

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 355

Usługi 2014

**Branżowe i menedżerskie aspekty
rozwoju usług**

Redaktorzy naukowci

Barbara Iwankiewicz-Rak

Barbara Mróz-Gorgoń



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Elżbieta Kozuchowska

Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-446-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Usługi publiczne i społeczne

Barbara Kożuch, Antoni Kożuch: Responsywność w zarządzaniu usługami publicznymi	13
Barbara Iwankiewicz-Rak: Organizacje pozarządowe w Polsce – działalność usługowa na rzecz społeczeństwa	23
Anita Marta Tkocz: Usługi świadczone na rzecz społeczeństwa w ramach marketingu wspólnej sprawy (<i>cause marketing</i>)	34
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Aktywizacja osób starszych na rynku pracy w programach ugrupowań politycznych ...	44

Część 2. Branżowy kontekst rozwoju usług w Polsce

Wioleta Sobczak, Dawid Olewnicki, Lilianna Jabłońska: Sektor usług dla rolnictwa i ogrodnictwa – kierunki rozwoju.....	57
Jerzy Paczocha: Rozwój usług telekomunikacyjnych w aspekcie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej i technologii.....	67
Arkadiusz Kawa: Elektroniczna giełda transportowa jako podmiot sektora usług logistycznych	79
Dawid Olewnicki, Mikołaj Śnieć, Krzysztof Chudecki: Zmiany na rynku firm usługowych zagospodarowania terenów zieleni w kontekście wzrostu zamożności i rosnącego zainteresowania roślinami ozdobnymi w Polsce ..	88
Urszula Bąkowska-Morawska: Marka „Karkonosze” jako czynnik tworzenia turystycznego łańcucha dostaw w regionie	99
Jacek Mierzwiński: Sponsoring w usługach sportu jako czynnik rozwoju i promocji.....	110

Część 3. Jakość i satysfakcja w usługach

Agnieszka Smalec: Rola komunikacji w zarządzaniu satysfakcją klienta-obywatela.....	119
Monika Dobska: Empowerment usługobiorców jako uprawomocnienie do wartościowania się pacjentów	129

Janusz Figura: Źródła informacji o jakości usług w procesach konkurencji na rynku logistycznym.....	140
Rafał Maćkowiak: Identyfikacja jakości świadczenia usług w gospodarce turystycznej na terenie miasta Szczecin metodą Mystery Shopping.....	152
Agnieszka Rak, Ludmila Szulgina: Marketing sportowy w kreowaniu wizerunku marki.....	162
Anna Tokarz-Kocik: Organizacja procesu motywowania w przedsiębiorstwach hotelarskich – wymiar funkcjonalny i podmiotowy.....	177

Część 4. Nowe technologie informacyjne w usługach

Anna Stolarczyk: Wpływ usług ICT na rozwój tradycyjnych usług pocztowych na krajowym rynku w latach 2006–2012 – komplementarność czy substytucja?.....	189
Agnieszka Dejnaka: Social Media Care jako nowy trend w obsłudze klienta.....	197
Bogdan Gregor, Beata Gotwald: Usługi medyczne i ich komunikowanie w Internecie, czyli kreowanie popytu na rynku B2C.....	207
Grażyna Rosa, Izabela Ostrowska: Określenie perspektyw rozwoju usług w Internecie na podstawie analizy zachowań segmentu młodych dorosłych.....	218
Joanna Nogiec: Opinie dotyczące wykorzystania kodów dwuwymiarowych do informowania o wybranych usługach.....	228
Beata Tarczydło: Strategia komunikacji marketingowej 360 stopni w kreowaniu wizerunku marki usługi. Studium przypadku.....	238

