań wyznaczono grupę reprezentatywną 25 osób wyłonioną na podstawie doboru celowego. W strukturze grupy kobiety stanowiły 88% (22 osoby), mężczyźni 12% (3 osoby). Większość badanych miało wykształcenie wyższe, tj. 68% (17 osób), w tym wszyscy mężczyźni. Strukturę ogółu badanych pracowników ze względu na wykształcenie i płeć przedstawiono w tabeli 5.1.

Tabela 5.1. Badani pracownicy urzędu według płci i poziomu wykształcenia

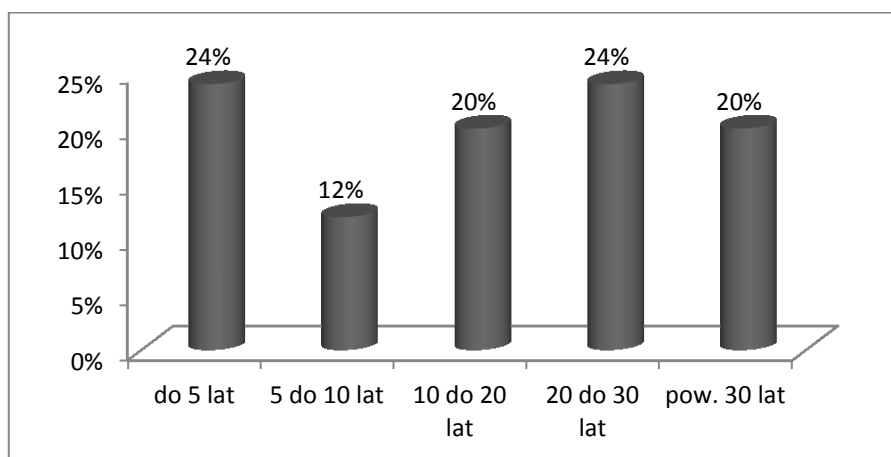
Poziom wykształcenia	Kobiety		Mężczyźni		Razem	
	N	%	N	%	N	%
Wykształcenie poniżej średniego	0	0	0	0	0	0
Wykształcenie średnie lub policealne	8	36,36	0	0	0	0
Wykształcenie wyższe	14	63,64	3	100	17	68,0
Razem	22	100	3	100	25	100

Źródło: opracowanie własne

Pracownicy mają różnorodny staż pracy. Znajdziemy wśród nich osoby, które niedawno rozpoczęły pracę zawodową i ich staż pracy nie przekracza 5 lat – 24% badanych, tj. 6 osób, jak i pracowników, których życie zawodowe trwa ponad 30 lat – 20%, tj. 5

osób. Pracownicy, których staż pracy wynosi od 5 do 10 lat stanowią zaledwie 12% (3 osoby) badanej populacji. Pięciu pracowników, tj. 20%, ma staż pracy od 10 do 20 lat. Od 20 do 30 lat stażu pracy ma 6 osób, czyli 24% badanych pracowników.

Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć, że znaczny odsetek pracowników, 44% badanej populacji, charakteryzuje długie, ponad 20-letnie doświadczenie zawodowe. Blisko jedną czwartą próby badawczej, tj. 24%, stanowią osoby, które nie mają przepracowanych 5 lat, dopiero co zdobywają doświadczenie zawodowe i dla których urząd jest pierwszym miejscem pracy. Strukturę pracowników urzędu ze względu na staż pracy przedstawiono na rysunku 5.1.



Rys. 5.1. Staż pracy pracowników urzędu

Źródło: opracowanie własne

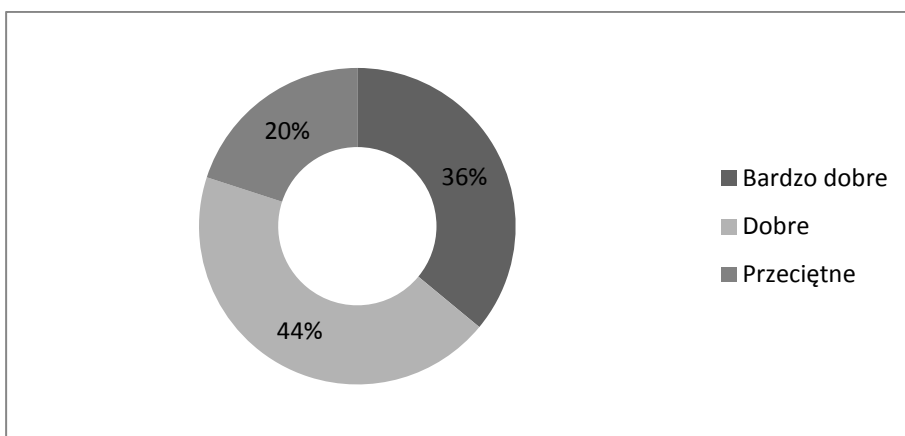
Należy zwrócić uwagę na fakt, że wszystkie osoby, których staż pracy nie przekracza 5 lat mają wykształcenie wyższe. Wynika to z obecnej „polityki” naboru, zwiększającej wymagania odnośnie poziomu wykształcenia stawiane kandydatom do pracy. W ten sposób urząd zapewnia sobie wykwalifikowanych, dobrze przygotowanych merytorycznie pracowników.

Pytania ankietowe odnośnie stopnia humanizacji stosunków pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w odczuciu pracowników dotyczyły oceny następujących, najważniejszych aspektów humanizacji pracy:

- warunków i organizacji pracy,
- częstotliwości i źródeł stresu,

- atmosfery w pracy,
- możliwości rozwoju zawodowego,
- kultura sprawowania władzy.

Respondenci wyrażali zadowolenie z warunków lokalowych, w których realizują swoje urzędnicze zadania (rys. 5.2).

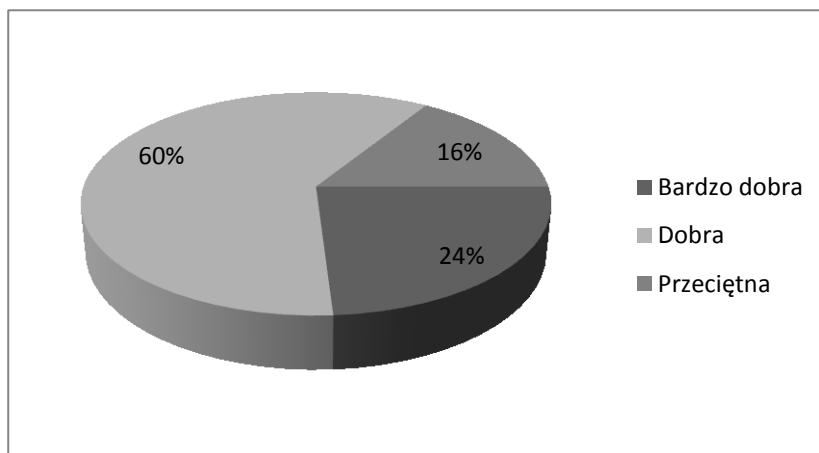


Rys. 5.2. Warunki lokalowe w urzędzie

Źródło: opracowanie własne

44% badanych warunki lokalowe u rządu oceniło jako dobre, 36% uznało je za bardzo dobre, a 20% ogółu badanych oceniło jako przeciętne. Należy zaznaczyć, że żadna z badanych osób nie przyznała bazie lokalowej słabej noty.

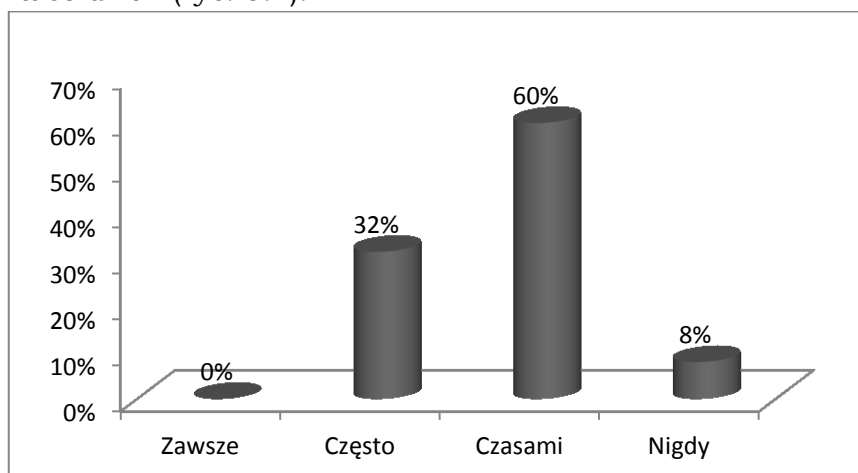
Z przeprowadzonych badań wynika, że 84% ogółu respondentów jest zadowolonych z organizacji pracy w urzędzie, przy czym 60% uznaje ją za dobrą, 24% za bardzo dobrą, a 16% za przeciętną. Istotne jest, że i w tym przypadku nikt nie postawił słabej oceny organizacji pracy (rys. 5.3)



Rys. 5.3. Organizacja pracy w urzędzie w opinii ogółu pracowników

Źródło: opracowanie własne

Odczuwanie stresu w miejscu pracy stanowi poważny problem, zarówno dla organizacji, jak i jednostki [Marek, 2000, ss.3540]. Wpływa na obniżenie jakości i wydajności wykonywanych zadań oraz na poziom satysfakcji z ich wykonywania. 60% badanych pracowników badanego urzędu doświadcza stresu sporadycznie, często – 32%, w ogóle – 8%. Znamienne jest, że stres nie występuje na co dzień (rys. 5.4).

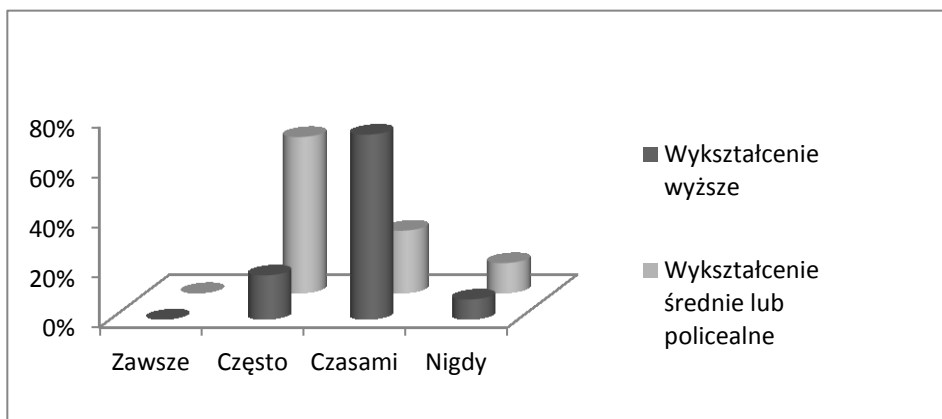


Rys. 5.4. Częstotliwość odczuwania stresu deklarowana przez pracowników urzędu

Źródło: opracowanie własne

W odczuwaniu stresu i jego częstotliwości występują różnice w zależności od płci. Mężczyźni doznają stresu tylko czasami (100%), wśród kobiet wskaźnik ten wynosi 54,5%, często odczuwa stres 36,4% respondentek, nigdy go nie doświadcza 9,1% kobiet biorących udział w badaniu. Ma to przypuszczalnie związek z konstrukcją psychiczną kobiet, nadmierną wrażliwością i emocjonalnością.

Na częstotliwość doznawania stresu przez pracowników – jak wynika z badań – może mieć również wpływ poziomu wykształcenia. Wśród osób z wykształceniem średnim lub policealnym ponad trzykrotnie większy odsetek doświadcza stresu często (62,5%); w grupie osób z wykształceniem wyższym wskaźnik wyniósł 17,7% (rys. 5.5).

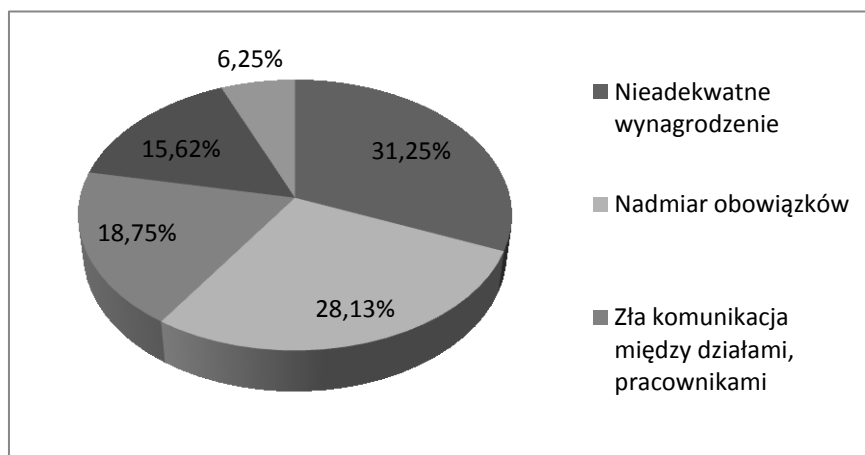


Rys. 5.5 Związek częstotliwości odczuwania stresu z poziomem wykształcenia badanych

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę staż pracy respondentów, warto zaznaczyć, że najrzadziej doświadczają stresu pracownicy, których staż pracy nie przekracza 10 lat. W grupie do 5 lat tylko 16,67% badanych doznaje stresu często, zaś 83,33% doświadcza go czasami. Osoby o długości stażu pracy od 5 do 10 lat w przeważającej większości doświadczają stresu tylko czasami, tj. 66,67%, a 33,33% tej grupy nie doznaje go nigdy. Najczęściej borykają się ze stresem najbardziej doświadczeni pracownicy, gdyż w grupie osób z ponad 30-letnim stażem 60% doświadcza go często, pozostała część tej grupy, tj. 40%, doznaje stresu czasami.

