

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 353

Usługi 2014

**Sektor usług – uwarunkowania
i tendencje rozwoju**

Redaktorzy naukowi

Ryszard Kłeczek

Anetta Pukas



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Elżbieta Kozuchowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

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 978-83-7695-438-7

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. Pojęcia i modele w marketingu usług

| | |
|--|----|
| Katarzyna Dziewanowska: Wpływ działań z zakresu marketingu doświadczeń na postrzeganie usługi edukacyjnej | 13 |
| Jolanta Mazur, Piotr Zaborek: Czy usługodawcy stosują logikę usługową w marketingu? | 22 |
| Marcin Pięglowski: Notyfikacje dotyczące poważnych zagrożeń i pozostałe notyfikacje w systemie RAPEX | 32 |
| Magdalena Rzemieniak: Budowanie tożsamości oferty usługowej w oparciu o wartości niematerialne | 44 |
| Robert Skikiewicz: Determinanty popytu na usługi bankowe na przykładzie kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych w latach 2004–2013 | 54 |

Część 2. Działalność usługowa jako dziedzina zastosowań zasad i kategorii marketingu

| | |
|--|-----|
| Dorota Bednarska-Olejniczak: Marketing wewnętrzny w przedsiębiorstwie usługowym | 69 |
| Monika Boguszewicz-Kreft: Efekt kraju pochodzenia w usługach | 79 |
| Ema Halavach, Mirosław Zalech: Zmiany w zachowaniach klientów usług turystycznych jako szansa a ryzyko dla biur turystycznych | 90 |
| Martyna Kostrzewa, Grzegorz Zieliński: Specyfika procesów logistycznych w działalności usługowej | 101 |
| Anna Lemańska-Majdzik, Piotr Tomski: Konkurencyjność przedsiębiorstwa usługowego. Identyfikacja działań przedsiębiorstw obsługujących rynek nieruchomości | 110 |
| Agnieszka Nowak: Kooperacja i rywalizacja na rynku usług turystycznych w Polsce | 121 |
| Anetta Pukas: Wykorzystanie crowdsourcingu w sferze usług – możliwości i ograniczenia | 132 |
| Małgorzata Skiert, Krystyna Buchta: Jakość kształcenia na kierunku turystyka i rekreacja w świetle oczekiwań rynku turystycznego | 145 |

| | |
|--|-----|
| Ewelina Sokołowska, Maciej Schulz: Metody ustalania cen produktów na rynku usług w Polsce | 155 |
| Iwona Wilk: Uwarunkowania wyboru ekoagroturystyki jako formy wypoczynku | 165 |
| Grzegorz Zieliński, Piotr Grudowski, Małgorzata Szymańska-Bralkowska: Oczekiwania interesariuszy usług edukacyjnych w ujęciu relacyjnym | 175 |

Część 3. E-usługi i innowacje w usługach

| | |
|---|-----|
| Małgorzata Budzanowska-Drzewiecka, Aneta Lipińska: Motywy wykorzystania aplikacji mobilnych w procesie nabywania dóbr wśród młodych konsumentów | 187 |
| Joanna Katarzyna Kowalska: Rola internetowych technologii informacyjnych w kreowaniu relacji podmiotów leczniczych z pacjentami na rynku usług zdrowotnych na terenie Dolnego Śląska | 197 |
| Robert Nowacki: Innowacyjność usług w okresie spowolnienia gospodarczego | 208 |
| Aleksandra Radziszewska: Determinanty jakości e-usług na przykładzie bankowości elektronicznej | 219 |
| Grażyna Węgrzyn: Zróżnicowanie innowacji w sektorze usług w krajach Unii Europejskiej | 229 |
| Robert Wolny: Rozwój rynku e-usług w Polsce | 240 |

Część 4. Usługi publiczne

| | |
|--|-----|
| Anna Brdulak: Strategie rozwoju jednostek samorządów terytorialnych w kontekście świadczonych usług | 253 |
| Danuta Kunecka: Usługi pielęgniarские w Polsce – uwarunkowania i tendencja zmian | 263 |
| Danuta Kunecka, Dorota Rogalska: Zmiany na rynku usług zdrowotnych a kształcenie na kierunkach medycznych | 272 |
| Dominika Mierzwa: Ocena zarządzania finansami organizacji (na przykładzie zakładu opieki zdrowotnej) | 282 |
| Dariusz Skorupka, Jacek Korona: Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracji kieleckiej – ewolucja koncepcji | 292 |

