

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnek: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza Farelnek: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Florian Kuźnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: florian.kuznik@ue.katowice.pl

ZARZĄDZANIE EFEKTYWNOŚCIĄ MIEJSKICH USŁUG PUBLICZNYCH

MANAGING THE EFFECTIVENESS OF URBAN PUBLIC SERVICES

DOI:10.15611/PN.2015.391.03

Streszczenie: Opracowanie opiera się na założeniu metodycznym, że w proces zarządzania można sensownie wkomponować myślenie efektywnością usług publicznych, pod warunkiem że uwzględni się różne orientacje i oczekiwania podmiotowe. O efektywności usług publicznych inaczej myśli władza publiczna, inaczej operator usługi, który może być podmiotem prywatnym, a jeszcze inaczej użytkownik usługi – beneficjent. Wszyscy oni odwołują się przy tym do tych samych wartości i zasad, co nie musi automatycznie prowadzić do wzrostu efektywności całego złożonego procesu świadczenia miejskiej usługi publicznej. Opracowanie prezentuje wybrane modelowe podejścia do zarządzania efektywnością miejskich usług publicznych oraz wyniki badań empirycznych przeprowadzonych na wybranych usługach (tj. usługach z zakresu e-administracji, usługach z zakresu drogownictwa oraz usługach edukacyjnych) w miastach województwa śląskiego.

Słowa kluczowe: efektywność usług publicznych, zarządzanie publiczne, zarządzanie usługami publicznymi, polityka rozwoju usług publicznych.

Summary: Methodologically the paper builds upon an assumption that effectiveness-oriented thinking concerning public services can be reasonably composed into management process as long as different orientations and expectations of stakeholders are taken into account. Authorities, public services operators (also private entities) as well as end users (beneficiaries) – all of them have different understanding of public services effectiveness. Anyway they all refer to the same values and norms, which not necessarily lead to the efficiency growth within the complex process of public services delivery. Model approaches to managing the effectiveness of urban public services are presented in the paper. They are followed by the results of the empirical studies on selected services (i.e. e-government, road maintenance and education) in the towns of the Silesia Voivodeship.

Keywords: public services effectiveness, public management, public services management, public services development policy.

1. Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie kwestii efektywności świadczenia miejskich usług jako składowej zarządzania miastem. Usługi publiczne stale budzą zainteresowanie i generują pytania o niezbędność wydatków, o marnotrawstwo pieniędzy, o ich ewentualną prywatyzację. Stają się problemem zarządzania i polityki rozwoju zarówno w miastach bogatych, jak i biednych. Są one jednak integralnym składnikiem gospodarki rynkowej i jedynie w procesie prowadzenia polityki rozwoju i zarządzania można określić ich skalę i zakres świadczeń oraz dokonać sensownego podziału nakładów związanych z całym procesem świadczenia usług.

2. Efektywność usług publicznych jako zagadnienie zarządzania miastem i polityki rozwoju lokalnego

Złożoność zagadnienia efektywności usług publicznych bierze się w pierwszej kolejności z wielopodmiotowości procesu świadczenia usług publicznych. Do dalszych rozważań można przyjąć model układu podmiotowego procesu usługowego w usługach publicznych, na który składają się¹:

1) władza publiczna jako organizator procesu świadczenia usług, finansujący świadczenia i inwestujący w potencjał usługowy, gwarant jakości usług, zainteresowany przede wszystkim minimalizacją wydatków na dane usługi;

2) operatorzy usług jako specjalistyczne organizacje, mające merytoryczne kompetencje do świadczenia danych usług, własny potencjał usługowy oferują władzom publicznym, zabiegają o klienta/użytkownika usług publicznych, świadczenie usługi publicznej traktują jako własny biznes, z własną mikroekonomiczną efektywnością;

3) użytkownicy usług publicznych jako beneficjenci różnych świadczeń publicznych i zarazem obywatele mający prawo do tych świadczeń, swoje zainteresowania orientują na jakość usług i wysokość własnego wkładu finansowego;

4) zbiorowości/społeczności lokalne jako wspólnoty zainteresowane wieloma różnymi usługami publicznymi i oceniające proces świadczenia usług.