Część 5. Innowacje w zarządzaniu usługami

Małgorzata Kurleto: Determinanty i siły napędowe nowoczesnych strategii zarządzania destynacją turystyczną.....	253
Mateusz Lewandowski: Innowacje w usługach instytucji kultury.....	264
Mirosława Pluta-Olearnik: Internacjonalizacja usług kształcenia na poziomie wyższym – stan i oczekiwania.....	279
Barbara Mróz-Gorgoń: Znaczenie designu w kreowaniu wizerunku usługi.....	289
Katarzyna Żugar-Głapiak: Outsourcing jako kierunek zarządzania procesami funkcji personalnej w organizacji.....	299
Małgorzata Okręglicka: Leasing jako usługa finansowa na rynku nieruchomości w Polsce.....	308

Summaries

Part 1. Public and social services

Barbara Kożuch, Antoni Kożuch: Responsivity in public service management	22
Barbara Iwankiewicz-Rak: Non-governmental organizations in Poland – service activities for the society	33
Anita Maria Tkocz: Services provided to the society as a result of the cause related marketing	43
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Activation of elderly people on the labour market in the programs of political parties ...	54

Part 2. Trade context of services' development in Poland

Wioleta Sobczak, Dawid Olewnicki, Lilianna Jabłońska: Services sector for agriculture and horticulture – development directions	66
Jerzy Paczocha: Development of telecommunication services in the aspect of telecommunication infrastructure and technology development	78
Arkadiusz Kawa: Electronic freight exchange in logistics sector	87
Dawid Olewnicki, Mikołaj Śnieć, Krzysztof Chudecki: Changes on the market of service companies of green areas in the context of wealth increase and the growing interest in ornamental plants in Poland	98
Urszula Bąkowska-Morawska: “Karkonosze” brand as a factor of creating tourism supply chain in the region	109
Jacek Mierzwiński: Sponsorship in sport and recreation as a factor in their development and promotion	116

Part 3. Quality and satisfaction in services

Agnieszka Smalec: The role of communication in managing the satisfaction of a citizen–customer	128
Monika Dobska: Empowerment of clients as the authorizing of feeling more appreciated by patients	139
Janusz Figura: Sources of information about the quality of services in the processes of competition on the logistics market	151
Rafał Maćkowiak: The identification of service quality in the tourism economy in Szczecin city by the Mystery Shopping method	161

Agnieszka Rak: Sports marketing in the creation of brand image	176
Anna Tokarz-Kocik: Organization of motivation process in hospitality enterprises – functional and subjective aspect.....	185

Part 4. New information technologies in services

Anna Stolarczyk: The ICT services impact on the development of traditional postal services market in the domestic market in 2006-2012 – complementarity or substitution?	196
Agnieszka Dejnaka: Social Media Care as a new trends in customer service	206
Bogdan Gregor, Beata Gotwald: Medical services and their communication in the Internet – creating a demand for B2C market	217
Grażyna Rosa, Izabela Ostrowska: The analysis of growth opportunities services provided in the Internet on the basis of current behavior of the young adults segment	227
Joanna Nogieć: Opinions about the use of 2D codes in the information process	237
Beata Tarczydło: The 360 degree marketing communications strategy in developing a service brand image. A case study.....	249

Part 5. Innovations in the management of services

Malgorzata Kurleto: Determinants and driving forces of modern tourist destination management strategies	263
Mateusz Lewandowski: Innovations in cultural institutions' services	278
Mirosława Pluta-Olearnik: Internationalization of higher education services – condition and expectations	288
Barbara Mróz-Gorgoń: The importance of design in creating an image of a service	298
Katarzyna Żugar-Glapiak: Outsourcing as HR function management direction in an organization	307
Malgorzata Okręglicka: Leasing as a financial service on the real estate market in Poland	317

Barbara Kożuch

Uniwersytet Jagielloński

Antoni Kożuch

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu

RESPANSYWNOŚĆ W ZARZĄDZANIU USŁUGAMI PUBLICZNYMI

Streszczenie: Praca poświęcona jest temu, jak współczesny kontekst świadczenia usług publicznych tworzy warunki do rozwoju zarządzania responsywnego. Usługi publiczne stają się coraz bardziej złożone, często trafiają do odbiorców jako połączenie wyrobu i usługi. Ponadto obserwuje się wzrost uświadamiania własnej podmiotowości przez ludzi – uczestników licznych relacji z organizacjami publicznymi oraz rozumienia, jak zorganizowane działanie wpływa na te organizacje i ludzi je tworzących oraz na środowisko organizacyjne i naturalne. To sprzyja upowszechnianiu się takich modeli zarządzania, jak *public governance*, a także demokracji deliberatywnej. Współcześnie istnieją dwie równoległe drogi budowania responsywności w zarządzaniu usługami publicznymi. Jedna to usprawnianie funkcjonowania organizacji publicznych, a druga to szerokie otwieranie się na sprawy, które nurtują obywateli.