Summaries

Part 1. Concepts and models in service marketing

| | |
|---|----|
| Katarzyna Dziewanowska: Influence of experiential marketing activities on the perception of educational services..... | 21 |
| Jolanta Mazur, Piotr Zaborek: Is Service Logic practiced by service companies? | 31 |
| Marcin Piękowski: Serious risk notifications and other notifications in the RAPEX system | 43 |
| Magdalena Rzemieniak: Building an identity of service offer based on intangible assets | 53 |
| Robert Skikiewicz: Determinants of demand for banking services – the case of consumer and housing loans in the years 2004-2013 | 65 |

Part 2. Service activities as an application field of principles and categories of marketing

| | |
|--|-----|
| Dorota Bednarska-Olejniczak: Internal marketing in a service enterprise ... | 78 |
| Monika Boguszewicz-Kreft: Country-of-origin effect in services | 89 |
| Ema Halavach, Mirosław Zalech: Changes in the behavior of customers of tourist services as an opportunity and risk for travel companies..... | 100 |
| Martyna Kostrzewa, Grzegorz Zieliński: Specificity of logistic processes in service activities..... | 109 |
| Anna Lemańska-Majdzik, Piotr Tomski: Competitiveness of a service company. Identification of activities of enterprises providing services on the real estate market | 120 |
| Agnieszka Nowak: Cooperation and competition on the market of tourist services in Poland | 131 |
| Anetta Pukas: The use of crowdsourcing in services sector – possibilities and limitations | 144 |
| Małgorzata Skiert, Krystyna Buchta: The quality of education at tourism and recreation university studies in the perspective of tourist market expectations | 154 |
| Ewelina Sokółowska, Maciej Schulz: Methods of prices setting of products on the market of services in Poland..... | 164 |
| Iwona Wilk: Ecoagritourism as a form of recreation selection determinants ... | 174 |
| Grzegorz Zieliński, Piotr Grudowski, Małgorzata Szymańska-Bralkowska: Expectations of educational services stakeholders in terms of relations of one with another | 183 |

Part 3. E-services and innovations in services

| | |
|---|-----|
| Małgorzata Budzanowska-Drzewiecka, Aneta Lipińska: Reasons for using mobile applications in the process of acquiring goods among young consumers | 196 |
| Joanna Kowalska: The role of information technology in creating relation between health care providers and patients on the area of Lower Silesia Health Care services market | 207 |
| Robert Nowacki: Services innovativeness in the period of economic slowdown | 218 |
| Aleksandra Radziszewska: E-service quality determinants on the example of e-banking services | 228 |
| Grażyna Węgrzyn: Diversification of innovation in the services sector of the European Union countries | 239 |
| Robert Wolny: The development of e-services market in Poland..... | 250 |

Part 4. Public services

| | |
|---|-----|
| Anna Brdulak: Strategies for the development of local government units in the context of provided services | 262 |
| Danuta Kunecka: Nursing services in Poland – conditions and trend of changes | 271 |
| Danuta Kunecka, Dorota Rogalska: Changes on the health market, and education on medical courses | 281 |
| Dominika Mierzwa: The assessment of organization finance management exemplified by health care institution..... | 291 |
| Dariusz Skorupka, Jacek Korona: Water–sewage management in the agglomeration of Kielce – the evolution of concept..... | 300 |

Anna Brdulak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

STRATEGIE ROZWOJU JEDNOSTEK SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W KONTEKŚCIE ŚWIADCZONYCH USŁUG

Streszczenie: Jednym z podstawowych celów jednostek samorządowych, obok przedsięwzięć inwestycyjnych, administracyjnych, organizacyjnych i prawotwórczych, jest świadczenie usług dla społeczeństwa lokalnego. Jakość owych usług wiąże się między innymi ze stopniem wdrożenia strategii rozwoju we wspomnianych organizacjach, jak również ze spójnością jej założeń. W większości jednostek samorządowych istnieje rozbieżność pomiędzy spisanyymi założeniami strategii jako dokumentu a ich faktycznym zastosowaniem w praktyce, co może wpływać na jakość procesów zachodzących w jednostce. Celem artykułu jest prezentacja wyników wywiadów jakościowych przeprowadzanych w urzędach gmin oraz starostwach powiatowych z osobami na stanowiskach kierowniczych. Badania te koncentrują się wokół zagadnień stosowania elementów zrównoważonego rozwoju w strategiach rozwoju samorządów terytorialnych.