W każdym z przedstawionych powyżej segmentów podmiotowych obecne jest myślenie własną kategorią efektywności. Trudno by było tu mówić o wspólnocie myślenia efektywnościowego czy o jednolitym efektywnościowym ciągu strategicznym. Tu raczej mamy do czynienia z mechanizmem przetargowym, w ramach którego aktorzy chcą ugrać swoje stawki.

Dla zrozumienia logiki powstawania złożonego zagadnienia efektywności usług publicznych istotna jest również struktura przedmiotowa procesu świadcze-

¹ Model ten został zarysowany w pracy [Kuźnik 2012] oraz rozwinięty w badaniu efektywności miejskich usług publicznych [Barczyk i in. 2013, s. 18–28].

nia usług publicznych. Można ją przedstawić syntetycznie [Barczyk i in. 2013, s. 33] jako układ rozstrzygnięć dotyczących:

- inwestowania w technologie i innowacje,
- generowania produktów usługowych w ramach istniejącego mechanizmu rynku i konkurencji,
- ustalenia standardów aksjologicznych,
- budżetowania i analizy kosztów.

W powyższym układzie zostały uwzględnione, z jednej strony, procesy technologiczno-inwestycyjne, które średnio rzecz biorąc, pochłaniają coraz większe środki finansowe. Czyste, niematerialne usługi oparte na relacjach interpersonalnych odchodzą już do przeszłości. Powszechna jest technologizacja usług. Głównie, chociaż nie wyłącznie, jest to związane z rozwojem i upowszechnianiem się ICT. Technologizacja usług rodzi wiele nowych zjawisk i zachowań innowacyjnych. Finansowanie inwestycji w usługach publicznych zostało wyodrębnione i wyraźnie oddzielone od finansowania świadczeń bieżących. Dobrym przykładem w tym względzie są standardy finansowo-programowe stosowane w różnych politykach Unii Europejskiej. Z drugiej strony, dla oceny efektywności w usługach publicznych istotne są aspekty produktowo-rynkowe. Chcąc wyrokować na temat efektywności, dobrze by było wiedzieć, co konkretnego oferuje się odbiorcy (produkt usługowy) i poprzez jaki mechanizm następuje kontakt z odbiorcą (rynek). W usługach publicznych ani produkt, ani rynek nie jest precyzyjnie określony. W przeciwieństwie do usług rynkowych, w ramach których precyzyjnie zdefiniowany jest produkt usługowy, w usługach publicznych, szczególnie tych „miękkich”, społecznych, produkt bywa rozmyty, niedookreślony. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele, ale wszystkie one mają swoje źródło w tym, co nazwać można standardami aksjologicznymi. Usługi publiczne mają swoje oparcie w wartościach uznawanych w społeczeństwie. Często są także zapisywane w postaci praw ludzkich czy obywatelskich. To z kolei przekłada się na regulacje prawne, nierzadko rangi konstytucyjnej. Konstytucyjnym zapewnieniem o powszechnym, darmowym dostępie do ochrony zdrowia czy edukacji może odpowiadać skromna przedmiotowo, źle zorganizowana i marnotrawna oferta usługowa, w ramach której wszyscy usiłują nie do końca dookreślić, co tak naprawdę mogą zaoferować „swoim” użytkownikom usług.

Zdefiniowanie produktu usługowego w usługach publicznych, przy różnych naciskach społecznych i politycznych, nie jest łatwe. Jest jednak oczekiwane, bo umożliwia tak naprawdę budżetowanie usług i analizę kosztów oraz dalsze diagnozy efektywnościowe. Jednakże permanentne niedookreślanie produktu usługowego w usługach publicznych, w tym także w usługach komunalnych, powoduje, że nie można przyjmować analitycznego punktu widzenia przy ocenie efektywności, gdyż dane dotyczące strony wynikowej są niepełne i rozmyte. W dodatku podlegają społecznemu wartościowaniu.