Słowa kluczowe: usługi publiczne, responsywność, partycypacja.

DOI: 10.15611/pn.2014.355.01

1. Wstęp

Celem pracy jest wykazanie, że zarządzanie usługami publicznymi wymaga istotnych zmian, polegających głównie na świadczeniu usług adekwatnych do zmieniających się potrzeb obywateli. Oczekiwane zmiany tworzą warunki do rozwoju zarządzania responsywnego. W tym rodzaju zarządzania partycypacja organizacyjna i publiczna pełnią rolę katalizatorów zmian w zarządzaniu. Prowadzone rozważania mają charakter teoretyczny.

2. Pojęcie usług publicznych i ich istota

Powszechność usług publicznych stale wzrasta i rośnie ich znaczenie we współczesnej gospodarce rynkowej. Spojrzenie na usługi publiczne¹ z perspektywy sprawności

¹ B. Kożuch, A. Kożuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 32–37.

ich świadczenia różni się od innych perspektyw badawczych. Na gruncie nauk o zarządzaniu, w ramach subdyscypliny zarządzanie publiczne, o istocie usług publicznych głównie decydują podzielane w danym społeczeństwie wartości i motywacja świadczenia tych usług. Ważne jest zatem poznanie 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 definiowaniu usług publicznych uzasadnione jest rozpatrzenie ich zdolności do realizowania interesu publicznego. Jednoznaczne rozumienie tego terminu nastęrcza pewnych trudności. W koncepcji tradycyjnego zarządzania publicznego podkreśla się uprawnienie wybieralnych polityków do definiowania interesu publicznego i zawarcia w aktach prawnych. Interes publiczny postrzegany jest jako słuzenie wyższym celom i reprezentowanie interesów obywateli. Natomiast w nowym zarządzaniu publicznym interes ten pojmowany jest jako zagregowany interes członków społeczeństwa odzwierciedlony w interesach zwycięskiej koalicji. Z kolei w koncepcjach służby publicznej interes publiczny postrzegany jest jako rezultat dialogu społecznego i oznacza podzielane wartości oraz wspólne interesy obywateli². Podobnie jest w wypadku *new public governance*. W prowadzonych rozważaniach interes publiczny to słuzenie celom wyższym, najważniejszym z punktu widzenia całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami.

W zaproponowanym podejściu do kategorii usług publicznych zaliczyć można tylko te usługi, które służą osiągnięciu celów wyższych, stanowiąc o być albo nie być wspólnoty obywateli. Biorąc to pod uwagę, usługi można zdefiniować jako publiczne, gdy niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to usługi, 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 przez podmioty prywatne zapewniające daną usługę na zasadach ustalonych przez płatnika usług publicznych, np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych, czy też urzędy samorządowe. W tym zakresie występuje zgoda społeczna przewidująca świadczenie pewnych usług wszystkim, niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu.

Usługi publiczne są tak ważnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego, że zapewnienie ich jest niezbywalnym obowiązkiem państwa, wynikającym z koncepcji praw człowieka. Potrzeba realizacji interesu publicznego drogą świadczenia usług publicznych powoduje, że zaspokajaniu w ten sposób potrzeb przez obywateli

² J.V. Denhardt, R.B. Denhardt, *The New Public Service. Serving not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York 2003, s. 65–81; D.H. Rosenbloom, *Public Administration. Understanding Management. Politics, and Law in the Public Sector*, third edition, McGrawHill, New York 2003, s. 8–9; B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 79–80.