Słowa kluczowe: jednostki samorządów terytorialnych, samorząd lokalny, strategia rozwoju lokalnego, zrównoważony rozwój.

DOI: 10.15611/pn.2014.353.23

1. Wstęp

Pisząc o strategii rozwoju samorządów terytorialnych (JST), a w szczególności lokalnych, należy przede wszystkim przybliżyć, czym jest strategia oraz co należy rozumieć pod pojęciem rozwoju. Strategia jest nieodłącznym elementem funkcjonowania organizacji. Na jej podstawie podejmowane są decyzje dotyczące celu i kierunków rozwoju przedsiębiorstwa. W rozumieniu kategorii ekonomicznej słowo *strategia* zostało zaczerpnięte ze sztuki wojennej, w której określano w ten sposób całokształt działań praktycznych i teoretycznych, służących w pierwszej kolejności przygotowaniu, a następnie prowadzeniu działań wojennych. Już w VI w. p.n.e. mistrz strategii Sun Zi, chiński myśliciel i filozof, w swoim dziele *Sztuka Wojny* nawiązywał do konieczności opracowywania strategii w walce z przeciwnikiem. Twierdził, że „strategia wojny polega na przebiegłości i stwarzaniu złudzeń, zaś [...] najwyższym osiągnięciem jest pokonać wroga bez walki. Dlatego sprawą najwyż-

szej wagi w wojnie jest rozbić strategii wroga”¹. Sun Zi zwracał uwagę na szczególną rolę strategii, mówiąc, że jest ona „[...] podstawą życia i śmierci, filozofią przetrwania lub zagłady”. Dlatego też, jak zaznaczał, należy dobrze zgłębić jej tajniki².

W XX w. wraz z dynamicznym rozwojem przedsiębiorstw oraz koniecznością ich funkcjonowania w zmiennym otoczeniu rynkowym wiedza militarna z powodzeniem zaczęła być wykorzystywana w formułowaniu strategii biznesowych. Uznano, że podobieństwo strategii militarnej do ekonomicznej zawiera się w tym, iż obie strategię:

- korzystają z zasobów,
- posiadają określone struktury organizacyjne,
- mają zdefiniowanego przeciwnika,
- oparte są na zaplanowanych i zharmonizowanych działaniach,
- zakładają ofensywę i aktywność w funkcjonowaniu.

Na podstawie powyższego zestawienia strategię można określić jako naczelną orientację gospodarczą, społeczną oraz militarną określającą kierunek działań kierownictwa systemu, którego dotyczy. Zależna jest od procesów zachodzących w jej otoczeniu, jak również od potencjału, czyli dostępnych zasobów. Owa orientacja jest główną linią i zarazem wytyczną postępowania kierownictwa systemu w związku z sytuacjami, jakie zachodzą w otoczeniu i przy uwzględnieniu własnego potencjału kadrowego, organizacyjnego, finansowego i techniczno-produkcyjnego. Należy jednak szczególnie podkreślić kompleksowy charakter strategii w wymiarze podstawowym. Wynika to z faktu, że stanowi ona projekt przyszłej organizacji i funkcjonowania całego systemu³. Według prof. Zdzisława Pierścionka strategię przedsiębiorstwa tworzy zespół skoordynowanych metod służących do osiągnięcia celów danego przedsiębiorstwa. Metody te muszą być dostosowane do sytuacji firmy oraz jej otoczenia⁴.

Pojęcie rozwoju natomiast kojarzy się z oczekiwanymi pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości danego układu. Jeżeli za wybrany układ przyjmiemy określoną kompozycję społeczno-terytorialną, składającą się z cech o charakterze gospodarczym, przestrzennym oraz kulturowym, uwypuklającą własne potrzeby, preferencje i hierarchię wartości, to możemy wtedy mówić o rozwoju w skali lokalnej⁵. Ów rozwój powinien dokonywać się równomiernie i harmonijnie w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, przestrzennej oraz ekologicznej, co jest cechą rozwoju zintegrowanego.

¹ Sun Tzu, *Sztuka Wojny czyli Trzydzieści rozdziałów*, Helion, Gliwice 2011, s. 11 i 21.

² G. Gagliardi, Sun Tzu, *Sztuka wojny. Sztuka marketingu*, OnePress, Gliwice 2005, s. 26.

³ M. Porter, *Czym jest strategia?*, „Harvard Business Review Polska”, lipiec–sierpień 2005, nr 29–30.

⁴ Z. Pierścionek, *Strategia rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

⁵ L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Zeszyt nr 734, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 14.