Trudność w ocenie efektywności w usługach publicznych, obok omawianej powyżej wielopodmiotowości procesu usługowego, bierze się również z różnorod-

ności sektorowej usług publicznych. Można przyjąć, ograniczając się tylko do usług miejskich, że mamy tu bardzo szerokie spektrum usług „konkurujących” o te same pieniądze publiczne. Usługi związane z gospodarką odpadami, ochroną środowiska, edukacją, ochroną zdrowia, pomocą społeczną, porządkiem publicznym to tylko przykłady pokazujące, że na poziomie miejskim (dużej gminy) zajmować się trzeba wieloma dziedzinami usług. Do pewnego stopnia można te dziedziny rozpatrywać odrębnie.

3. Koncepcje zarządzania efektywnością miejskich usług publicznych

Pytanie o zarządzanie efektywnością czy też o zarządzanie proefektywnościowe usługami publicznymi jest istotne, gdyż efektywność nie jest w usługach publicznych nadrzędnym kryterium rozstrzygającym o wyborach strategicznych. Tu zawsze pojawiają się inne, równoważne względem efektywności kryteria wyboru. Myśleniu i działaniu efektywnościowemu trzeba zapewnić należyte miejsce w procesie zarządzania i polityce rozwoju usług publicznych. Wymaga to wielu działań organizacyjnych, ustaleń prawno-instytucjonalnych i akcji społecznych. Niezbędne w tym względzie jest również przygotowanie koncepcyjne o charakterze strategicznym.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele podejść do zarządzania publicznego, w tym usługami publicznymi, motywowanych efektywnościowo. Cały nurt teoretyczno-koncepcyjny określany mianem nowego zarządzania publicznego wyrósł również z troski o efektywne rządzenie w administracji publicznej i organizacjach publicznych oraz efektywne świadczenie usług publicznych. W dalszej części artykułu uwzględnione zostały dwie inspiracje dotyczące koncepcji efektywnościowego zarządzania usługami publicznymi, które często są aplikowane do usług świadczonych na poziomie miasta. Tymi inspiracjami są:

- 1) podejście określane jako *performance management*,
- 2) model konkurencji określane jako konkurencja oparta na wartościach (*value-based competition*), adresowany wprost przez M. Portera do usług zdrowotnych.

Uzupełnieniem tych dwóch inspiracji koncepcyjnych będą własne doświadczenia autora nad badaniem efektywności miejskich usług publicznych w wybranych miastach województwa śląskiego.

Koncepcja *performance management* znalazła zastosowanie zarówno na gruncie zarządzania korporacyjnego, jak i zarządzania publicznego. Jako koncepcja zarządzania w korporacjach nastawiona jest na definiowanie, wymiarowanie i kwantyfikację rezultatów działania firmy jako warunków efektywnego zarządzania. Koncepcja ta ma bardziej charakter operacyjny niż strategiczny. Jest zorientowana na efektywne osiąganie wielu rezultatów firmy, w różnych przedziałach czasowych, w warunkach, kiedy cała organizacja orientuje się na rezultaty. Koncepcja

performance management znalazła bardzo wcześnie szerokie zastosowanie w zarządzaniu publicznym, głównie na poziomie lokalnym [Linna i in. 2010].

M. Porter i E. Olmsted Teisberg [2006] sformułowali model konkurencji orientującej się na wartości, adresując go bezpośrednio do amerykańskiego systemu usług związanych z ochroną zdrowia. Model odnosi się do całego systemu usług zdrowotnych, bez podziału na publiczne i rynkowe. Niejako na marginesie pokazuje, że nawet w tak mocno skomercjalizowanym systemie jak amerykański skala interwencji publicznej w usługi zdrowotne jest przeogromna. Usług publicznych nie można ograniczyć jedynie do publicznej służby zdrowia. Dla dalszych rozważań o zarządzaniu efektywnością w usługach publicznych ważniejsza od podziału na usługi publiczne i niepubliczne jest integralność w traktowaniu całego systemu usług zdrowotnych.