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 dwojakiego rodzaju 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 czy grupę obywateli ma charakter zbiorowy, a wykluczenie kogokolwiek jest niemożliwe, np. oddychanie nieskażonym powietrzem, korzystanie z rzek, jezior, autostrad, krajobrazu, z bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego. 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 wyposażyła 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, edukacja³.

Usługi publiczne muszą być dostarczone w tej samej ilości wszystkim konsumentom znajdującym się w obszarze 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, określanych jako usługi społeczne lub usługi prywatne pochodzące ze źródeł publicznych. Przykładem takiego dobra jest edukacja. Ekonomisci uzasadniają publiczny charakter systemu edukacji względami dystrybucyjnymi, powodującymi zbyt wysokie koszty funkcjonowania mechanizmu rynkowego.

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. Są to głównie podzielane w danym społeczeństwie wartości zawarte w doktrynie społecznej i polityce państwa.

Istotę usług publicznych dobrze wyjaśnia ekonomiczna kategoria osiąganey użyteczności dóbr i usług, 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. Im wyższe dochody indywidualne, tym niż-

³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2005, s. 161–162; M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa 2002, s. 28–29.

sza 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 te obejmują szeroki zakres aktywności jednostki samorządu terytorialnego realizowanych przez różne formy organizacyjne. Zadania w zakresie świadczenia tych usług dotyczą nie tylko urzędów, ale także innych form organizacyjnych, bez względu na rozwiązania organizacyjne występujące w danej jednostce.

3. Współczesny kontekst świadczenia usług publicznych

Do niedawna przedstawione rozumienie usług publicznych uznawano za wystarczające. Dostrzeżenie jednak zmian w procesach świadczenia usług oraz występowanie układów hybrydowych⁴ wymaga uwzględnienia nowych warunków świadczenia tych usług. Przede wszystkim chodzi o to, że coraz częściej występują produkty złożone z wyrobów i usług. Nie są one ani czystymi wyrobami, ani czystymi usługami⁵.

Tabela 1. Cechy wyróżniające wyroby i usługi

Wyroby	Usługi
Materialny charakter	Niematerialny charakter
Minimalny kontakt z klientem	Rozległy kontakt z klientem
Minimalny udział klienta w dostawie	Duże zaangażowanie klienta w czasie świadczenia usług
Odłożona w czasie konsumpcja	Natychmiastowa konsumpcja
Jakość łatwo mierzalna	Jakość trudna do zmierzenia

Źródło: J.M. Meredith, *The Management Operations: QA Conceptual Emphasis*, J. Wiley & Sons, New York 1992, s. 12; cyt. za: Z. Jasiński, *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 14.

Zjawisko to obejmuje również usługi publiczne, zwłaszcza dotyczy usług wymagających rozbudowanego zaplecza infrastrukturalnego, np. infrastruktury transportowej⁶.

⁴ F. Kuźnik, *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2012, s. 11–12.

⁵ T. Hill, *Production/Operation Management. Text and Cases*, Prentice Hall, New Jersey 1991; J.M. Meredith, *The Management Operations: QA Conceptual Emphasis*, J. Wiley & Sons, New York 1992; Z. Jasiński, *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 14; B. Kożuch, *Wyodrębnianie się nowych dyscyplin naukowych na przykładzie zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2007, nr 1.

⁶ F. Kuźnik, wyd. cyt., s. 11.

Zdaniem niektórych autorów⁷ na usługę publiczną należy patrzeć jako na kategorię powinności władzy publicznej do świadczenia usług, zaspokajających zbiorowe potrzeby społeczeństwa, społeczności, wspólnoty czy też poszczególnych ludzi kategoryzowanych według potrzeb, które te usługi mają zaspokajać. Powinności te powinny mieć postać przede wszystkim obowiązku władzy względem niezbywalnych praw obywateli, gwarantowanych zapisami konstytucyjnymi i przepisami prawa niższego rzędu, oraz postać zobowiązań kontraktowych, kiedy to władza zawiera umowy z grupami obywateli, świadczy usługi na życzenie, dopłaca do nich i wspiera aktywność obywatelską (np. dzięki instytucji budżetu partycypacyjnego).