Bardzo istotne znaczenie mają kategorie czynników, które respondenci wskazali jako źródła stresu doświadczanego w pracy. Badanym przedstawiono do wyboru dziewięć czynników będących źródłem stresu, przy czym istniała możliwość wskazania więcej niż jednego. Ogółem 92% badanych wskazało źródła odczuwanego stresu (8% badanych w ogóle nie doznaje stresu). W grupie osób doświadczających stresu w pracy 60,87% wskazało jeden czynnik stresogenny, zaś 39,13% dwa czynniki powodujące stres w pracy. Należy w tym miejscu podkreślić, że pewne stresogenne czynniki zostały w urzędzie skutecznie wyeliminowane. Żaden z respondentów nie wskazał tak istotnych źródeł stresu, jak: zbyt trudne i odpowiedzialne zadania, brak perspektywy awansu; brak wsparcia społecznego ze strony współpracowników, nudna, papierkowa robota. Zdaniem większości pracowników czynnikami najbardziej stresogennymi są nieadekwatne wynagrodzenie, które uzyskało 31,25% wskazań, i nadmiar obowiązków – 28,13% wskazań. Na złą komunikację między działami i pracownikami wskazało 18,75% respondentów, natomiast na ciągły kontakt z interesentami 15,62%. Jeszcze jednym, na szczęście najrzadziej wskazywanym źródłem stresu w urzędzie są dla badanych złe relacje między współpracownikami, które otrzymały 6,25% wyborów (rys. 5.6).



Rys. 5.6. Źródła stresu według pracowników urzędu

Źródło: opracowanie własne

Wybory czynników stresogennych ze względu na płeć nie różnią się w sposób znaczący. Interesująco natomiast przedstawiają wskazania w zależności od wykształcenia respondentów (tab. 5.2).

Dla osób z wykształceniem wyższym nieadekwatne wynagrodzenie (28,57% wskazań) i nadmiar obowiązków (23,81% wskazań) są w mniejszym stopniu przyczyną stresu, niż dla osób mających wykształcenie średnie lub policealne, wśród których wskaźnik wskazań wyniósł po 36,36%. Pracownicy z wykształceniem średnim lub policealnym częściej wskazywali również złe relacje między współpracownikami. Z kolei wśród respondentów mających wyższe wykształcenie dwukrotnie więcej było wskazań na źródło stresu, jakim jest ciągły kontakt z interesantami (19,05%) niż wśród osób o niższym poziomie wykształcenia (9,09%), jak również na złą komunikację między działami, pracownikami (odpowiednio 23,81 i 9,09%).

Tabela 5.2. Źródła stresu pracowników ze względu na wykształcenie badanych

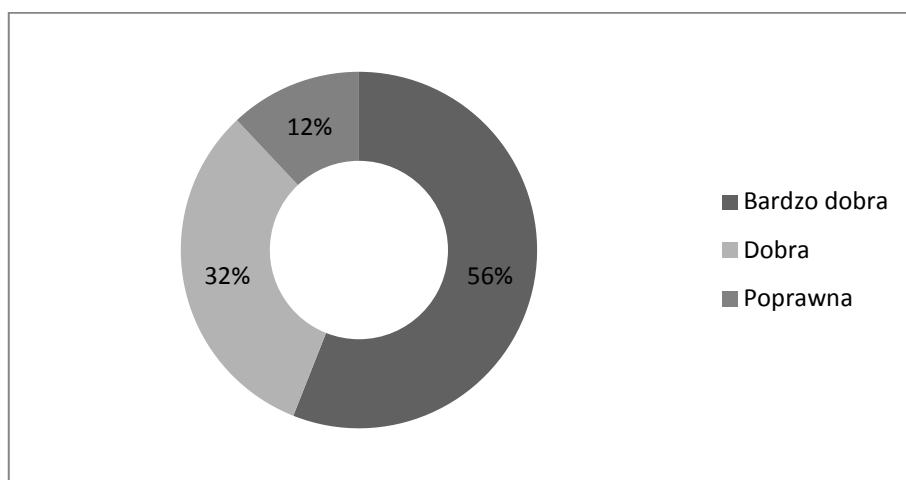
Źródła wywołujące stres w pracy	Wykształcenie wyższe		Wykształcenie średnie lub policealne	
	Liczba wskazań	%	Liczba wskazań	%
Wynagrodzenie nieadekwatne do wkładanego wysiłku	6	28,57	4	36,36
Nadmiar obowiązków	5	23,81	4	36,36
Zła komunikacja między działami, pracownikami	5	23,81	1	9,09
Ciągły kontakt z interesantami	4	19,05	1	9,09
Złe relacje między współpracownikami	1	4,76	1	9,09
Razem	21	100	11	100

Źródło: opracowanie własne

Analizując najczęściej wskazywane przyczyny stresu w zależności od stażu pracy badanych, można stwierdzić, że dla początkujących pracowników, których doświadczenie zawodowe nie przekracza 5 lat, największym źródłem stresu jest ciągły kontakt z interesantami – 42,86% wskazań. W grupie pracowników mających od 5 do 10 lat stażu pracy 100% wskazało na nieadekwatne wynagrodzenie. Ta przyczyna była również najczęściej wskazywana w kolejnym przedziale, czyli przez osoby z doświadczeniem zawodowym do 10 do 20 lat – 42,86% wyborów. Nadmiar obowiązków stanowi najsilniejsze źródło stresu dla pracowników z najdłuższym stażem pracy – odsetek wskazań wyniósł po 37,5%

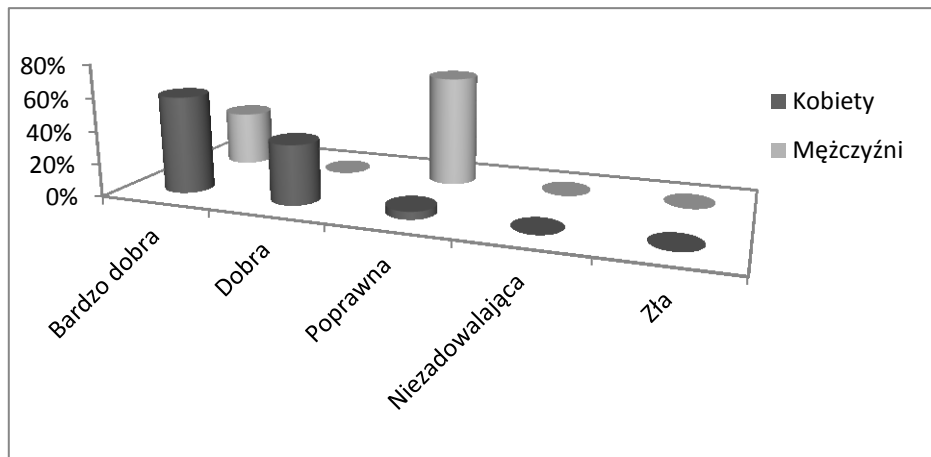
w grupie osób od 20 do 30 lat doświadczenia zawodowego oraz w grupie powyżej 30 lat stażu pracy.

Atmosferę panującą w urzędzie pracownicy ocenili bardzo dobrze i dobrze (rys. 5.7). W pięciopunktowej skali, w której nota 5 oznaczała ocenę bardzo dobrą, najwyżej, tzn. bardzo dobrze, oceniła ją ponad połowa respondentów – 56%. Za dobrą atmosferę uznało 32% badanych. Nieznaczna część pracowników, tj. 12%, uznała klimat za poprawny (przyznana nota 3). Warto podkreślić, że nikt z biorących udział w badaniu nie ocenił klimatu urzędu jako niezadowolający (nota 2) czy też zły (nota 1).



Rys. 5.7. Atmosfera urzędu według ogółu pracowników
Źródło: opracowanie własne

Mężczyźni mają bardziej krytyczne spojrzenie od kobiet na klimat urzędu. Dwie trzecie respondentów płci męskiej ocenia atmosferę w pracy jako poprawną, pozostała część, tj. 33,33%, uznaje ją za bardzo dobrą. Wśród pań tylko niewielki odsetek – 4,55%, przyznaje klimatowi notę 3. Zdecydowana większość kobiet jest bardzo zadowolona z panującej w pracy atmosfery – 59,09%, zaś 36,36% przyznaje jej ocenę dobrą (rys. 5.8).



Rys. 5.8. Ocena atmosfery rzędu w zależności od płci pracowników

Źródło: opracowanie własne

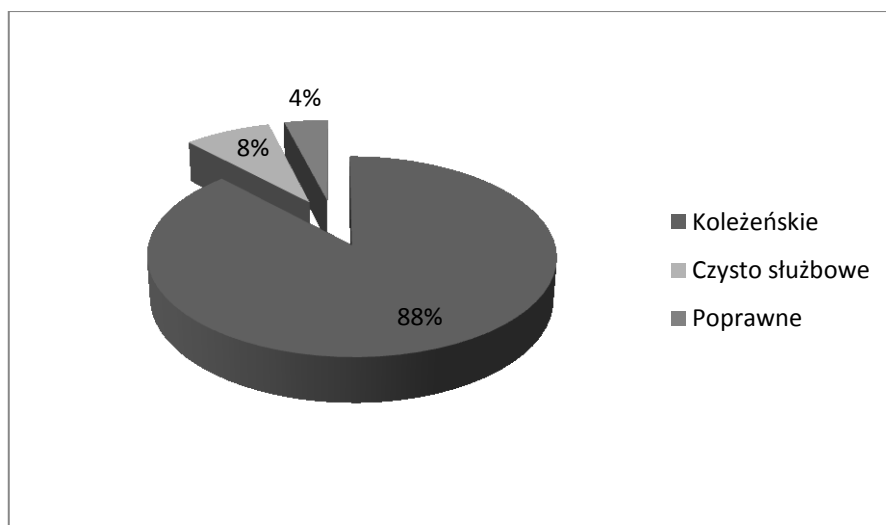
Różnice w odbiorze atmosfery urzędu wynikają także z poziomu wykształcenia respondentów. Osoby z wykształceniem wyższym surowiej oceniają ukształtowany w pracy klimat – pracownicy o średnim lub policealnym poziomie wykształcenia wskazali równo po połowie ocenę bardzo dobrą i dobrą, wśród osób z wyższym wykształceniem bardzo dobrze klimat oceniło 58,82%, dobrze 17,65%, zaś 17,65% respondentów tej grupy uznało go za poprawny.

W odbiorze atmosfery urzędu pojawiają się ponadto pewne zależności od długości stażu pracy pracowników. Największy odsetek osób uznających ją za poprawną wystąpił w grupie o ponad 30-letnim stażu pracy – 40%. W tym przedziale również najmniejszy odsetek uznał ją za bardzo dobrą – 20%. Najlepiej klimat urzędu oceniają najmłodsi pracownicy, do 10 lat stażu pracy. Wśród osób, których doświadczenie zawodowe nie przekracza 5 lat największy odsetek przyznał mu notę bardzo dobrą – 83,33%, pozostała część, tj. 16,67%, ocenę dobrą. Pracownicy, których staż pracy wynosi od 5 do 10 lat, w większości klimat ocenili bardzo dobrze – 66,67%, zaś dobrze pozostały odsetek tej grupy.

Jednym z podstawowych elementów kształtujących atmosferę organizacji są relacje międzyludzkie. Pozytywne relacje między pracownikami stanowią ważne źródło wsparcia społecznego

w miejscu pracy, czynnik ograniczający rozmiar odczuwanego w pracy stresy i zwiększający satysfakcję jednostki z wykonywanej pracy.

Badani pracownicy urzędu większości swoje relacje ze współpracownikami scharakteryzowali jako koleżeńskie. Aż 88% badanych wybrało takie określenie jako najlepiej charakteryzujące ich stosunki interpersonalne w miejscu pracy, co oznacza, że między większością pracowników urzędu utworzyły się silne więzi emocjonalne. 8% respondentów uważa swoje relacje z pozostałymi pracownikami za czysto służbowe (zatem opierające się głównie na więziach formalnych i podległościowych). Niewielki odsetek pracowników charakteryzuje swoje stosunki ze współpracownikami jako poprawne (4%). Nikt z badanych nie określił swoich relacji z resztą pracowników jako złe (rys. 5.9).