Odnosząc się do definicji samorządu lokalnego, tworzono go przez gminy i powiaty, mówiącej, iż samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁶, można określić pojęcie strategii rozwoju samorządu lokalnego. To długookresowy plan systemowego działania władz wraz ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący kierunki oraz priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne, a także alokację środków finansowych) niezbędne do realizacji ustalonych celów oraz zadań. Innymi słowy, strategia rozwoju samorządu lokalnego odpowiada na pytanie, co należy zrobić, aby zapewnić sobie optymalny sposób funkcjonowania i rozwoju w przyszłości w celu jak najlepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych⁷.

W artykule podjęto próbę przybliżenia strategii rozwoju samorządów lokalnych w odniesieniu do świadczonych przez owe podmioty usług. Rozważania wsparto wynikami indywidualnych wywiadów pogłębionych, które zostały przeprowadzone w październiku i listopadzie 2013 roku.

2. Usługi jako element strategii rozwoju samorządów lokalnych

Według P. Kotlera usługa to „[...] każda czynność lub korzyść, która może być udzielona przez kogoś komuś innemu i jest niematerialna oraz nie ma żadnych skutków w postaci własności czegośkolwiek. Jej produkcja może być lub nie być powiązana z fizycznym produktem”⁸.

W przypadku gmin i powiatów właściwe jest pojęcie usług publicznych. Należy zaznaczyć, że nie posiada ono jednoznacznej definicji w prawodawstwie unijnym oraz krajowym. W praktyce jednak na podstawie zapisów artykułów 16 i 86 Traktatu Wspólnoty Europejskiej przyjmuje się, że usługa publiczna dotyczy wszystkich potrzeb obywateli, obsługiwanych bezpośrednio przez instytucje publiczne albo przez instytucje niepubliczne w imieniu instytucji publicznych. Ma ona charakter powszechny. W tym zakresie występuje zgoda społeczna przewidująca świadczenie pewnych usług wszystkim, niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu. Jest realizowana w trybie ciągłym i po najniższych możliwych kosztach. Zapewnienie usług publicznych stanowi niezbywalny obowiązek państwa, wynikający z koncepcji praw człowieka⁹.

⁶ Art 3 – Concept of local self-government, *European Charter of Local Self-Government and explanatory report*, Council of Europe, March 2010, s. 14.

⁷ M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

⁸ P. Kotler; cyt. za: B. Hollins, S. Shinkins, *Managing Service Operations: Design and Implementation*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2006, s. 8.

⁹ B. Kozuch, A. Kozuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 34.

Rodzaj świadczonych przez samorządy lokalne usług uzależniony jest od zakresu kompetencji przypisanego samorządom w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym. Do najważniejszych należą oświata, kultura, pomoc społeczna oraz ochrona zdrowia. Jednostki samorządu lokalnego, dostarczając i kształtując usługi społeczne, mają bezpośredni wpływ na jakość lokalnego kapitału ludzkiego oraz społecznego. W czasach rosnącego tempa życia, zwiększających się wymagań społeczeństwa względem usługodawców czy też wzrostu znaczenia gospodarki opartej na wiedzy jakość świadczonych usług związana jest z poziomem rozwoju lokalnego.

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Jest to efekt sprawnego zarządzania usługami przez samorządy. Dbałość o zapewnienie warunków do efektywnej realizacji usług, opartych na zdefiniowanych standardach realizacji, a zatem wzorcach określających podmiot świadczący usługę, sposób jej świadczenia, zakres i charakterystykę, czas dostępu do usługi, opłatę za jej wykonanie, a także warunki, które odbiorca usługi powinien spełnić, stanowi nieodłączny element strategii biznesowej organizacji. Od odpowiednich zapisów w strategii zależy również sposób i częstotliwość kontroli przestrzegania owych standardów, co sprzyja procesowi ich udoskonalania, czyli podwyższania standardów świadczonych usług względem wcześniej obowiązujących.

Według Programu Rozwoju Instytucjonalnego w ramach usług publicznych świadczonych przez samorządy lokalne można wyodrębnić usługi administracyjne, społeczne i techniczne¹⁰.

Z uwagi na niezwykłą obszerność zagadnienia w dalszej części artykułu autorka skupia się wyłącznie na usługach należących do pierwszej z wymienionych powyżej grup usług. Wybrany typ usług stanowi również dobry materiał do analizy różnorodnych sposobów ich świadczenia – wyniku niejednorodnego poziomu zaawansowania we wdrażaniu strategii przez urzędy.