Tabela 2. Różne połączenia wyrobu i usługi dostarczane klientowi podczas zakupu

Zakup	MIX	
	100% produktu	100% usługi
Automaty sprzedające	_____	_____
Tanie dobra konsumpcyjne	_____	_____
Kosztowne dobra wykonane na zlecenie	_____	_____
Posiłki typu fast food	_____	_____
Wysokiej jakości danie w restauracji	_____	_____
Stała konserwacja	_____	_____
Doraźna (nagła) konserwacja	_____	_____
Komputerowe biuro	_____	_____
Konsulting	_____	_____
Farmy zdrowia	_____	_____

Źródło: T. Hill, *Production/Operation Management. Text and Cases*, Prentice Hall, New Jersey 1991, s. 7; cyt. za: Z. Jasiński, *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 14.

Kontekst świadczenia usług publicznych tworzą również zmiany w systemach zarządzania publicznego, a w szczególności upowszechnianie się modelu *public governance*, w Polsce często nazywanego współzrządzeniem publicznym.

Model ten koncentruje się jednocześnie na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład oraz na relacjach zewnętrznych, tym ostatnim przydając główne znaczenie. Oznacza to położenie akcentu na tworzenie sieci powiązań publicznych (*public networks*) i zarządzanie nimi. Przykładowo, w skład największych sieci tego typu wchodzi władze centralne, władze regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz grupy interesów, a także organizacje społeczne i biznesowe. W procesie współzrządzenia interes publiczny jest kreowany jako odzwierciedlenie wartości publicznych podzielanych przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów.

Z otwartością urzędów ściśle powiązana jest łatwość nawiązywania kontaktu z obywatelami i innymi klientami urzędu. Tym sposobem ich opinie dobrze ilustrują

⁷ Tamże.

przywiązywanie wagi do znaczenia podstawowych prawidłowości komunikowania organizacyjnego. Służy ono bowiem dwóm zasadniczym kwestiom: tłumaczy cele i plany organizacji na język wyzwalający współdziałanie członków organizacji, a także cementuje organizację w działaniach we wspólnym kierunku. Komunikacja jest środkiem, za pomocą którego organizacja (np. urząd administracji lokalnej) wysła i otrzymuje informacje.

Obecnie za niewystarczające uznaje się sieci ograniczone, opisywane jako scentralizowane i sztywne. Zniechęcają one pracowników do kontaktowania się z kimkolwiek oprócz bezpośredniego przełożonego. Kierownictwo w ten sposób zachowuje kontrolę i stąd większość informacji przechodzi przez nie. Sieci te sprawdzają się przy zadaniach prostych oraz tych, które wymagają precyzyjnej informacji, są bowiem szybsze i bardziej efektywne od innych. W warunkach współdziałania ważne są sieci otwarte, które są zdecentralizowane, splecione, a jednocześnie luźne, pozwalające na swobodną wymianę informacji w ramach samej organizacji oraz w relacjach z interesariuszami. Zachęcają do komunikowania się ze wszystkimi na dowolnych szczeblach. Najważniejszym zestawem czynności zarządczych jest ułatwianie, a nie kontrolowanie wymiany informacji. Przy zadaniach o złożonym charakterze, a takie cechuje wszystkie formy współdziałania, sieci otwarte są bardziej efektywne.