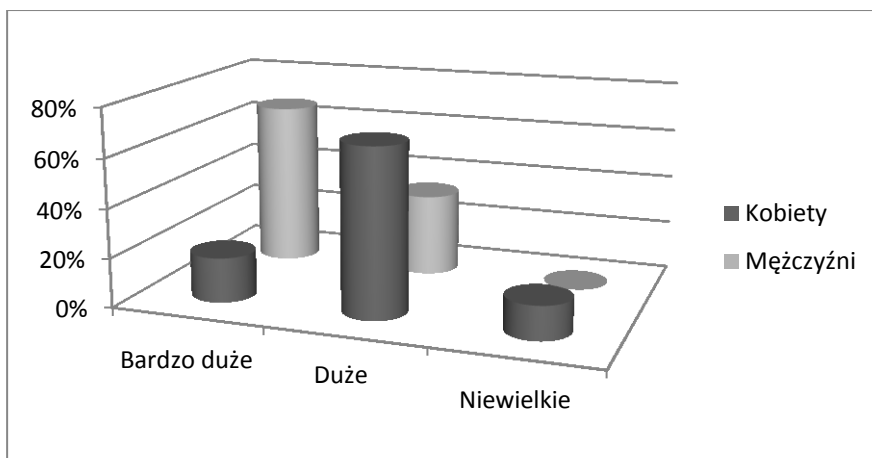


Rys. 5.9. Relacje między współpracownikami urzędu

Źródło: opracowanie własne

Odzwierciedleniem stopnia humanizacji stosunków pracy jest kształtowanie przez organizację odpowiednich, zaspokajających potrzeby i jednostek, i organizacji, możliwości rozwoju zawodowego. Polityka kadrowa urzędu w znacznej mierze jest ukierunkowana właśnie na podnoszenie rozwoju zawodowego kadry pracowniczej przez stwarzanie możliwości uzyskania awansu, różnego rodzaju szkolenia i ułatwianie pracownikom dalszego kształcenia (studia zaoczne, podyplomowe). Możliwości rozwoju zawodowego

w urzędzie zdecydowana większość badanych, tzn. 64%, spostrzega jako duże. Zdaniem 24% respondentów są one bardzo duże. Pewien odsetek pracowników, 12%, widzi dla siebie niewielkie możliwości rozwoju zawodowego (rys. 5.10).



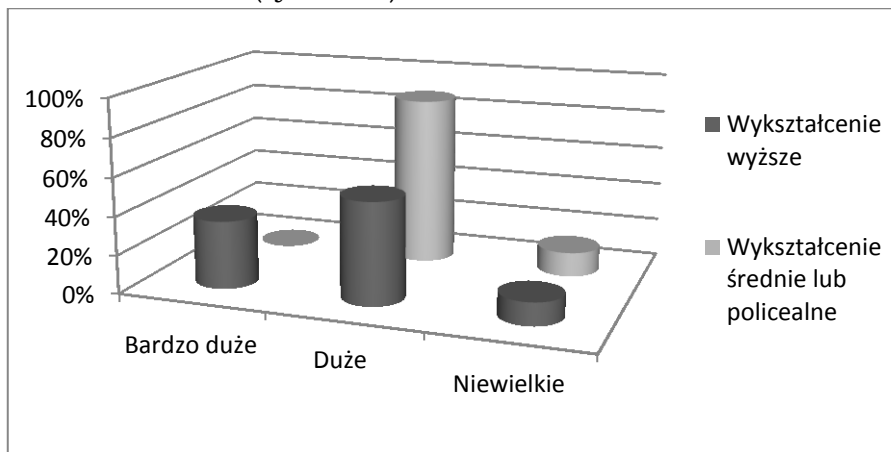
Rys. 5.10. Możliwości rozwoju zawodowego pracowników urzędu według płci

Źródło: opracowanie własne

Mężczyźni widzą przed sobą istotnie większe możliwości rozwoju zawodowego niż kobiety. W przekonaniu 66,67% respondentów płci męskiej warunki rozwoju zawodowego są bardzo duże. W ten sposób spostrzega je tylko 18,18% kobiet. Pozostały odsetek mężczyzn, tj. 33,33%, możliwości rozwoju zawodowego ocenia jako duże, co czyni 68,18% respondentek. Tylko część kobiet możliwości rozwoju zawodowego uznaje za niewielkie – 13,64%.

Analizując ocenę możliwości rozwoju zawodowego w zależności od poziomu wykształcenia pracowników uwidacznia się prawidłowość, że osoby mające wykształcenie średnie lub policealne dostrzegają w miejscu pracy mniejsze możliwości rozwoju zawodowego. Wśród tych osób nikt nie uznał ich za bardzo duże, jako duże oceniło je 87,5% tej grupy, zaś pozostały odsetek, tj. 12,5%, twierdzi, że są niewielkie. W grupie pracowników z wykształceniem wyższym ponad jedna trzecia badanych, 35,29%, bardzo dobrze ocenia warunki rozwoju zawodowego. Według 52,94% osób mających wyższe wykształcenie w urzędzie stworzono duże możli-

wości rozwoju zawodowego, natomiast zdaniem 11,77% respondentów – niewielkie (rys. 5.11).



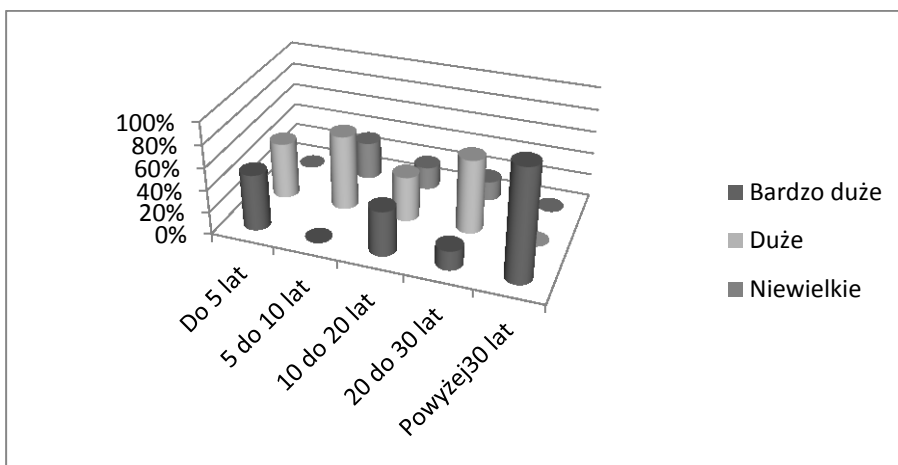
Rys. 5.11. Możliwości rozwoju zawodowego pracowników urzędu według poziomu wykształcenia

Źródło: opracowanie własne

Rozpatrując przekonania pracowników o możliwości rozwoju zawodowego w zależności od długości ich stażu pracy, można zauważyć, że najlepsze perspektywy rozwoju widzą dla siebie osoby, które niedawno wkroczyły na ścieżkę kariery zawodowej (do 5 lat stażu pracy). Oceniają one warunki rozwoju zawodowego jako bardzo duże i duże (po 50%). Najmniejsze możliwości rozwoju zawodowego dostrzegają pracownicy, których staż pracy wynosi od 5 do 10 lat. W tej grupie również największy odsetek uznał je za niewielkie, tzn. 33,33%. Nikt z pracowników w tej grupie nie uznał ich za bardzo duże. Co interesujące, według 100% respondentów z najdłuższym stażem pracy, a więc najbardziej doświadczonych, stworzone w urzędzie warunki rozwoju zawodowego są duże (rys. 5.12).

Sposób sprawowania władzy przez lidera organizacji przedkłada się na stosowany przez niego styl zarządzania, czyli sposób oddziaływania na podwładnych. Jak już wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, zgodnie z podziałem uwzględniającym udział podwładnych w realizacji zadań organizacji, urząd jest zarządzany demokratycznie. Jednym z elementów charakterystycznych demokratycznego stylu zarządzania jest uwzględnianie przez lidera opinii i poglądów pracowników w procesie decyzyjnym dotyczącym

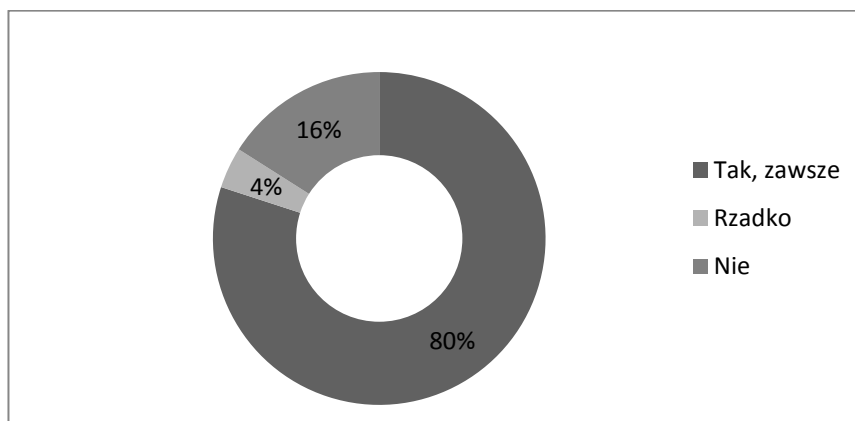
pracy i funkcjonowania całej organizacji. Respondentów zapytano zatem o ich odczucia w tej kwestii.



Rys. 5.12. Możliwości rozwoju zawodowego pracowników urzędu według stażu pracy

Źródło: opracowanie własne

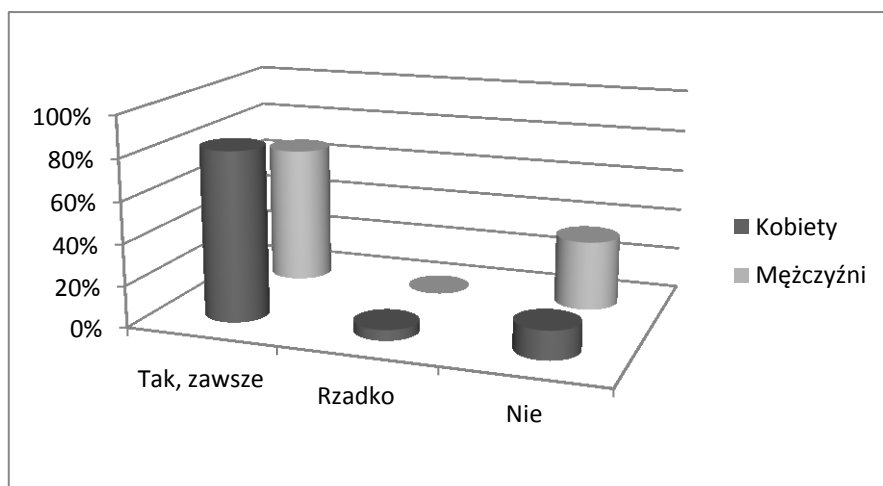
Według ogromnej większości badanych (80) ich opinie i poglądy są zawsze uwzględniane podczas zapadania decyzji dotyczących pracy funkcjonowania urzędu. Zdaniem 4% respondentów uwzględniane są one rzadko, 16% pracowników uważa natomiast, że ich opinie i poglądy nie są w ogóle brane pod uwagę (rys. 5.13).



Rys. 5.13. Wpływ opinii pracowników urzędu na proces decyzyjny

Źródło: opracowanie własne

Analizując przekonania respondentów w omawianej kwestii ze względu na ich płeć, można zauważyć, że mężczyźni w mniejszym stopniu są przekonani o uwzględnianiu podczas podejmowania decyzji przez kierownictwo poglądów pracowników. Zdania, że ich opinie nie są brane pod uwagę jest 33,33% mężczyzn, podczas gdy wśród kobiet ponad dwukrotnie mniej, tj. 13,64%, udzieliło podobnej odpowiedzi. Odsetek pań odczuwających własny wpływ na zapadające w organizacji decyzje jest bardzo podobny do opinii ogółu badanych i wynosi 81,82% (rys. 5.14).



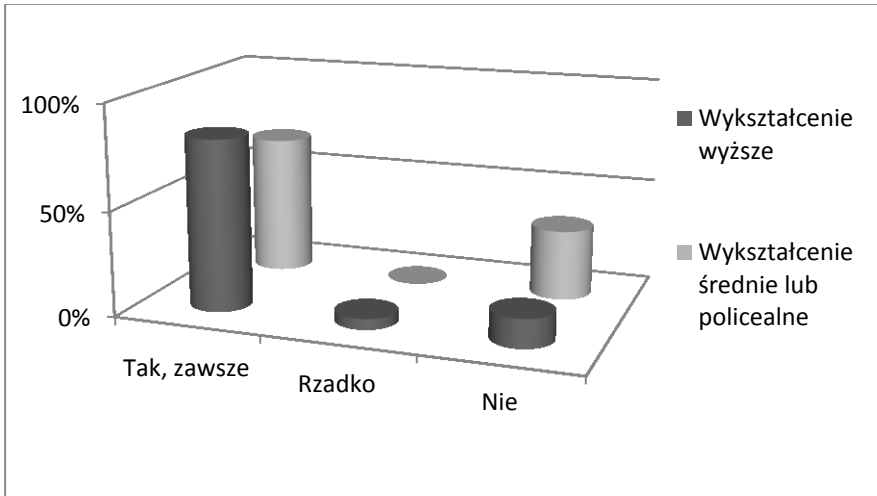
Rys. 5.14. Opinie o wpływie na proces decyzyjny według płci pracowników urzędu

Źródło: opracowanie własne

Różnice zdań na temat uwzględniania poglądów pracowników podczas podejmowania przez kierownictwo decyzji widoczne są również wówczas, gdy w analizie odpowiedzi respondentów uwzględni się ich poziom wykształcenia, co przedstawiono na rysunku 5.15. Osoby mające wyższe wykształcenie są w znacznie wyższym stopniu przekonane o wpływie własnych poglądów i opinii na zapadające w urzędzie decyzje.

Zdania, że kierownictwo bierze pod uwagę ich poglądy, jest zdecydowana większość, tj. 88,24% pracowników z wyższym poziomem wykształcenia. W grupie respondentów mających wykształcenie średnie lub policealne podobnie twierdzi znacznie mniej, gdyż 62,5% badanych. Być może owe różnice przekonań wynikające wśród osób na różnych poziomach wykształcenia

związane są z zajmowanymi stanowiskami pracy i odmiennością powierzanych im zadań (rys. 5.15).