W przypadku samorządów lokalnych usługi administracyjne stanowią: wydawanie na życzenie klienta dokumentów niebędących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami, wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta, wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego, usługi administracyjne oraz wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo.

Na podstawie badań gmin i powiatów autorka wyróżniła następujące elementy strategii, mogące bezpośrednio wpływać na jakość usług świadczonych w administracji: fakt istnienia kodeksu etycznego pracowników, wdrożenie polityki jakości

¹⁰ S. Mazur (red.), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004, s. 165.

Tabela 1. Elementy strategii gmin mające wpływ na jakość świadczonych usług

| GMINY | | | | |
|--|----------------------------|------------------|--|---|
| | Kodeks etyczny pracowników | Polityka jakości | Badanie satysfakcji klientów | Pozostałe działania związane z poprawą jakości funkcjonowania jednostki |
| Urząd gminy X* (woj. dolnośląskie) | tak | ISO 9001:2009 | tak, cykliczne, publikowane | benchmark dobrych praktyk wykorzystywanych w innych jednostkach |
| Dzierżoniów (woj. dolnośląskie) | tak | ISO 9001:2009 | tak, cykliczne, publikowane | od 1996 roku wprowadzone zasady Strategii Zrównoważonego Rozwoju Lokalnego, Standardy Obsługi Klienta, Karty Usług; wdrożony model EFQM, benchmark dobrych praktyk wykorzystywanych w innych jednostkach; od 2009 roku w UMD funkcjonuje zespół o nazwie „TGV”, którego idea jest pobudzanie zaangażowania wszystkich pracowników UMD w procesie doskonalenia wg EFQM; zrównoważona karta wyników |
| Pyskowice (woj. śląskie) | tak | | tak, ankieta na stronie (do pobrania), wyniki niepublikowane | dbałość o jakość świadczenia usług przejawia się w szkoleniu młodszych pracowników przez posiadających większe doświadczenie. Dobre praktyki przekazywane są ustnie, bez konieczności przygotowywania ich w postaci sformalizowanej; benchmark dobrych praktyk wykorzystywanych w innych jednostkach |
| Wielka Wieś (woj. małopolskie) | tak | | tak, cykliczne od 2013, publikowane | istniejąca metodologia CAF, która w porównaniu z okresem sprzed wdrożenia metodologii zwiększyła zaangażowanie pracowników w pracę; „klient ma wyjść z uśmiechem” |
| Zielonka (woj. małopolskie) ² | tak | ISO 9001:2009 | tak, cykliczne, niepublikowane | zob. przyp. 13, dokument regulaminu organizacyjnego określający stanowiska, zakres obowiązków pracownika, ustawa o samorządzie gminnym |

* Niektóre z badanych jednostek nie wyraziły zgody na upublicznianie ich wizerunku; ** Podjęta przez Gminę Zielonka inicjatywa w ramach ogólnopolskiej akcji społecznej „Przejrzysta Polska” prowadzonej od 2005 r. przez „Gazetę Wyborczą” koncentruje się na realizacji 13 zadań. Należą do nich: Opracowanie opisu usług świadczonych w samorządzie; Opracowanie systemu oznakowania wewnętrznego w urzędzie; Utworzenie punktu informacyjnego; Utworzenie i rozwój sieci tablic informacji lokalnej zapewniających skuteczny, powszechny dostęp do informacji; Opracowanie gminnego/powiatowego katalogu firm; Wypracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminnego/powiatowego; Przygotowanie i wdrożenie kodeksu etycznego radnego; Opracowanie i wdrożenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi; Stworzenie „mapy aktywności” organizacji pozarządowych i inicjatyw na terenie gminy – wykaz organizacji wraz ze wskazaniem rodzaju działalności; Opracowanie krótkiego materiału przybliżającego mieszkańcom istniejący w gminie/powiecie aktualny strategiczny dokument rozwojowy; Wprowadzenie stałych terminów obrad rady gminy/powiatu (harmonogram) oraz umieszczenie tam kluczowych dla społeczności decyzji (budżet, dotacje dla organizacji pozarządowych), rocznych raportów jednostek organizacyjnych, w tym przynajmniej jedno posiedzenie poświęcone monitorowaniu strategii; Wprowadzenia procedury naboru na każdy wakant w urzędzie gminy, procedura musi zawierać wymóg konkursów na stanowiska kierownicze; Urząd przygotowuje i rozpropaguje książeczkę (coroczny informator budżetowy dla mieszkańców) pt. „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy”. Źródło: <http://www.zielonka.pl/artukul/id/548>, 5.01.2014.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów oraz materiałów udostępnionych przez gminy.