Kontekst świadczenia usług publicznych to także zainteresowanie i stopniowe upowszechnianie demokracji⁸. U jej podstaw leży przekonanie, że warunkiem legitymizacji decyzji nie jest podjęcie jej w wyniku głosowania. Wystarczy udowodnić, że zapadła w wyniku procesu argumentacji wolnej od przemocy i przymusu. Dotyczy to zarządzania usługami publicznymi, gdy w grę wchodzi interesy powszechne, realizacja zasad sprawiedliwości określających podstawową strukturę społeczną. Wówczas niezbędny jest proces deliberacji oraz normy opierające się na racjonalnym konsensie. Istnieje bowiem domniemanie, że wynik procesu deliberacji znajdzie poparcie u wszystkich obywateli, ponieważ oni będą się czuli jednocześnie adresatami i współtwórcami powstałych rozwiązań. Podstawy idei demokracji deliberatywnej to dyskusja, dialog, komunikacja, dyskurs odnoszący się do najważniejszych spraw publicznych. Deliberacja⁹ jest formą organizacji stosunków i instytucji społecznych oraz techniką uzasadniania norm i zasad społecznych. Jej inicjatywy realizowane są zazwyczaj w małych grupach dyskutujących kwestie publiczne, sporne problemy lokalne oraz różne aspekty polityki społecznej. Inicjatywy demokracji deliberatywnej rozważane są według zakresu włączania obywateli w proces polityczny oraz jakości samej debaty i deliberacji, a także rozwoju obywatelskości jako cechy systemowej demokracji i legitymizacji procesu podejmowania decyzji w instytucjach publicznych, świadczących usługi na rzecz obywateli.

⁸ M. Żardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, Teza Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, PAN, Warszawa 2008, s. 29–40.

⁹ D. Kahane, K.H. Loptson, H. Jade, M. Hardy, *Stakeholder and citizen roles in public deliberation* „Journal of Public Deliberation” 2013, vol. 9, iss. 2, article 2.

Zatem coraz bardziej złożony staje się proces świadczenia usług publicznych, często trafiających do odbiorców jako połączenie wyrobu i usługi, co najłatwiej można dostrzec w ochronie zdrowia. Ponadto obserwuje się wzrost uświadamiania własnej podmiotowości przez ludzi – uczestników licznych relacji z organizacjami publicznymi oraz rozumienia, jak zorganizowane działanie wpływa na te organizacje i ludzi je tworzących oraz na środowisko organizacyjne i naturalne. To sprzyja upowszechnianiu się takich modeli zarządzania, jak *public governance*, a także demokracji deliberatywnej.

4. Koncepcja responsywności w zarządzaniu publicznym

Responsywność początkowo była kategorią nauk politycznych. Jednak w ostatnich latach zaczęto dostrzegać jej walory w zarządzaniu publicznym. W zarządzaniu usługami publicznymi można ją rozumieć jako zdolność systemu administracji publicznej, w tym jednostek składających się na ten system, do świadczenia usług publicznych zaspokajających potrzeby obywateli pod względem ilościowym, jak i jakościowym.

Problematyka ta w Polsce podejmowana jest bardzo rzadko¹⁰. J. Herbst zwraca uwagę dwie perspektywy rozważań nad responsywnością. Pierwsza z nich przyjmuje stałą interakcję pomiędzy systemem administracji publicznej i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego jako podstawowy warunek responsywności w zarządzaniu publicznym. Druga natomiast za główne warunki uznaje sprawność i elastyczność administracji w stosowaniu instrumentów polityki publicznej, niezależnie od podstawowych założeń wyznaczających granice i naturę władzy publicznej. Podkreślone są tu: stopień rzetelności, otwartości i apolityczności struktur administracji publicznej oraz stopień, w jakim jej funkcjonowanie spełnia warunki partnerstwa i partycypacji społecznej.

Oddzielanie tych dwóch perspektyw w zarządzaniu usługami publicznymi nie znajduje uzasadnienia. Są to bowiem dwie współzależne strony tego samego zjawiska. Stała interakcja pomiędzy systemem administracji publicznej i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z ważniejszych warunków usprawniania procesów świadczenia usług publicznych. Szczególnie sprzyjającym czynnikiem jest przygotowanie organizacji publicznych do podejmowania współpracy. Wymaga to stopniowego wprowadzania zarządzania partycypacyjnego¹¹ w urzędach. Dzięki temu efektywniej wykorzystywana jest wiedza pracowników i ich doświadczenia. Widoczne jest to szczególnie w procesie formułowania strategii, wówczas gdy pracownicy rozumieją strategię oraz postrzegają ją jako swoją własną. W zarządzaniu tym

¹⁰ J. Herbst, *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4; H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 45.