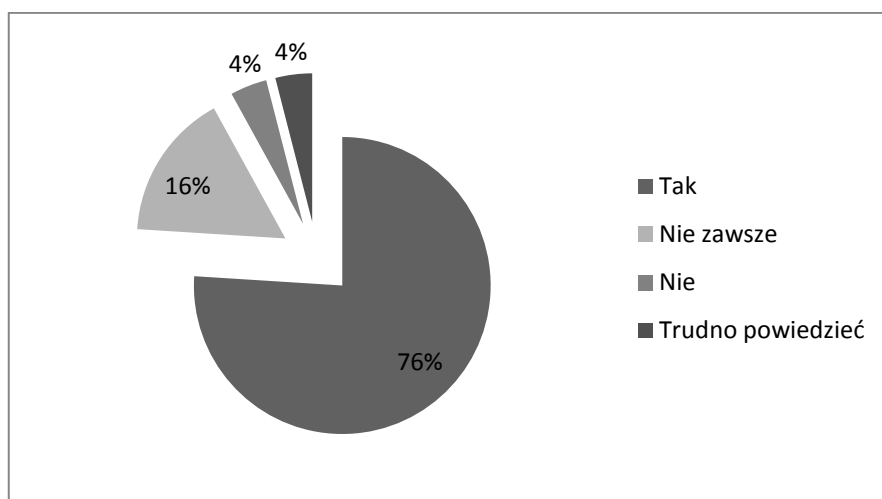
Rys. 5.15. Wpływ wykształcenia na proces decyzyjny pracowników urzędu

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę długość stażu pracy respondentów, można stwierdzić, że najmniej przekonani o własnym wpływie na funkcjonowanie urzędu i zapadające w nim decyzje są pracownicy z najdłuższym stażem – w grupie osób mających ponad 30-letnie doświadczenie zawodowe aż 60% pracowników. W dwóch grupach wyłonionych ze względu na długość stażu pracy – staż pracy od 5 do 10 lat i od 10 do 20 lat, o wpływie poglądów pracowników na podejmowane w urzędzie decyzje przekonanych jest po 100% badanych. Również najmniej doświadczeni pracownicy, których staż pracy nie przekracza 5 lat, w większości są przeświadczeni o swoim udziale w procesach decyzyjnych, ponieważ tylko 16,67% z nich uważa, że ich opinie podczas zapadania decyzji uwzględniane są rzadko, pozostała część jest przekonana, że zawsze.

Na zakończenie respondentów poproszono o odpowiedź na pytanie, czy są zadowoleni ze sposobu zarządzania zakładem pracy. W większości pracownicy urzędu są usatysfakcjonowani panującym stosowanym stylem zarządzania. Sposób zarządzania w pełni odpowiada 76% ogółu badanych. Część pracowników, tj. 16%, nie zawsze odczuwa zadowolenie ze stylu zarządzania. Niewielki odsetek pracowników, 4%, nie odczuwa satysfakcji ze sposobu zarzą-

dzania. Podobny odsetek badanych stwierdził, że trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi (rys.5.16).



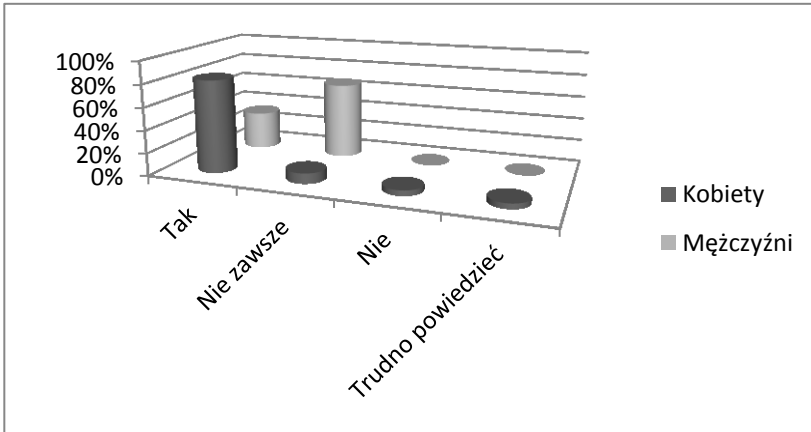
Rys. 5.16. Satysfakcja pracowników ze sposobu zarządzania urzędem

Źródło: opracowanie własne

Analiza odpowiedzi pracowników ze względu na ich płeć pokazuje, że podobnie jak w przypadku wpływu pracowników na procesy decyzyjne, mężczyźni znacząco odmiennie oceniają niż kobiety. Co prawda żaden z mężczyzn nie stwierdził, że jest niezadowolony ze stylu zarządzania, jednakże większość z nich, aż 66,67%, nie zawsze jest usatysfakcjonowana ze sposobu zarządzania organizacją, podczas gdy wśród zadowolonych ze stylu zarządzania jest 81,81% badanych. W grupie mężczyzn zadowolonych jest 33,33% respondentów. Wśród kobiet po 4,55% badanych nie jest zadowolonych ze sposobu zarządzania urzędem lub nie potrafi jednoznacznie określić swojego stanowiska (rys. 5.17).

Poziom wykształcenia również istotnie różnicuje ocenę sposobu zarządzania organizacją. Odsetek osób zadowolonych ze stylu zarządzania jest podobny w obu grupach i wynosi odpowiednio 75% pracowników mających wykształcenie średnie lub policealne oraz 76,47% pracowników z wyższym wykształceniem. Jednak w przypadku osób w drugiej z wymienionych grup nikt nie jest niezadowolony ze sposobu zarządzania, co zadeklarowało 12,5% osób z wykształceniem średnim lub policealnym. Odsetek osób, które

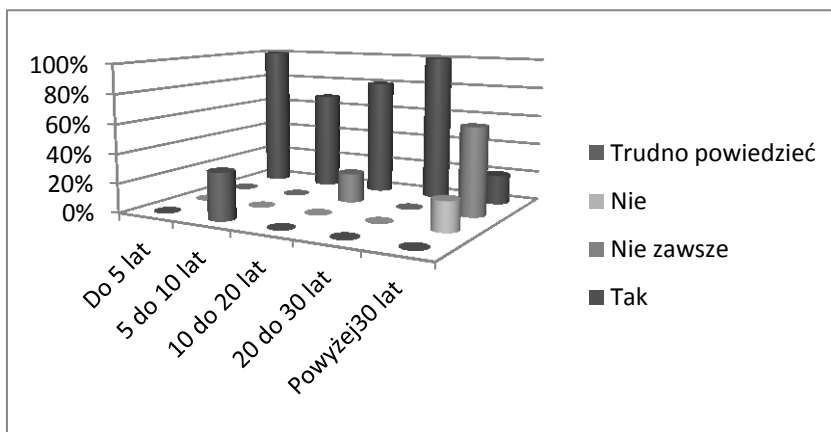
nie zawsze są usatysfakcjonowane zarządzaniem, wynosi 17,65% dla pracowników z wykształceniem wyższym i 12,5% dla osób z niższym poziomem wykształcenia.



Rys. 5.17. Zadowolenie pracowników urzędu ze stylu zarządzania w zależności od płci

Źródło: opracowanie własne

Interesująco przedstawia się analiza oceny stylu zarządzania przeprowadzona na podstawie długości stażu pracy respondentów. Najbardziej krytyczne spojrzenie na styl zarządzania mają osoby z najdłuższym, przekraczającym 30 lat, doświadczeniem zawodowym. Jedynie w tej grupie część pracowników w ogóle nie jest zadowolona ze sposobu zarządzania urzędem – 20%, natomiast nie zawsze usatysfakcjonowanych jest większość, tj. 60%, pracowników omawianej grupy. Zadowolenie ze stylu zarządzania zadeklarowało jedynie 20% pracowników mających najdłuższy staż pracy. Najbardziej zadowoleni ze sposobu zarządzania urzędem są pracownicy z najkrótszym stażem pracy (do 5 lat) oraz pracownicy, których staż pracy wynosi od 20 do 30 lat. Respondenci z tych dwóch grup wyrazili stuprocentowe zadowolenie ze stylu zarządzania omawianą organizacją (rys. 5.18).



Rys. 5.18. Wpływ długości stażu pracy respondentów na zadowolenie ze stylu zarządzania organizacją
Źródło: opracowanie własne

* * *

Przeprowadzona diagnoza funkcjonowania PUP-u w świetle badań ankietowych ilustruje formy i metody harmonizowania stosunków pracy w urzędzie. Potwierdza tezę o złożoności czynników kształtujących harmonizację działań w urzędzie jako organizacji otwartej na procesy zmian orientowanych na potrzeby środowiska. Wyniki badań wskazują na zasadność stwierdzenia, że sprawne zarządzanie urzędem, racjonalna struktura stanowisk pracy oraz fachowość urzędników determinują osiąganie złożonych celów społecznych w wymiarze jednostkowym i organizacyjnym. Skuteczny system motywacyjny sprzyja rozwojowi inicjatywności zatrudnionych w urzędzie jednostek i przyczynia się do ich satysfakcji zawodowej. W kontekście przeprowadzonych badań ważne znaczenie ma dostosowanie zadań organizacyjnych do predyspozycji jednostek formułowanych jako indywidualne wyzwania związane z autonomicznymi stanowiskami pracy.

Warto jednak zauważyć, że kształtowanie spolegliwych stosunków współdziałania w zespołach urzędniczych determinują w znacznym stopniu aspekty behawioralne. Przy dynamice zmieniających się warunków realizacji ról pracowniczych duże znaczenie ma odporność psychiczna jednostek na nowe wyzwania związane z interpretacją prawną funkcjonowania poszczególnych struktur w urzędzie. Szczególnie ważna staje się umiejętność adaptacyjna

urzędników przy ciągle zmieniających się profilach i treściach pracy oraz radzenia sobie ze stresem jako skutkiem nagłych inwazyjnych zmian. Nie bez znaczenia pozostają także reakcje klientów urzędu na jakość pracy zwłaszcza skuteczność działania urzędników.

Wzrastająca świadomość społeczna nie zawsze idzie w parze z kształtowaniem postawy obywatelskiej, której widocznym efektem byłaby chęć współdziałania z pracownikami urzędu w zakresie rozwiązywania problemów na płaszczyźnie urząd – obywatel. Uwidacznia się to niekiedy w postawach klientów roszczeniowych i egocentrycznych wobec urzędników i urzędu. Powoduje to deprecjonowanie wypełnianych ról i stresogenne, patologiczne przejawy niewydolności urzędniczej.

Behawioralne czynniki współlistnieją z wcześniej omawianymi czynnikami (m.in. technologicznymi, organizacyjnymi, kompetencyjnymi) i tylko w tym zespoleniu należy je rozpatrywać w dążeniu do zmian standardów pracy.

Całokształt prowadzonych badań w środowisku urzędniczym PUP-u zwraca uwagę na jeszcze inne ważne uwarunkowania skutecznego harmonizowania stosunków pracy. Są nimi potrzeba ustawicznego dostosowania kompetencji pracowniczych, wzbogacanie doświadczeń jednostkowych i wdrażanie do poszukiwania nowych obszarów budowania tożsamości zawodowej i organizacyjnej.

ROZDZIAŁ 6

USŁUGI ADMINISTRACYJNE W ŚWIETLE KONCEPCJI ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Joanna Snopko*

Okres transformacji, która ma miejsce w Polsce od roku 1989 przyniósł wiele zmian w sferze gospodarczej, społecznej, kulturalnej, politycznej, a także w administracji publicznej.

Z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym mieszkańcy gmin utworzyli wspólnoty samorządowe - organizacje, odrębne od aparatu administracji rządowej. Zaczęła się tworzyć administracja samorządowa. Jakkolwiek funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw stosunkowo szybko dostosowało się do nowych warunków, tak w administracji publicznej w dalszym ciągu uchodziło to, co w warunkach gospodarki rynkowej jest nie do zaakceptowania, tzn.: nieefektywność, marnotrawstwo, zła jakość usług, niekompetentne traktowanie interesanta, brak polityki informacyjnej i promocji. Dopiero reforma administracyjna wprowadzona w 1999 postawiła przed administracją publiczną nowe wyzwanie – poprawę jakości świadczonych usług. Ewolucja administracji publicznej, a szczególnie samorządowej, została ukierunkowana na poprawę wypełniania ustawowych zadań i przystosowywanie się do zmieniających się warunków otoczenia poprzez doskonalenie systemu zarządzania podnoszenia jakości świadczonych usług.