opartej na normie ISO 9001, cykliczne monitorowanie satysfakcji klientów oraz szeroko pojęte pozostałe działania związane z jakością funkcjonowania jednostki, jak m.in. wdrożenie narzędzia zarządzania jakością CAF (*Common Assessment Framework*, Wspólne Metody Oceny) czy Modelu Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) (tab. 1 i tab. 2). Wspólne Metody Wyceny opierają się na założeniu, że doskonałe wyniki organizacji osiągnąć są poprzez przywództwo ukierunkowane na strategię i planowanie, pracowników, partnerstwo, zasoby oraz procesy. Bardziej zaawansowaną wersję narzędzia stanowi model EFQM, oparty na ośmiu podstawowych zasadach definiujących doskonałość i wyznaczających kierunek dla organizacji, którym zależy na samodoskonaleniu¹¹. Dodatkowo w pozostałych działaniach zaznaczono, czy na podstawie deklaracji badanych organizacja posiada spisana strategię biznesową w rozumieniu zarządzania procesami zachodzącymi w organizacji. Występowanie wybranych elementów wskazuje na pewne cechy charakterystyczne strategii, a mianowicie opiera się na zrozumieniu potrzeb i oczekiwań zainteresowanych stron oraz zewnętrznego otoczenia.

Tabela 2. Elementy strategii starostw mające wpływ na jakość świadczonych usług

| STAROSTWA | | | | |
|--------------------------------|----------------------------|------------------|--------------------------------|---|
| | Kodeks etyczny pracowników | Polityka jakości | Badanie satysfakcji klientów | Działania związane z poprawą jakości funkcjonowania jednostki |
| Trzebnica (woj. dolnośląskie) | tak | | tak, wyniki niepublikowane | szkolenia tematyczne dla pracowników; staże, po których istnieje możliwość zatrudnienia, niespisane dobre wzorce obsługi |
| Kłodzko (woj. dolnośląskie) | tak | ISO 9001:2009 | tak, cykliczne, publikowane | wdrożona metodologia CAF, wdrożony model jakości EFQM, współpraca z firmą konsultingową Umbrella Consulting à 15 lipca 2013 r. wspólne z Umbrellą seminarium nt. skutecznego zarządzania urzędem administracji samorządowej (m.in. metodologia CAF, EFQM) |
| Starostwo X (woj. opolskie) | | ISO 9001:2009 | tak, cykliczne, niepublikowane | rozpoczęty proces wdrażania metodologii CAF, bez kontynuacji |
| Starostwo Y (woj. małopolskie) | tak | | tak, cykliczne, niepublikowane | dostępny katalog usług na stronie powiatu; kadencyjnie wyznaczone cele rozwoju organizacji; jasno sformułowane, choć nieformalizowane cele i kierunki rozwoju à uporządkowanie sfery opisu stanowisk, oceny pracowniczej i wartościowania stanowisk |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów oraz materiałów udostępnionych przez starostwa.

¹¹ www.efqm.pl/index.php/model-doskonalosci-efqm/podstawowe-zasady-doskonalosci, 7.01.2014.

Powyższe zestawienia tabelaryczne zawierają swoisty przegląd narzędzi wykorzystywanych w podnoszeniu jakości świadczonych usług. Pięć na dziewięć badanych urzędów posiada wdrożoną jakościową normę ISO 9001. Większość z nich wykonuje stały monitoring satysfakcji klientów, choć tylko cztery badane jednostki uzyskane wyniki zamieszczają na swoich stronach internetowych. Rezultaty badań wykorzystywane są przez samorzady do własnych analiz, na podstawie których wprowadzane są zmiany w obrębie poszczególnych działań. Przykładowo Urząd Miasta w Dzierżoniowie, kierując się sugestiami respondentów, utworzył Biuro Obsługi Klienta, dzięki któremu klienci mogą sprawniej załatwić swoje sprawy. Jest to przykładowe działanie strategiczne związane z realizacją programu doskonalenia jakości usług publicznych w ramach wdrażania elementów zrównoważonego rozwoju.

W pomiarze satysfakcji klientów w badanych samorządach wykorzystywane są ankiety o dużym stopniu zróżnicowania pod kątem poruszanych w nich problemów. Przekłada się to bezpośrednio na jakość uzyskiwanych wyników, jak również na możliwość uzyskania konstruktywnych uwag badanych i wykorzystania ich w praktyce funkcjonowania urzędu.