¹¹ B. Koźuch, *Współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 33–35.

niezbędne jest tworzenie klimatu motywacji, zaangażowania i dobrej organizacji pracy, a przede wszystkim współodpowiedzialności za pomyślność organizacji¹². Jest to proces czasochłonny i kosztowny, ale sprzyjający dostrzeganiu potrzeby włączenia również interesariuszy zewnętrznych w zarządzanie usługami publicznymi.

W literaturze wyróżnia się formy i modele partycypacji¹³. Forma partycypacji biernej jest związana z prawem interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych do informacji ze strony kierownictwa, do wysłuchiwania skarg i zażaleń, a także do wypowiedzania się i doradzania kierownictwu. Natomiast forma partycypacji czynnej oznacza prawo do wyrażania sprzeciwu lub zgody wobec zamiarów i decyzji kierowniczych oraz prawo do wspólnego decydowania.

W dotychczasowej praktyce wyróżnia się dwa modele – pierwszy zwany północnym, wykorzystywany przez Niemcy, kraje skandynawskie, Holandię i niektóre inne kraje europejskie; jest to model oparty na współdecydowaniu i negocjacjach prowadzonych na podstawie regulacji ustawowych. Drugi model oparty jest na dominacji menedżerów oraz zdecentralizowanych i słabo sformalizowanych konsultacjach z pracownikami; często występuje on w krajach anglosaskich i południowoeuropejskich.

W praktyce zarządzanie partycypacyjne umożliwia zwiększenie zasobu informacji, bardziej wszechstronny ogląd sytuacji, większą liczbę krytycznych ocen, zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy i minimalizowanie negatywnych społecznych skutków centralizacji, wzrost poziomu samomotywowania, podkreślanie podmiotowości pracowników, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu.

Ogólnie rzecz biorąc, w zarządzaniu partycypacyjnym przeważają aspekty humanistyczne – koncentrowanie się na osobowości ludzi i organizacji, na dojrzałości organizacyjnej pracowników oraz kulturze organizacyjnej. W odniesieniu do interesariuszy wewnętrznych dobrą ilustracją jest tu koncepcja pełnej partycypacji w zarządzaniu¹⁴. Za najważniejsze jej elementy można uznać: prawo do pełnego uczestnictwa, odpowiedzialność za zadania, za zespół, siebie i za całą organizację, rozwój pracownika zrównoważony z interesami osoby i organizacji, pełna otwartość organizacji na otoczenie, całkowita partycypacja klientów i partnerów biznesowych, budowanie lojalności i zaufania opartego na jawnym zarządzaniu i wzajemnie korzystnej współpracy. Analogiczne rezultaty można uzyskać, rozszerzając zasady zarządzania partycypacyjnego w relacjach zewnętrznych.

Z perspektywy responsywności najważniejsze jest otwarcie się organizacji publicznych na interesariuszy zewnętrznych – stanowi ważną zachętę do wchodzenia obywateli, jako wyborców oraz jako odbiorców usług publicznych, w relacje z orga-

¹² J. Stack, *The Great Game of Business*, Currency Doubleday, New York, 1992; cyt. za: R. Stocki, *Jawne zarządzanie*, „CEO”, październik 2002; R. Teerlink, *Harley-Davidson: od przywództwa dyrektywnego do partycypacyjnego*, „Harvard Business Review Polska”, czerwiec 2002.

¹³ H. Bieniok i in., *Metody skutecznego zarządzania*, Placet, Warszawa 1997, s. 209–216.