Usługi świadczone przez urzędy administracji samorządowej obejmują dwa obszary. Pierwszym jest obszar usług dla klienta zbiorowego, czyli wspólnoty samorządowej, do których zaliczają się zabezpieczenie warunków życia mieszkańców, usługi oświatowe, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa etc. Drugi obszar to sfera

* Wydział Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej Urzędu Miasta Legnicy

świadczenia indywidualnych usług administracyjnych dla mieszkańców, czyli wydawanie dokumentów i szeroko rozumianych decyzji administracyjnych. Jest to najbardziej newralgiczna sfera relacji pomiędzy administracją samorządową, a obywatelem. Powszechnie wiadomo, że usługi administracyjne są świadczone tylko i wyłącznie przez urząd. Klienci nie mają możliwości dokonywania jakiegokolwiek wyboru. Część z tych usług to usługi narzucone, a za większość usług klienci płacą podwójnie: raz poprzez podatki, dwa poprzez opłaty skarbowe. Antycypując kierunki rozwoju administracji samorządowej, M. Bugdol sądzi, że w niedalekiej przyszłości pojawią się w urzędzie doradcy klienta. Ich podstawowa rola będzie polegać na realizowaniu za klienta usług (załatwianiu wszelkich formalności). Doradca stanie się partnerem klienta. Dysponując dużą wiedzą o mechanizmach funkcjonowania administracji ułatwi podejmowanie decyzji. W przyszłości przewiduje się coraz więcej możliwości zrealizowania usługi poprzez: centra obsługi i portale typu *one-stop-shop*, drogę pocztową, Internet, biura obsługi klienta, doradcę indywidualnego, kioski elektroniczne, a także powstaną prywatne firmy, które za dodatkowe opłaty zrealizują usługi dla klienta. Z czasem część z tych firm przejmie zadania, które jak do tej pory są zarezerwowane wyłącznie dla urzędów. [Bugdol, 2008, s. 8-10]

W ostatnich latach podejmowano szereg prób zwiększenia sprawności jednostek samorządu terytorialnego. Cechą wspólną stosowanych rozwiązań jest odchodzenie od intuicyjnego zarządzania popartego doświadczeniem na rzecz rozwiązań wykorzystywanych w sektorze podmiotów gospodarczych. Dotychczas władze samorządowe konsekwentnie podejmowały liczne przedsięwzięcia związane z doskonaleniem funkcjonowania i poprawy wizerunku urzędów, pomimo licznych problemów wynikających zarówno z wewnętrznej organizacji administracji, jak i uwarunkowań zewnętrznych. Natomiast, wymienione wcześniej, Internet, biura obsługi klienta czy kioski elektroniczne już od lat są stałym elementem polityki informacyjnej administracji samorządowej. Na łamach prasy i literatury samorządowej przytaczane są liczne przykłady wdrożeń, opracowanych procedur, a nawet procesów, które w opinii ich autorów zdecydowanie poprawiły, sprawność urzędu i jakość świadczonych usług.

Dlatego też w badaniu usług administracyjnych ważne są próby skonfrontowania założeń teoretycznych metod zarządzania z rzeczywistymi osiągnięciami jednostek samorządowych w podnoszeniu jakości świadczonych usług administracyjnych. Podejmując analizę tradycyjnego publicznego zarządzania, nowego zarządzania publicznego (NPM), systemów zarządzania jakością, e-administracji oraz TQM, benchmarkingu i reengineeringu kierowano się różnicami w podejściu do doskonalenia.

6.1. TRADYCYJNE PUBLICZNE ZARZĄDZANIE

Korzenie tradycyjnego publicznego zarządzania sięgają amerykańskich dziewiętnastowiecznych reform służby cywilnej, w których po raz pierwszy zaproponowano menedżerskie podejście do organizacji służby publicznej. Jednak niepokojące było to, że warunkowane politycznie nominacje do służby publicznej na wszystkich szczeblach administracji publicznej prowadzą do nieefektywności i korupcji. Stąd pojawił się postulat, aby zaprzestać nominowania urzędników na podstawie politycznej przynależności, a tylko na podstawie kompetencji. Odrzucenie polityki jako podstawy przyjmowania i zwalniania z administracji publicznej miało na celu zagwarantować to, że dobór i czas zatrudnienia funkcjonariuszy publicznych zostanie oparty na ich efektywności i osiągniętych wynikach. Postrzeganie administracji publicznej jako bliskiej biznesowi stało się ostatecznie jądrem tradycyjnego czy ortodoksyjnego spojrzenia na to, jak powinna wyglądać służba publiczna. Zarządzanie miało należeć do menedżerów, a nie do polityków, a za najwyższe dobro została uznana efektywność. Apogeum popularności tego nurtu w zarządzaniu przypada na rok 1937, kiedy to L. Gulick i L. Urwick opublikowali słynne studium poświęcone już wprost i jednoznacznie nauce administracji: *Papers on the Science of Administration*. W pracy tej dokonano kodyfikacji ortodoksyjnych zasad zarządzania, a szczególną pozycję w tradycyjnym podejściu menedżerskim zyskał zamieszczony w niej artykuł L. Gulicka *Notes on the Theory of Organization*, między innym z ponadczasowym zestawieniem 7 funkcji kierowniczych: planowania, organizacji, doboru personelu, rozkazodawstwa, koordynacji, sprawozdawczości i budżetowania, ujętych w akronimie POSDCORB. Było to rozwinięcie koncepcji H. Fayola,

który wyróżnił tylko 5 funkcji administracyjnych: planowanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynowanie i kontrolowanie [Supernat, 2004, s. 473]. Niestety jak pokazuje doświadczenie nie udało się wyeliminować powiązań świata polityki z administracją publiczną. Administrację publiczną rozumiano jako instrument wykonywania przepisów ustaw i innych formalnych źródeł prawa. W rezultacie czego administracja została w znacznym stopniu sformalizowana przy jednoczesnym niedostrzeganiu roli administracji jako aktywnego dostawcy różnego rodzaju usług publicznych. Autor niniejszego artykułu od lat zajmuje się problematyką zarządzania w jednostkach samorządu gminnego. Przedmiotem szczególnego zainteresowania były zmiany zachodzące w strukturach organizacyjnych urzędów gmin. Wyniki badań przeprowadzonych w latach 2003-2004 i 2010 potwierdziły powszechną opinię, że urzędy administracji publicznej mają struktury organizacyjne wykazujące tendencje do ciągłego biurokratyzowania. Tendencje te wyrażają się zwiększaniem zatrudnienia, stanowisk pracy i komórek sztabowych, nierzadko zwiększaniu szczebli kierowania. Ten proces musi powodować wydłużenie czasu przepływu informacji oraz podejmowania decyzji. Tworzenie wielu nadmierne szczegółowych przepisów regulujących funkcjonowanie urzędu powoduje wzrost stopnia sformalizowania, spowolnienie procesów pracy, co może mieć wpływ m. in. na wydłużenie czasu załatwiania spraw obywateli.

Biurokracja podkreśla potrzebę ciągłości pracy i potrzebę podziału pracy, który umożliwi pracownikom specjalizację w realizacji przypisanych im zadań. Właściwa tradycyjnemu publicznemu zarządzaniu silna orientacja na stanowiska pracy i postrzeganie organów administracyjnych raczej w kategoriach formalistyczno-strukturalnych, a nie ludzkich, pomniejsza znaczenie indywidualnego pracownika dla organizacji i w organizacji [Langrod, 2003, s. 228]. Podobnie jak pracownicy administracji również jej petenci zostali odpersonalizowani i w imię zapewnienia efektywności przekształceni w strony i sprawy. Odmiennie od przedsiębiorstwa często świadczenie usług administracyjnych miało charakter „kontaktów władzy z poddanym”. W takich warunkach zarówno organizacja pracy jak i relacje między urzędnikiem i interesantem nie wykazują cech orientacji na klienta i dbałości o jakość świadczonych usług administracyjnych.

Administracja nie jest z założenia agresywna czy wroga klientowi, niemniej urzędnicy uważają się bardziej za przedstawicieli państwa, niż za reprezentantów służb świadczących konkretne usługi dla klienta. Poza tym administracja zawsze miała charakter monopolistyczny, nie pozostawiając wiele miejsca dla koncepcji realistycznego ustalania cen usług w odniesieniu do alternatyw rynkowych. [Bendell, Butler, 2000, s. 124-125]

6.2. ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Włączanie rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w nowoczesny system zarządzania w administracji samorządowej zapoczątkowane zostało w krajach europejskich już w latach 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku. Wymienić tu należy „Program Następnych Kroków” (*Next Steps Programme*), programy „Karta Obywatelska” (*The Citizen’s Charter*) i „Usługi Przede Wszystkim” (*Service First*), system nagród Charter Mark w Wielkiej Brytanii. [Parry, 1999] Natomiast w jednej z gmin prowincji Utrecht w Holandii zainicjowano realizację projektu pod hasłem „*skargi na wagę złota*”. Założeniem tego projektu jest wykorzystywanie skarg obywateli jako informacji o dysfunkcjach systemu i działaniach, które należy poprawić. [Essers, 1999]

Dażenie do poprawy obsługi klientów poprzez systemy zarządzania jakością, w polskiej administracji samorządowej, nie jest postrzegane jako działalność innowacyjna. Już kilkaset urzędów wdrożyło system zarządzania jakością według normy ISO 9001. Jest wiele przykładów zastosowania modelu CAF (*Common Assessment Framework*). [Bugdol, 2011, s. 9] Metoda CAF zakłada, że osiągnięcie celów organizacji jest uzależnione od jakości przywództwa, strategii i planowania, ludzi, partnerstwa i zasobów oraz procesów. Są to wyznaczniki, w ramach których organizacja powinna podejmować określone przedsięwzięcia, aby funkcjonować poprawnie. Działania te mają na celu identyfikację słabych i mocnych stron urzędu oraz ocenę wyników osiągniętych przez organizację. Systemy zarządzania jakością mają zagwarantować urzędowi wiarygodność, status jednostki przewidywalnej w zakresie jakości, przyjaznej klientowi i działającej w sposób przejrzysty. [Sobiech, 2008]

Jak dotąd najpopularniejszym certyfikatem potwierdzającym wysoki poziom usług świadczonych przez administrację samorządową jest norma serii ISO 9000. System zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001:2000 umożliwia organizacjom publicznym odejść od sztywnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są w organizacji realizowane. Takie podejście pozwala na dostosowanie działania do wymagań klientów-obywateli. Dzisiaj istnieją już doświadczenia, które przekonują o korzyściach osiągniętych z istniejącego systemu jakości. Ujawniają się one dopiero po pewnym czasie od otrzymania formalnego certyfikatu - wtedy gdy system jest rozwijany z udziałem kierownictwa i pracowników. Wprowadzenie normy ISO zmienia organizację pracy urzędu. Z organizacji nastawionej tylko na spełnianie wymagań prawnych staje się organizacją nastawioną na klienta. Główne korzyści płynące z wdrażania systemów zarządzania jakością w sferze świadczenia usług to przede wszystkim uporządkowanie kompetencji, zadań, odpowiedzialności i uprawnień, zidentyfikowanie kanałów informacji, prawidłowa komunikacja z pracownikami, ustalone procedury postępowania, stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników dzięki ustalonym metodom naboru, adaptacji i szkolenia, prawidłowa współpraca i współdziałanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi w urzędzie, wzrost zadowolenia podmiotów zewnętrznych z funkcjonowania urzędu, lepsza komunikacja oraz skuteczna współpraca z otoczeniem zewnętrznym oraz kształtowanie obiektywnego, poprawnego wizerunku urzędu na zewnątrz oraz zwiększenie poziomu zadowolenia klienta z kontaktu z pracownikami urzędu. [Sobiech, 2008] Dowodem sprawności urzędu powinno być zwiększające się zadowolenie klientów wyrażone w badaniach satysfakcji.

Częstym zjawiskiem jest to, że urzędy bez wdrożonego systemu funkcjonują prawidłowo, są dobrze zarządzane, dysponują kompetentną kadrą i odpowiednią infrastrukturą. Są też takie, w których wdrożono systemy zarządzania jakością potwierdzone certyfikatami, a jakość świadczonych usług administracyjnych znacznie odbiega od przyjętego standardu. Badania przeprowadzone w sierpniu 2006 roku przez Pracownię Badań Społecznych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej pokazały zupełnie inną ocenę jakości usług dla klientów. Dość powszechne jest przekonanie o ni-

skiej jakości świadczonych przez nią usług, niewłaściwym traktowaniu interesantów i braku dostatecznych informacji pozwalających obywatelom poruszać się w gąszczu przepisów i biurokracyjnych procedur. Jako powody braku dostatecznej satysfakcji z tego, co nam oferują urzędy administracji wskazano m.in. niezajomość przepisów przez pracowników, brak z ich strony pomocy i życzliwości, długi czas załatwiania spraw, skomplikowane procedury i formularze. [Wysocki, 2007] Podobna ocena została wystawiona jednemu z dolnośląskich urzędów miast przez komisję rewizyjną rady miejskiej, która postawiła urzędnikom zarzuty m. in: łamanie prawa, ignorancję i wrogość w kontaktach z klientami. Kontrolę przeprowadzono po tym, jak klientka złożyła skargę na bezczynność prezydenta. W efekcie tej kontroli opracowano protokół, w którym udowodniono urzędnicze lekceważenie prawa, brak profesjonalizmu, arogancji, a także występowanie dworskich reguł, które obowiązują w magistracie. Ustalono, że urząd miasta jest nieprzyjazny, a wręcz wrogi obywatelom. Okazało się, bowiem, że urzędnicy nie tylko w sposób rażący naruszyli prawo, ale również złamali zasady kodeksu etycznego, który sami zaakceptowali. [Żuraw, 2009].

Wiele wskazuje na to, że aktualna kondycja urzędów administracji samorządowej w zakresie zarządzania jakością jest niezadowalająca. Kierownictwo urzędów uważa, że uzyskanie certyfikatu jakości jest potwierdzeniem poprawności realizowanych działań. Jednak skupiając uwagę na wewnętrznej organizacji urzędu, nie uwzględnia się potrzeb i oczekiwań klientów. Wydaje się, że jeszcze wiele czasu upłynie zanim w urzędach powszechne będzie uznanie jakości pracy jako nie tylko załatwianie spraw klienta, ale także spełnianiu jego oczekiwań, a działania projakościowe rozumiane będą jako permanentne doskonalenie świadczonych usług.