We wspomnianym Urzędzie Miasta Dzierżoniów ankiety zawierają stały, jednolity zestaw pytań. Jest to wynik przeprowadzonej w ramach EFQM w 2007 roku samooceny. Corocznie doskonalona jest także metoda prowadzenia badań w oparciu o doświadczenia i wnioski z poprzedniego badania¹². Podobnie w urzędzie gminy X czy Starostwie Powiatowym w Kłodzku, ankieta jest rozbudowana i dystrybuowana za pomocą różnorodnych kanałów, m.in. dostępna jest w Biurach Obsługi Klienta/Interesanta, w Urzędzie Stanu Cywilnego, w sekretariacie lub na stronach internetowych. Zdecydowanie mniejsza liczba kwestii poruszona jest natomiast w ankietach zawieszonych na stronach Urzędu Miasta Pyskowice czy przygotowywanej przez gminę Wielka Wieś, co jest kolejnym przykładem na zróżnicowane podejście do wykonywania określonych ustawowo zadań.

Wszystkie samorzady w prezentowanej grupie posiadają dokument kodeksu etycznego pracownika. Tylko jeden przedstawiciel samorządu przyznał, że jego „organizacja co prawda ma kodeks etyczny, ale on nawet nie wie, co się w nim znajduje, ponieważ pracownicy i tak niezależnie od kodeksu stosują się do dobrych wzorców postępowania”.

Kodeks etyczny odgrywa istotną rolę w podnoszeniu jakości świadczonych usług. Dzieje się tak z uwagi na zapisane w nim standardy zachowań pracowników oraz sposoby postępowania w trudnych i niejednoznacznie interpretowalnych sytuacjach. Celem opracowania kodeksu wartości etycznych pracownika samorządowego jest poprawa jakości jego pracy, w tym relacji pomiędzy pracownikami urzędu, jak również między pracownikami a klientami. Są to dążenia nie tylko do zmiany funkcjonujących w świadomości społecznej stereotypów, lecz także kształtowania

¹² Materiały własne Urzędu Miasta Dzierżoniów.

postaw samego urzędnika, wspartych na jasno określonych wartościach moralnych. Przeanalizowane dokumenty dziewięciu jednostek zawierają podobne postulaty, m.in. podejmowania bezstronnych i bezinteresownych działań czy stosowania wysokich standardów etycznych zachowań zgodnie z oczekiwaniami klientów urzędu.

Szczególnością dla jakości świadczonych usług są wdrożone w dwóch przebadanych urzędach modele o charakterze biznesowym, EFQM oraz stosowane narzędzia Wspólnych Metod Wyceny, CAF. Stanowią one element strategii biznesowej organizacji i jako taki nadają kierunek innym obszarom funkcjonowania organizacji. Są również przejawem konsekwencji i spójności w realizacji założeń strategicznych.

W świetle prowadzonych rozważań dotyczących różnorodnej jakości świadczonych usług należy zwrócić uwagę na istotną kwestię, jaką jest praktyczne zastosowanie strategii rozwoju w funkcjonowaniu samorządu lokalnego. Przeprowadzone badania wskazały rozbieżność pomiędzy istniejącym dokumentem strategii rozwoju a faktycznym realizowaniem umieszczonych w nim postulatów. Na tej podstawie stwierdzić można, iż nie wystarczy opracowanie dobrej strategii. W rzeczywistości kluczowy jest kolejny etap związany z jej wdrażaniem, a zatem umiejętnym odniesieniem umieszczonych w dokumencie celów do codziennych zadań przynależnych samorządowi. Niezbędny jest także, na późniejszym etapie, cykliczny monitoring zakończony decyzją o ewentualnej modyfikacji zamieszczonych w strategii działań. Niestety, ów model w przypadku większości badanych jednostek znajduje zastosowania wyłącznie do etapu opracowania dokumentu oraz realizacji wybranych kwestii. Po upływie określonego czasu planowania strategii opracowywane są od początku, bez nanoszenia korekt w działaniach, które nie znalazły zastosowania lub też których konieczna była modyfikacja.