¹⁴ R. Stocki, P. Prokopowicz, G. Żmuda, *Pełna partycypacja w zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 25–26.

nizacjami publicznymi, zwłaszcza na poziomie podstawowych struktur terytorialnych. Dotychczas badacze najczęściej zwracają uwagę na partycypację publiczną, lekceważąc jednocześnie okoliczność, że wszelka polityczna aktywność ma swój wymiar organizacyjny. Tymczasem pozytywne nastawienie do partycypacji publicznej w dużej mierze zależy od tego, jakie warunki włączania się w sprawy publiczne tworzą organizacje publiczne. Zrozumiałe jest, że partycypacja organizacyjna musi być poprzedzona mniej zaawansowanymi formami współdziałania. Należy podkreślić, że każde doświadczenia pozwalają obywatelom jako wyborcom zdobywać wiedzę o warunkach przestrzegania norm państwa demokratycznego i wykorzystywania możliwości tkwiących w systemie demokratycznym.

Współdziałanie obywateli w procesach świadczenia usług publicznych dobrze służy zdobywaniu przez nich wiedzy o zasadach funkcjonowania organizacji publicznych oraz nawiązywaniu personalnych relacji. Jedno i drugie może stanowić podstawę budowania responsywności w zarządzaniu usługami publicznymi. Podstawą jest wiedza zdobywana w ramach procesów politycznych i organizacyjnych, jak również ukształtowane relacje personalne pomiędzy przedstawicielami organizacji publicznych oraz samymi obywatelami i reprezentantami organizacji obywatelskich.

Zakładając względną trwałość partycypacji publicznej i organizacyjnej, trzeba podkreślić, że kształtowana w ten sposób responsywność ma pozytywny wpływ na jakość i intensywność dalszych interakcji.

Przeprowadzone rozważania udowadniają, że istnieją dwie równoległe drogi budowania responsywności w zarządzaniu usługami publicznymi. Jedna wewnętrzna, obejmująca usprawnianie funkcjonowania organizacji publicznych w zakresie formułowania misji i wizji odpowiadających współczesnym i przyszłym wyzwaniom. Druga to otwieranie się na sprawy, które nurtują obywateli, nawiązywanie trwałych relacji z interesariuszami zewnętrznymi i zacieśnianie współpracy z nimi i z organizacjami, które ich reprezentują. Dodać należy, iż współcześnie responsywność, obok rozliczalności i zaufania publicznego, należy do najistotniejszych warunków wykorzystywania przez organizacje publiczne zwiększania możliwości zaspokajania potrzeb obywateli.

Literatura

- Bieniok H. i in., *Metody skutecznego zarządzania*, Placet, Warszawa 1997.
- Denhardt J.V., Denhardt R.B., *The New Public Service. Serving not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York 2003.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Herbst J., *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4.
- Hill T., *Production/Operation Management. Text and Cases*, Prentice Hall, New Jersey 1991.
- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa 2002.

- Jasiński Z., *Podstawy zarządzania operacyjnego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Kożuch B., *Wyodrębnianie się nowych dyscyplin naukowych na przykładzie zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2007, nr 1.
- Kożuch B., *Współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
- Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
- Kuźnik F., *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2012.
- Meredith J.M., *The Management Operations: A Conceptual Emphasis*, J. Wiley & Sons, New York 1992.
- Rosenbloom D.H., *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, third edition, McGrawHill, New York 2003.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2005.
- Stocki R., Prokopowicz P., Żmuda G., *Pełna partycypacja w zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- Teerlink R., *Harley-Davidson: od przywództwa dyrektywnego do partycypacyjnego*, „Harvard Business Review Polska”, czerwiec 2002.
- Żardecka-Nowak M., *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, PAN, Warszawa 2008.

RESPONSIVITY IN PUBLIC SERVICE MANAGEMENT

Summary: The work is devoted to how the contemporary context of public services provision creates conditions for the development of responsive management. Public services are becoming increasingly complex. They often reach the public as a combination of product and service. In addition, there is observed the increase awareness of their own subjectivity by people – the participants of numerous relationships with public organisations and understanding how organized action affects these organizations and the people creating them and the organisational and natural environment. It promotes the dissemination of such management models as public governance, and deliberative democracy. Currently, there are two parallel ways of building responsiveness in the management of public services. One is to streamline the functioning of public organisation, and the other is wide opening to the things that bother citizens.

Keywords: public services, responsivity, participation.