6.3. NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) – NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Dotychczasowy model administracji został w większości krajów europejskich zanegowany i zastąpiony przez model menedżerskiego zarządzania publicznego charakteryzujący się m.in. tym, że administracja jest zorientowana na obywatela. Nowe menedżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw

w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX w., a od początku lat dziewięćdziesiątych zyskało swe miejsce w Stanach Zjednoczonych. Propagatorzy NPM przedstawiali jego idee jako uniwersalne rozwiązanie prawie wszystkich problemów administracji publicznej, a jego cel jako stworzenie post-biurokratycznego typu organizacji. Ten nowy termin (w skrócie NPM) szybko usunął w cień inne równoległe terminy, poprzez które starano się wyrazić taki sam sposób myślenia – takie jak *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*, *entrepreneurial government* czy *business-like management*. Odzwierciedlał on nową próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystywania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów. [Izdebski, 2007, s. 12-14] Naturalną konsekwencją przyjęcia takiego sposobu zarządzania jest podporządkowanie działań oczekiwaniom obywateli, czyli przychylności i kompetencji ze strony urzędników, usprawnienia pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystości procedur, wyczerpującej i zrozumiałej informacji. Aby osiągnąć właściwe wyniki, administracja publiczna powinna, tam gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, czynić lepszy użytek z mechanizmów rynkowej konkurencji [Peters, 1996, s. 28].

Podstawowym założeniem koncepcji jest przełożenie zasad rządzących przedsiębiorstwami na jednostki samorządu terytorialnego. Faktem jest, że zarządzanie menedżerskie w samorządach jest trudniejsze, a ich zasoby są własnością publiczną. Inne są również relacje między samorządem i odbiorcami ich usług niż między firmą a jej klientami. Jest to zatem całkowita zmiana logiki funkcjonowania tych jednostek. Urząd jest pojmowany podobnie jak firma, którą kierować powinna kadra menedżerska. Aby *New Public Management* mógł na stałe zawitać w polskich samorządach w pierwszej kolejności konieczna jest zmiana nastawienia urzędników do swojej pracy. [Majewska –Lenarcik, 2008] Jednak nie tylko urzędników. Istota problemu bowiem tkwi w obowiązujących uregulowaniach prawnych, które sprzyjają upolitycznieniu urzędów administracji. Zarówno ordynacja wyborcza, ustawy samorządowe, jak i ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie ułatwiają wprowadzenia menedżerskiego stylu kierowania jednostkach samorządu terytorialnego. Jakkol-

wiek można, przynajmniej teoretycznie, założyć, że na poziomie samorządu województwa czy powiatu ta koncepcja znajdzie zastosowanie, to na poziomie samorządu gminnego jest to bardzo utrudnione, ponieważ w gminie władzę sprawuje lokalny polityk.

Niemniej jednak należy w tym miejscu naświetlić jak w warunkach NPM funkcjonują samorządy innych krajów. Na przykład w Wielkiej Brytanii sektor publiczny odgrywa obecnie główną rolę kontrolną i regulacyjną. Usługi publiczne świadczone są w głównej mierze przy pomocy firm wybieranych za pomocą przetargów. W Austrii istotą funkcjonowania samorządów jest spełnianie potrzeb obywateli, którzy są traktowani jak klienci w sposób znacznie szerszy niż np. w Polsce. W praktyce kierują się zasadami marketingu, który towarzyszy całemu procesowi świadczenia usług – od momentu poznania potrzeby, poprzez promocję i proces informowania, aż po skuteczne zaspokojenie tejże potrzeby. Obywatel ma możliwość wyboru, w którym mieście skorzysta z pewnych usług, np. w którym mieście weźmie ślub cywilny. Pojawiają się więc tutaj zbliżone do rynkowych zasady – konkurencja o klienta. Zmieniło się nastawienie urzędników do obywateli. Wszystkie te zmiany miały doprowadzić do tego, że zainteresowani załatwią swoją sprawę w jak najkrótszym terminie o dogodnej porze. Reformy administracji publicznej w USA koncentrowały się z kolei głównie na poprawie jakości świadczonych usług, zmniejszeniu biurokracji, obniżeniu kosztów. Określone zostały standardy świadczenia usług, których stosowanie kontrolowano. Przy wykorzystaniu technologii informacyjnych wiele spraw załatwianych jest przez Internet. W efekcie zmniejszyło się zatrudnienie w sektorze publicznym i obniżone zostały koszty jej funkcjonowania. Generalnie nowe publiczne zarządzanie kładzie bardzo duży nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości. Jednym słowem chodzi o osiągnięcie więcej mniejszym nakładem [J. Majewska –Lenarcik, 2008; Ch. C. Hood 1995; 104 i n].

Przedstawiając NPM, trzeba obecnie używać czasu przeszłego – mimo że, wiele jego elementów, takich jak zwracanie uwagi na aspekty finansowe, kwantyfikację w sferze zadań i efektów ich wykonywania, *outsourcing* czy zarządzanie jakością w administracji publicznej, zachowuje swoją aktualność. [Izdebski, 2007 s. 12-14] Obecnie bowiem pojawiły się inne koncepcje zarządzania pu-

blicznego, uwzględniające kwestie, na które w koncepcji NPM nie zwracano uwagi.

6.4. E-ADMINISTRACJA

Era informacji i wiedzy przenika wszystkie obszary życia społeczno-gospodarczego, nie omija również sektora publicznego, którego głównym zadaniem jest świadczenie usług publicznych. Wyrazem udziału tego sektora w procesach charakterystycznych dla współczesnej ery jest poziom informatyzacji i praktycznego wykorzystania nowoczesnych technologii i systemów informatycznych w codziennej pracy urzędów i instytucji świadczących usługi publiczne. Jest to też wyznacznik poziomu rozwoju cywilizacyjnego kraju z praktyczną konsekwencją wzrostu efektywności i przejrzystości tego sektora. [Kowalczyk, 2008]

Wykorzystanie Internetu w administracji publicznej stało się faktem. Już w 1998 roku opisano jedną z bardziej interesujących koncepcji, określaną jako „*one-stop government*”. W wolnym przekładzie oznacza to nie tylko korzystanie przez klientów z informacji związanej z urzędem, ale również daje możliwość łączenia się z innymi agendami rządowymi. Koncepcja ta wykorzystuje Internet do tworzenia „wirtualnej administracji”. Działanie w kierunku doskonalenia usług dla klientów tworzy administrację rządową bardziej przyjazną dla klientów. [Abramson, 1998, ss. 14-16]. Dwa lata później Progressive Policy Institute w Pensylwanii opracował zasady wprowadzenia elektronicznego kontaktu klienta z instytucjami rządowymi tzw. „*digital government*”. Zgodnie z tymi zasadami instytucja rządowa musi przede wszystkim skupiać się na wymaganiach klientów i tak zaprojektować system, aby wychodzić naprzeciw ich potrzebom. Siłą napędową technologii informatycznej stał się Internet. Założono, że wdrożenie takiego systemu nie mogło być trudniejsze od obowiązujących wówczas rozwiązań. Dlatego też zamiast ograniczać elektroniczny dostęp do informacji należało zapewnić właściwe zabezpieczenia i ochronę prywatności. Dostęp „on-line” nie ograniczał tradycyjnych sposobów kontaktowania się z urzędem. [Atkinson, Ulewich, 2000] W 2004 roku Agencja Informacji i Technologii Komunikacyjnej (ICTA) w Sri Lance opracowała program zwany w skrócie „*Re-Gov*”, którego główną strategią było wprowadzenie Business Process

Reengineering w administracji rządowej oraz znaczące wykorzystanie technologii informatycznej. Jednak działanie w ramach programu bardziej skoncentrowało się na podniesieniu efektywności świadczenia e-usług dla klienta niż doskonaleniu wewnętrznych procesów zarządzania organizacją [ICTA, 2004, s.1].

Pierwszym aktem prawnym, w którym znalazły się przepisy wprowadzające ideę elektronicznej administracji do polskiego porządku prawnego, była ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, co oznacza, że tym samym proces tworzenia e-administracji publicznej został rozpoczęty. W celu określenia poziomu jej rozwoju Polsce wyróżniono 20 kategorii Dwanaście z nich skierowanych jest do obywateli, a osiem do przedsiębiorców. W zależności od stopnia rozwoju e-administracji usługi te mogą być świadczone na czterech różnych poziomach:

- stopień pierwszy – możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej;
- stopień drugi – możliwość wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu;
- stopień trzeci – możliwość wyszukania informacji, pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą Internetu;
- stopień czwarty – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną.

Badania pokazały, że e-usługi publiczne w Polsce w latach 2002 – 2004 nie osiągały nawet pierwszego stopnia rozwoju e-administracji. Dopiero w 2006 r. polska e-administracja osiągnęła stopień rozwoju, który pozwala na udostępnianie informacji oraz formularzy do pobrania na stronach internetowych urzędów. Równocześnie odsetek podstawowych usług publicznych, które zapewniają pełną obsługę elektroniczną procesu, wzrósł z 10% w 2004 r. do 20% w roku 2006. Z badania przeprowadzonego w kwietniu 2006 r. na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że większość podstawowych usług publicznych w Polsce osiągnęła co najmniej poziom informacji *on-line*, czyli możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej. Zamieszczanie takiej podstawowej informacji na stronie internetowej nie wymaga właściwie zmian

w jego wewnętrznym funkcjonowaniu i jest relatywnie łatwe do wprowadzenia. Znacznie rzadziej jednak strony www urzędów jednostek samorządowych mają cechy e-urzędu. Tylko dziewięć spośród dwudziestu usług podstawowych osiągnęło w Polsce poziom jednokierunkowej interakcji. Za pomocą dostępnych witryn można najczęściej pobrać formularze, ale ich złożenie i uiszczenie opłat wymaga wizyty w urzędzie. Na niskim poziomie pozostają usługi świadczone na poziomie transakcji, które wymagają m.in. stworzenia nowych procedur administracyjnych, integracji rejestrów państwowych i baz danych, a ponadto zmiany uregulowań prawnych. Dostępność e-usług administracyjnych dla obywateli jest mała, ale niewielkie jest też wykorzystanie tych już świadczonych on-line. Polska z odsetkiem 6% obywateli, którzy korzystali z informacji lub formularzy ze stron internetowych instytucji publicznych, znacząco odstaje od średniej UE. Niewątpliwie dystans, jaki dzieli Polskę od krajów członkowskich Unii należących do czołówki w zakresie rozwoju e-administracji, jedynie częściowo wynika z faktu opóźnień w stosunku do starych państw UE. W rzeczywistości większość projektów teleinformatycznych planowanych na lata 2003–2005 okazała się niemożliwa do zrealizowania w konfrontacji m.in. z możliwościami finansowymi, stopniem przygotowania legislacyjnego oraz technicznego polskiej administracji [Grodzka 2007, s. 2-3]. Z badań przeprowadzonych w 2008 roku przez Instytut ARC Rynek i Opinia wynika, że prawie wszystkie urzędy umożliwiły interesantom dostęp do Biuletynu Informacji Publicznej. Niestety załatwianie w całości spraw urzędowych, wyłącznie przez Internet jest możliwe, w dalszym ciągu, tylko w niewiele ponad 6% urzędów. [Niemczyk 2010]

Aby funkcjonowanie e-administracji w Polsce nie ograniczało się wyłącznie do udostępniania informacji oraz możliwości pobrania formularzy ze stron internetowych, trzeba jeszcze dużo zrobić, szczególnie udoskonalić infrastrukturę teleinformatyczną oraz uprościć i uzupełnić obowiązujące procedury prawne związane z informatyzacją administracji. [Grodzka 2007]

Zbudowanie portalu internetowego jest jedynie pierwszym krokiem do przekształcenia administracji samorządowej w e-administrację. Istotniejsza jest zmiana sposobu pracy oraz opanowanie nowych narzędzi działania. Chodzi o stworzenie nowoczesnych zasad obsługi klienta opartej na wewnętrznych procedu-

rach dotyczących automatycznego przetwarzania danych. Ważnym zagadnieniem jest zaprojektowanie stanowisk w strukturze organizacyjnej i określenie kwalifikacji osób, które zajmowałyby się przyjmowaniem i załatwianiem spraw drogą elektroniczną. Równie istotne jest rozszerzenie zaplecza wspomagającego wykonywanie tych zadań. Ostatnim elementem przebudowy jest zapewnienie bezpiecznej wymiany informacji między urzędem a klientami oraz kompatybilności różnych systemów informatycznych.

6.5. TQM, BENCHMARKING I REENGINEERING W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Total Quality Management (TQM), *benchmarking* i *re engineering* są bardzo rzadko są wykorzystywane przez samorządy, jako główne sposoby podnoszenia jakości usług administracyjnych. Stanowią raczej elementy systemów zarządzania jakością.