Dwie na dziewięć badanych jednostek, Dzierżoniów i Kłodzko, konsekwentnie spełniają postulaty umieszczone w ich strategiach rozwoju. Pomocny jest w tym wdrożony model EFQM, którego wytyczne bezpośrednio nawiązują do założeń strategicznych. Przedstawiciele pozostałych jednostek samorządowych wskazywali na realizację pojedynczych działań, które były uwzględnione w dokumencie strategii, jednak sposób ich wykonywania nie był sformalizowany i nie stanowił elementu większego, długofalowego planu działania. Przykładowo w jednej z badanych gmin w kontekście procesu obsługi klientów było to ustne przekazywanie wskazówek co do sposobu ich obsługi, niesformalizowane procesy, „w których wszyscy doskonale się orientują” w Starostwie Y czy wypracowane wcześniej wzorce postępowania, przekazywane ustnie młodszemu stażem pracownikom przez tych z większym doświadczeniem w Starostwie X.

3. Podsumowanie

W celu stworzenia strategii rozwoju samorządu lokalnego niezbędne jest rozpoznanie jego otoczenia łącznie z zachodzącymi w danym otoczeniu procesami i przewidywanymi kierunkami zmian. Wiedza ta wykorzystywana jest do stworzenia matry-

cy zawierającej mocne i słabe strony jednostki, szanse zdobycia przewagi konkurencyjnej¹³ oraz identyfikowane ryzyka. Strategia rozwoju stanowi jeden z podstawowych instrumentów zarządzania zarówno gminą, jak i starostwem. Efektem prawidłowego sformułowania strategii rozwoju, warunkującego jej skuteczną realizację, jest poprawa poziomu życia mieszkańców gminy lub powiatu. Dobrze sformułowana strategia determinuje jakość świadczonych przez samorzady usług, co wiąże się z dążeniem do możliwości zaspokojenia w optymalny sposób różnorodnych potrzeb mieszkańców przy jednoczesnym stymulowaniu rozwoju gospodarczego.

Warto się jednak zastanowić, czy i w jaki sposób wdrażanie strategii rozwoju w jednostkach samorządowych determinuje jakość zachodzących w niej procesów, w tym świadczonych usług. Uważniejsza analiza wyników przeprowadzonych badań sugeruje, iż wypełnianie zobowiązań uwzględnionych w strategii rozwoju strukturalizuje procesy zarządcze. Tworzy również podstawę do opracowywania nowych inicjatyw, w tym wdrażania bardziej zaawansowanych modeli zarządzania, jak CAF czy EFQM. Działania te mają pozytywny wpływ na motywację pracowników, dysponujących jasno określonymi wzorcami postępowania, do których mogą się w każdej chwili odwołać. Ponadto pozwala zaoszczędzić czas związany z poszukiwaniem i dotarciem do rozwiązań, które należałoby zastosować w wybranej sytuacji, a także buduje wizerunek organizacji w oczach klientów, uwzględniając dialog społeczny.

Obszar ten może stanowić interesujący problem badawczy do eksploracji w przyszłości. Szczególnie w kontekście badań ilościowych.

Literatura

- Art 3 – Concept of local self-government, *European Charter of Local Self-Government and explanatory report*, Council of Europe, March 2010, s. 14.
- Gagliardi G., Tzu Sun, *Sztuka wojny. Sztuka marketingu*, OnePress, Gliwice 2005.
- Kotler P., [za:] B. Hollins, S. Shinkins, *Managing Service Operations: Design and Implementation*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2006.
- Kożuch B., Kożuch A. (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Mazur S. (red.), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004.
- Pierścionek Z., *Strategie rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Porter M., *Czym jest strategia?*, „Harvard Business Review Polska”, lipiec-sierpień 2005, nr 29–30.
- Tzu Sun, *Sztuka Wojny czyli Trzydzieści rozdziałów*, Helion, Gliwice 2011.
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Zeszyt nr 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.

¹³ M. Ziółkowski, wyd. cyt.

Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

www.zielonka.pl/arttykul/id/548, 5.01.2014.

Materiały gmin i starostw uzyskane podczas badania

STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE CONTEXT OF PROVIDED SERVICES

Summary: One of the primary aims of local government units, in addition to their investment, administrative, organizational and lawmaking projects, is the provision of services to the local community. The quality of these services is related, among others, to the degree of implementation of the development strategy in these organizations as well as the coherence of these strategies' assumptions. In most local government units there is a discrepancy between what is written in the strategy and how it is converted into reality, which may affect the quality of the processes occurring in the unit. The purpose of this article is to present the results of qualitative interviews conducted in municipality offices and district offices with people in managerial positions. These studies are focused on the issues of elements of sustainable development in local government units' development strategies.

Keywords: units of local government, local development strategy, sustainable development.