Podwaliny Total Quality Management zostały stworzone w latach 40-tych ubiegłego stulecia. W ujęciu eklektycznym jest on wynikiem wysiłku intelektualnego wielu uczonych takich jak W. Shewhart, W. E. Deming, J. M. Juran, K. Ishikawa, P. B. Crosby, i innych. Nowoczesny TQM pojawił się jako podejście do zarządzania oparte na zasadach jakości i wyposażony w zestaw różnorodnych technik i procedur, które umożliwiły praktyczną implementację w organizacji. TQM jest fundamentalnie różnym podejściem od tradycyjnego zarządzania, charakteryzującym się: ogniskowaniem na kliencie, eliminowaniem błędów, zapobieganiem problemom, planowaniem długoterminowym, pracą zespołową, podejmowaniem decyzji tam, gdzie powstają problemy, stałym doskonaleniem, poziomą i zdecentralizowaną strukturą. Jednak czy zarządzanie jakością można zastosować w sektorze publicznym? Istnieje pogląd, że wdrożenie ortodoksyjnego TQM w instytucjach publicznych jest błędem, chyba, że jest on „*istotnie zmodyfikowany, aby pasować do jedynych w swoim rodzaju cech administracji*”. Wśród czynników ograniczających użyteczność TQM można wskazać większe zainteresowanie jakością produktów niż usług, brak wrażliwości na problemy klientów administracji, większy nacisk na wejście i proces niż na wyniki. Niemniej jednak należy podkreślić korzyści i zalety w adaptacji TQM w administra-

cji publicznej. Są to: lepsza jakość usług, motywowanie pracowników, rozwój silnego przywództwa wśród najwyższego kierownictwa, zmniejszenie liczby poziomów w strukturze organizacyjnej, wspomaganie organizacji w osiąganiu celów i wychodzeniu na przeciw oczekiwaniom klientów. [Stringham, 2004].

W naukach o zarządzaniu „*benchmarking*” oznacza: uczenie się od najlepszych przez porównanie się z najlepszymi, poszukiwanie najefektywniejszych metod dla danej działalności. Przedmiotem porównań mogą być zarówno całe organizacje, jak i struktury, miejsca pracy, produkty i komponenty. Benchmarking jak każda koncepcja nie jest pozbawiony wad. Nie można go zatem traktować jako instrumentu zapewniającego natychmiastowy sukces. Podobnie jak inne koncepcje, także benchmarking napotyka pewne ograniczenia. Pierwsze wynika z faktu, że benchmarking traktuje się jako proces poszukiwania idealnego rozwiązania. Drugie z faktu, że szukanie partnera do benchmarkingu odbywa się po omacku. Kolejną barierą korzystania z benchmarkingu polega, że porównania pomiędzy organizacjami dokonywane są za pomocą parametrów. Parametry pozwalają odkryć część prawdy o partnerze, ale prawie nic nie mówią o różnicach występujących między własną praktyką a praktyką partnera benchmarkingu. Ostatnia wynika z obawy, iż drobne zmiany mogą wywołać duży skok ilościowy, który spowoduje wzrost kosztów, zaangażuje wiele środków i mocy produkcyjnych. Nie ma jednak pewności, że osiągnie się sukces. [Zimniewicz, 2000, s. 37-38] W innym ujęciu benchmarking jest procesem polegającym na doskonaleniu efektywności własnej organizacji poprzez identyfikowanie, analizowanie, adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez organizacje najbardziej efektywne w skali światowej. Benchmarking nie polega na prostym identyfikowaniu najlepszych rozwiązań. Idzie dużo dalej, ponieważ zakłada pogłębioną analizę własnych osiągnięć i wykonanie podobnej analizy osiągnięć partnera, a dopiero potem wdrożenie wybranego rozwiązania. Jako narzędzie zarządzania, benchmarking jest niezbędny tym, którzy chcą skutecznie wdrażać zarządzanie TQM lub przeprowadzić reengineering, zmniejszając ryzyko popełnienia błędów. Stanowi on znakomitą pomoc przy dokonywaniu samooceny przez pracowników, którzy uzyskali więcej autonomii w ramach delegowania uprawnień decyzyjnych (empowerment) [Brillman, 2002, s. 263].

Ostatnia omawiana metoda - *reengineering* stał się odpowiedzią na potrzebę szybkiego i radykalnego doskonalenia realizacji zadań. Obiecywał jednym śmiałym kreatywnym ciosem zrobić to, czego latami nie mogła osiągnąć ciężką pracą. Co więcej obiecywał osiągnięcie sukcesu w racjonalny, inżynierski, poprzedzony chłodną analizą sposób. Autorami tej koncepcji są M. Hammer i J. Champy, którzy zdefiniowali go jako „*Fundamentalne przemysłenie od nowa i radykalne przeprojektowanie procesów w firmie, prowadzące do dramatycznej (przełomowej) poprawy – według krytycznych, współczesnych miar – osiągniętych wyników (takich jak koszty, jakość, serwis i szybkość)*”. Słowami kluczowymi definicji są: *fundamentalny, radykalny, dramatyczny i proces*. [Hammer, Champy, 1996, s. 46-48] W wyniku zastosowania reengineeringu powstaje zupełnie nowa organizacja, która charakteryzuje się nowymi cechami. Zgodnie z założeniami koncepcji reengineering dokonuje fundamentalnej przemiany zamieniając dotychczasową pracę wykonywaną przez wydzielone jednorodnie komórki, w pracę zespołową opartą na procesach, które przebiegają w poprzek istniejących struktur organizacyjnych. Reengineering odrzuca industrialny podział pracy na rzecz upraszczania procesów oraz łączenia stanowisk, które do tej pory były ulokowane w różnych miejscach w jednym zespole procesowym. [Opolski, Modzelewski, 2009; Richter, 1996]

Jak już wspomniano wymienione metody rzadko wdrażane są w postaci klasycznej, częściej towarzyszą wdrożeniom systemów zarządzania jakością. Łączy je wszystkie orientacja na klienta, stałe doskonalenie procesów i jakości usług oraz korzystanie z doświadczeń najlepszych. Wielu autorów postuluje wykorzystywanie TQM, Benchmarkingu i TQM w sektorze usług publicznych [Opolski, Modzelewski, 2009; Bugdol, 2011; Batko, 2009], jednak nie znaleziono doniesień literaturowych lub prasowych opisujących pożądane efekty praktycznego zastosowania tych metod. R. Batko podkreśla, że urzędnicy nadal korzystają z papierowych procedur, niezintegrowanych aplikacji komputerowych, mają ograniczony dostęp do danych. Według tego autora często nie widzą ostatecznego rezultatu swojej pracy, co może być bodźcem do podejmowania działań mających na celu wdrożenie podejścia procesowego. [Batko, 2009, s. 57].

Przyglądając się reformom polskiej administracji przeprowadzonymi po 1990 roku to najistotniejsze były zmiany ustrojowe i strukturalne. Zmiany funkcji następowały i następują w wyniku zmian kompetencji i zadań. Jednak trudno wskazać argumenty potwierdzające istotne zmiany w zarządzaniu administracją. [Buchacz, Wysocki, 2002/2003, s.29] W artykule dokonano przeglądu metod zarządzania w kontekście skuteczności ich zastosowania do doskonalenia usług administracyjnych. Jednocześnie pokazano, jak wiele jest rozwiązań umożliwiających, w sposób kompleksowy, poprawę funkcjonowania jednostek samorządowych. Każda z metod prezentuje inny sposób osiągnięcia tego celu. Na przykład NPM to rozdzielenie polityki i zarządzania, systemy zarządzania jakością proponują uporządkowanie wewnętrzne organizacji, e-administracja umożliwia załatwienie spraw urzędowych bez konieczności wychodzenia z domu, natomiast reengineering to radykalna przebudowa organizacji pracy w urzędzie. Jednak dotychczasowe doświadczenia wynikające z zastosowania tych rozwiązań wykazują, że okazały się one skuteczne w warunkach biznesu, a nie sprawdziły się w organizacjach samorządowych. Nasuwa się zatem pytanie: *Czym różni się postępowanie w biznesie od postępowania w samorządzie przy wdrażaniu różnych rozwiązań i modeli zarządzania, gdzie tkwi sedno tego problemu?* Prawdą jest, że wszystkie metody zarządzania miały w swym założeniu służyć organizacjom biznesowym. W tych organizacjach zastosowanie nowoczesnych narzędzi poprzedzone było gruntowną przebudową środowiska wewnętrznego. Wszystkie elementy organizacji tzn. struktura organizacyjna, ludzie, cele, i technologia ulegały zmianie. Nie można również ignorować istnienia proefektywnościowej kultury organizacyjnej, która w zasadniczym stopniu przyczyniała się do osiągnięcia sukcesu. W samorządzie jest zupełnie inna sytuacja. To metodę zarządzania dostosowuje się do organizacji samorządowej, często argumentując to „specyfiką samorządu”. W rzeczywistości to nie „specyfika samorządu” jest przeszkodą, ale chęć utrzymania istniejącego *status quo*. Funkcjonowanie organizacji samorządowej oparte jest na wysoce sformalizowanej i scentralizowanej organizacji pracy, z równie zbiurokratyzowaną strukturą organizacyjną. Delegowane uprawnienia decyzyjne są niewielkie i dotyczą spraw marginalnych. Natomiast sformalizowane procedury czynią organizację przewidywalną i dają poczucie

pełnej kontroli. Zarządzanie w takich warunkach jest wygodne dla kierownictwa. Aby przynieść wyniki każda nowoczesna metoda zarządzania wymaga dokonania zmian organizacyjnych i kulturowych. Badania własne kultury organizacyjnej w urzędach gmin ujawniły istnienie, w niewielkim stopniu, projakościowej kultury organizacyjnej. Jednak konieczne są dalsze zmiany sposobu myślenia wszystkich pracowników, począwszy od najwyższego kierownictwa. Ogólnie mówiąc, chodzi o ustanowienie nowych założeń kulturowych, norm i wartości, które z czasem ukształtują projakościową kulturę organizacyjną. Ważnym elementem tych zmian jest przesłanie płynące od najwyższego kierownictwa, że nowe ustalenia dotyczą wszystkich, a zachowania sprzeczne z nowo przyjętymi są nie do zaakceptowania. Podążanie w kierunku zmian kultury organizacyjnej oraz struktury organizacyjnej może ułatwić implementację nowej metody zarządzania, a w konsekwencji doprowadzić do istotnej poprawy jakości świadczonych usług. W przeciwnym razie zarządzanie w samorządzie będzie nadal próbą wciskania kolejnych rozwiązań w ciasne ramy organizacyjne. Oznacza to również, że nic się radykalnie nie zmieni dopóty, dopóki orientacja na klienta i dbałość o wysoki poziom świadczenia usług nie będzie wynikał z wewnętrznego przekonania kierownictwa urzędu i poszczególnych jego pracowników. Sięgając więc po nowe technologie, metody zarządzania czy systemy zarządzania jakością należy o tym pamiętać.

BIBLIOGRAFIA

1. Abramson M. A., (1998), *New from the National Partnership for Reinventing Government*, "The Business of Government", Volume 1, Issue 3, May/June 1998 ss. 14-16.
2. Alam I., (2002), *An Exploratory Investigation of User Involvement in New Service Development*, "Journal of the Academy of Marketing Science", 30, Summer, 250-261.
3. Analiza rozwoju usług publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej, <http://www.egov.pl> (usługi.pdf), dostęp 24.05.2011.
4. Arendt H., (2000), *Kondycja ludzka*, Warszawa.
5. Atkinson R. D., Ulewich J., (2000), *Digital Government: The next step to reengineering*. Progressive Policy Institute, March 2000.
6. Attali J., (2007), Krótka historia przyszłości. Demokracja i rynek w XXI w. Europa, dodatek do Dziennika, nr. 2007/5(148).
7. Batko R., (2009), *Urząd gminy jako organizacja procesowa*, „Zarządzanie Publiczne”, Nr 4(8), Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
8. Baudrillard J., (2007), *Wymiana symboliczna i śmierć*, Warszawa.
9. Bekkers, V., Homburg, V., Smekes, M., (2006) *The Myths of e-government Policies. Balancing between Rhetoric and Reality*. Conference Paper, IRPSM VI, Edinbourg 2002, cyt. za Piechur A., Innowacyjność usług publicznych..., 2006.
10. Bendell T., Butler L., (2000), *Benchmarking*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
11. Bielski M., (1997), *Organizacje: istota, struktury, procesy*. Wyd. UŁ, Łódź.
12. Brillman J., (2002), *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa.
13. Brown, P. J. B., & Warmington, V. (2002). Data quality probes—exploiting and improving the quality of electronic patient record data and patient care, "International Journal of Medical Informatics", 68(1-3), 91-98.
14. Buber M., (1992), *Ja i Ty*. Wybór pism filozoficznych, Warszawa.
15. Buchacz T., Wysocki S., (2002/2003), *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna”, jesień-zima, Nr 5.
16. Bugdol M., (2008), *Doskonalenie usług administracyjnych*, Problemy Jakości Luty/2008.
17. Bugdol M., (2011), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*. Teoria i praktyka. Difin, Warszawa.
18. Chisnall P., (1995), *Strategic business marketing*, Prentice – Hall London.

19. Chrościcki Z., (1997), *Konsulting w zarządzaniu*, Wyd. Poltext, Warszawa.
20. Chylek E. K., (2011), *Zadania doradztwa rolniczego w transferze wiedzy i innowacji*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3.
21. Ciuła S., (2006), *Etyczne aspekty zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe”, nr 715 AE Kraków.
22. Clark K., Fujimoto T., (1999), *Product Development Performance*. Harvard Business School Press.
23. Cockerham W.C., (2004), *Medical Sociology*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
24. Daszkowska M.,(1998), *Usługi, produkcja, rynek i marketing*. WN PWN, Warszawa.
25. De Bretani U., (1997), *Success factors in developing new services*. „European Journal of Marketing”, 25, 2, 33 – 59.
26. Decyzja Rady (WE) nr 702/2006 z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 291 z 21.10.2006 r.
27. Delone, W. H., Mclean E.R., (1992), *Information Systems Success: The Quest For Dependent Variable*, „Information Systems Research”, 3 (1):60-95.
28. Delone, W.H., Mclean E.R., (2003), *The Delone And Mclean Model Of Information Systems Success: A Ten-Year Update*, „Journal Of Management Information Systems”, 19 (4):9-30.
29. Denhardt J.V., Denhardt R.B.,(2003), *The New Public Service. Serving not Steering*. M.E. Sharpe, Armonk, New York.
30. Dobska M., Dobski P., (2001), Wykorzystanie systemów komputerowych w marketingowym zarządzaniu praktyką lekarską, „Gazeta Lekarska”, 3, 4.
31. Domasławski A.,(2002), *Świat nie jest na sprzedaż*, Warszawa.
32. Easingwood C. J., (2000), *Service Design and Service Strategies. Conference Proceedings*, 10th International Research Seminar in Service Management, Institute d' Administration des Enterprises, Aix – en Provence, June.
33. Essers M., (1999), *Metody i narzędzia zarządzania jakością: zastosowania w gminach holenderskich*, materiały z Konferencji nt."Zarządzanie jakością w administracji publicznej", kwiecień 1999, <http://www.umbrella.org.pl/biblioteka/jakosc>, [data wejścia 30-05-2008]
34. *Filozofia chrześcijańska (2006)*, pod red. M.Jędraszewskiego, UAM, t. 2.
35. Fitzgerald L., Johnson R., Brignall S., Silvestro R., Voss C., (1998), *Performance Measurement in Service Business*, Chartered Institute of Management Accountants, London.
36. Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G., (2005), *Współczesna ekonomia usług*. WN PWN, Warszawa.
37. Frączkiewicz-Wronka, A., (2005), Kształtowanie się koncepcji Społeczeństwa Informacyjnego i jej znaczenie dla realizacji celów ochrony zdrowia w regionie. W: Frączkiewicz-Wronka, A. (ed.) *Ochrona zdro-*

- wia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne, pp. 365-390. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
38. Gatrell A., Popay J., Thomas C., (2004), *Mapping the determinants of health inequalities in social space*, "Health & Place", 10, 245-257.
 39. Giligan C., Lowe R., (1995), *Marketing and Health Care Organizations*, Oxford – New York.
 40. Griffin A., Page A. L., (1999), Success Measurement Project: Recommended Measures for Product Development Success and Failure, "Journal of Product Innovation Management", 13, 478 – 496.
 41. Grodzka D., (2007) *E-administracja w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych INFOS, zagadnienia społeczno-gospodarcze, nr 8 z 5 lipca.
 42. Habermas J., (2007), *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa.
 43. Hafferty F.W., (2006), *Definitions of professionalism – A search for meaning and identity*, "Clinical Orthopaedics & Related Research", (449), 193 – 204.
 44. Hammer M., Champy J., (1996), *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute.
 45. Hart S., (1995), Dimension of Success in New Product Development: an Exploratory Investigation, "Journal of Marketing Management", 9, 23 – 41.
 46. Hausner J., (2008), *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków.
 47. Heeks, R., (2006), *Health information systems: Failure, success and improvisation*, "International Journal of Medical Informatics", 75 (2):125-137.
 48. Hood Ch. C., (1995), *Contemporary Public Management. A New Global Paradigm*, "Public Policy and Administration", no. 2.
 49. Huston J., Engvist L., (2003), *Making publicly funded health service more responsive*, "Eurohealth" no 9(3), Autumn.
 50. Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne”, 1/2007, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa.
 51. Janoś-Kresło M., (2002), *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa.
 52. John A., (1998), *Avoiding Product Development Failure is Not Enough*, "European Management Journal", 14,2:176 – 180.
 53. Kenny C., (2004), *Education for Primary Care*, 15(1): 10 – 14, February.
 54. Kępiński A., *Poznanie chorego*, Kraków, 2002.
 55. Kowalczyk L., (2008), *Elektroniczne Usługi Publiczne (Zarys problemów)*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu 04/2008.
 56. Koźuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa.
 57. Koźuch B., (2007), *Zmiany organizacyjne w powiatowych urzędach pracy. Struktury i strategie*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
 58. Koźuch B., Praweńska-Skrzypek G.,(2007), *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

59. Kubicz I., Kilen N., (2008), *Rynek: Na drogę leczenie marketing?*, „Marketing w Praktyce”, 1, 10
60. Kudrycka B., (1998), Profesjonalizm a ochrona politycznej neutralności urzędników, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, 1998.
61. Kujawiński W., (2009), *Metodyka doradztwa rolniczego*, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego, Poznań.
62. Krzyżanowski L., (1994), *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa.
63. Langrod J. S., (2003), *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze.
64. Levinas E., (1991), *Trudna wolność*, Gdynia.
65. Lovelock C.H., (1998), *Service Marketing*, Prentice –Hall London.
66. Lynn L. E., Jr., (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House, Chatham.
67. Majewska –Lenarcik J., (2008), *New Management w Administracji*, Samorząd.infor.pl z dnia 2008-06-17, [data wejścia: 21-01-2011]
68. *Managing with Market-Type Mechanisms*, (1993), PUMA OECD, Paryż.
69. Marek T., (2000), *Stres i zmęczenie psychiczne w procesie pracy*, „Czasopismo psychologiczne”, Nr 1/2, 2000.
70. Marmot & R. G. Wilkinson (Eds.), (2004), *Social Determinants of Health*, Oxford, UK: Oxford University Press.
71. Mikkelsen G., & Aasly J., (2005), *Consequences of impaired data quality on information retrieval in electronic patient records*, “International Journal of Medical Informatics”, 74, 387-394.
72. Moszoro M., (2005), *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
73. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, (2007), (Narodowa Strategia Spójności), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
74. Navarro, V. (Ed.), (2004), *The Political and Social Contexts of Health*, Amityville NY: Baywood Press.
75. Nicholls R.F., (2005), *Interactions between service customers. Managing on-site Customer-to-Customer interactions of service advantage*, Wyd.AE, Poznań, 2005.
76. Niemczyk D., (2010), *Usługi publiczne w Internecie*, Prezentacja Syćów, 6 maja 2010 roku (<http://ww.org.pl/data/evitaiiii/osanet3/uslugi.pdf>), [data wejścia: 21-01-2011].
77. Nowakowski P., (2005), *Psychologiczno-pedagogiczne aspekty środowiska pracy*, W: M. Czapka (red.), *Psychospołeczne i pedagogiczne uwarunkowania pracy*, Bytom.
78. Novak M., (1982), *The Spirit of Democratic Capitalism*, N.York.
79. Opolski K., Modzelewski P., (2007), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Cedewu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
80. Opolski K., Szemborska E., (1997), *Sfery zarządzania jakością w służbie zdrowia*, „Antidotum”, 9, s. 22-29.

81. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, (2007), *Health at a Glance 2007*, OECD Indicators. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
82. Owsiak S., (2001), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.
83. Palmatier R.W., Dant R.P., Grewal D., Evans K. R., (2006), *Factors influencing the effectiveness of relationship marketing: a meta-analysis*, "Journal of Marketing", 70, 136-153.
84. Parry C., (1999), Brytyjski system zarządzania jakością w administracji publicznej: historia wdrażania, założenia, związki z samorządem lokalnym. Zarządzanie jakością w administracji publicznej w Wielkiej Brytanii, materiały z Konferencji nt. "Zarządzanie jakością w administracji publicznej", kwiecień 1999, http://www.umbrella.org.pl/archiwum/doc/brytyjski_system_zarz_jakoscia.htm, [data wejścia: 16-08-2011].
85. Patočka J., (1998), *Eseje heretyckie z filozofii dziejów*, Warszawa.
86. Payne A., (1997), *Marketing Usług*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
87. Peters B. G., (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, University Press of Kansas, Lawrence.
88. Perry J., L., (1996), *Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 1996, Vol. 6 (1), s. 5-23.
89. Piechur A., (2006), Innowacyjność usług publicznych – projekt zastosowania internetu w administracji Małopolski, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie”, 2006 nr 730.
90. Piekarski K., (2010), *Humanizacja pracy*, w: *Encyklopedia zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Humanizacja_pracy
91. Przygodzka, R., (2010), Usługi publiczne a jakość życia w regionach peryferyjnych, W: A. Noworól (red.), *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, tom II, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków 2010, s. 205-221 [17].
92. *Reengineering Government Program and Projects in phase 1*, Information and Communication Technology Agency of Sri Lanka (ICTA), *Reengineering Government*, 2004, [data wejścia: 14-02-2008].
93. Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Węgorzewie.
94. Riceour P., (2010), *Miłość i sprawiedliwość*, Kraków.
95. Richter M.J., (1996), *A Guide to Reengineering Government*, "Governing Magazine", July.
96. Rogoziński K., (2002), *O marketingu – mimo wszystko - inaczej*, „Marketing i rynek”, 2002/5.
97. Rosenbloom D.H., (1993), *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Third Edition. McGrawHill, New York 1993.
98. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz

- Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210 z 31.07. 2006 r.
99. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośrednio w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 – <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/32003R1782.doc>
 100. Ruden B., (2005), *Internal Marketing: Your Staff is Your Secret Asset*, "Ophthalmology Management" 9(8), August.
 101. Rutkowski K., (2007), Ostatni pasaż. Przypowieść o byciu byle-jakim. Gdańsk.
 102. Salisbury C., (2000), Out-of-Hours Care: Ensuring Accessible High-Quality Care for All Groups of Patients, "British Journal of General Practice", 50: 443-5.
 103. Schick, (2008), W: Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, red. J. Czaputowicz, PWN.
 104. Skórnicki H, (2005), *Doradztwo rolnicze w świetle reformy Wspólnej Polityki Rolnej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego”, nr 4.
 105. Sławek T., (2002), Antygonia w świecie korporacji. Rozważania o uniwersytecie w czasach obecnych, Katowice.
 106. Sobiech Ł., (2008), *System zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gazeta Prawna 2008-07-07 (Artykuł pochodzi z portalu internetowego Serwis Samorządowy PAP), [data wejścia: 23-01-2011].
 107. Stiglitz J. E., (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa.
 108. Stringham S.H., (2004), *Does Quality Management Work in the Public Sector?*, Southern Public Administration Education Foundation, "INC (SPAEF) Public Administration and Management: An Interactive Journal", Vol. 9, No. 3.
 109. Supernat J., (2004), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* [w:] Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów, ss. 469-490
 110. Tatarkiewicz W., (1989), *Dobro i oczywistość*, Lublin.
 111. Urban G., Hauser J. R., Qualls J., Weinberg B. D., (1997), *Information Acceleration: Validation and Lesson from the Field*, "Journal of Marketing Research", 34 (February): 143-153.
 112. *Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* – Dz. U. Nr 64, poz. 427 z dnia 11 kwietnia 2007 r.
 113. *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* – Dz. U. Nr 19, poz. 100 z dnia 5 lutego 2009 r.
 114. Weber M., (2002), *Gospodarka a społeczeństwo*, Warszawa.

115. Wiatrak A. P., (2005), *Uspołecznienie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy*, W: *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
116. Wiatrak A. P., (2010), *Analiza kierunków rozwoju obszarów wiejskich w UE oraz uwarunkowań ich zmian*, „Zeszyty Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, nr 150.
117. Wiatrowski Z., (red.) (2007), *Pedagogika pracy i andragogika z myślą o dorastaniu, dorosłości i starości człowieka w XXI wieku*, WSHE i WTN, Włocławek.
118. Wilden A., (1977), *System and Structure*, Londyn.
119. Wybrane problemy konkurencyjności europejskiej. Stan debaty, (2005), UKIE, Warszawa, seria „Bibliotek Europejska”, nr 37.
120. Wysocki S., (2007) *Zarządzanie jakością w administracji publicznej Przyjazny i sprawny urząd - usługi publiczne dobrej jakości*, http://www.umbrella.org.pl/publikacje/infor_070404.htm, [data wejścia: 21-01-2011].
121. Vandenabeele W., Hondeghem A., (2005), *Values and motivation in public administration. Public Service Motivation in an international comparative perspective*, Joint EGPA-ASPA Conference: Ethics and integrity of governance – The first transatlantic dialogue, Lueven (Belgium), 2-5 June 2005.
122. van den Ban A. W., Hawkins H. S., (1997), *Doradztwo rolnicze*, Wydawnictwo Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego, Kraków.
123. von Hippel E., (2001), *User Toolkits for Innovation*, “Journal of Product Innovation Management”, 18 (4): 247-257.
124. Voss C., (2000), “Innovation In Services”, “Design Management Journal”, Winter. s. 40–6.
125. Zbiegień-Maciąg L., (2009), *Kultura w organizacji Identyfikacja kultur znanych firm*, PWN, Warszawa.
126. Zimniewicz K., (2000), *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa.
127. Zysnarski J., (2003), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*. Wyd. Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
128. „Żuraw”, 2009, *Kłapanie dziobem (23) Aroganci i ignoranci*. Opublikowany w dniu 21-02-2009 na http://publicystyka.lca.pl/news,15533,KLAPANIE_DZIOBEM_Aroganci_i_ignoranci.html, [data wejścia: 24-01-2011].

ISBN 978-83-934584-0-0