Dwie kategorie można traktować jako wyróżnik porterowskiego modelu konkurencji w usługach zdrowotnych. Są to: wartości realnie oferowane pacjentom oraz rezultaty poddające się mierzeniu i wartościowaniu. Model jako całość dotyczy konkurencji bazującej na wartościach odnoszącej się do rezultatów – produktów i usług zdrowotnych. Podstawowe zasady takiego modelu konkurencji opartej na wartościach dla odbiorcy – pacjenta obejmują następujące imperatywy [Porter, Olmsted Teisberg 2006, s. 97–98]:

- punkt ciężkości powinien być przesunięty na pacjentów, a nie na obniżkę kosztów,
- konkurowanie musi dotyczyć rezultatów – produktów materialnych bądź usługowych dostarczanych pacjentom, a nie różnych oderwanych od siebie procesów funkcjonujących w usługach zdrowotnych,
- konkurencja powinna koncentrować się na pełnych ciągach procesów leczenia, a nie na poszczególnych, oderwanych od siebie procedurach świadczeń zdrowotnych,
- opieka zdrowotna wysokiej jakości powinna być stopniowo i trwale mniej kosztowna,
- wartości muszą wynikać z doświadczeń, skali, procesów uczenia się operatorów usług w ramach całego ciągu procesu leczenia,
- konkurencja powinna mieć charakter regionalny i krajowy, nie zaś lokalny, nie powinna zamykać się w małych przestrzeniach, na przykład jednego miasta,
- informacja dotycząca oczekiwanych przez pacjentów rezultatów świadczeń zdrowotnych powinna być powszechnie dostępna,
- innowatorzy, którzy podnoszą jakość usług zdrowotnych, muszą być nagradzani w systemie.

Sformułowanie zasad modelu konkurencji w usługach zdrowotnych zostało tu poprzedzone licznymi, negatywnymi przykładami złych praktyk w rzeczywistości amerykańskiej.

Porterowski model konkurencji opartej na wartościach ma charakter modelu strategicznego. Nie chodzi tu jednak o jednolitą formalną strategię federalną dla

wszystkich, ale o jednolite, wspólne w skali kraju myślenie o konkurencji w usługach zdrowotnych, wyrastające z troski o pacjentów i zdrowie społeczeństwa, a nie o oszczędności w wydatkach stanowych czy federalnych na ochronę zdrowia czy też o wyższe ceny ubezpieczeń zdrowotnych lub ceny leków, które można uzyskać na rynku od potencjalnych pacjentów.

4. Schemat badań empirycznych efektywnego świadczenia miejskich usług publicznych

W badaniu empirycznym efektywne świadczenie miejskich usług publicznych zostało potraktowane jako wyzwanie strategiczne.

Wyzwanie to mówi o stałej presji wzrostu kosztów funkcjonowania i rozwoju usług publicznych, co jest związane z dwoma czynnikami: technologizacją usług oraz wzrastającymi wymaganiami co do jakości usług. Temu wyzwaniu mogą odpowiadać zjawiska tania usług, co może być wynikiem funkcjonowania mechanizmu konkurencji w rozumieniu konkurencji o sumie dodatniej, opartej na wartościach, i/lub podejmowania przedsięwzięć zarządczych, w wyniku których następuje wzrost efektywności w usługach publicznych. W badaniu akcent został przesunięty na efektywne zarządzanie w usługach.

Do badań empirycznych wybrane zostały, po dyskusjach w miastach, w których te badania były prowadzone, następujące usługi publiczne:

- usługi z zakresu e-administracji, jako rodzaj usług administracyjnych nowego typu, które dopiero instalują się w miastach, a problemy związane z oceną efektywności mają charakter „problemów na starcie”;
- usługi z zakresu drogownictwa, jako rodzaj usług infrastrukturalnych obecnych w miastach od dawna, usług bardzo kosztownych, których zakres przedmiotowy jest potencjalnie bardzo duży i może być zawężany lub niedookreślony;
- usługi edukacyjne, w zakresie, za jaki odpowiadają miasta, jako rodzaj usług społecznych ważnych dla społeczności lokalnych, którym także władze lokalne przyznają priorytet, w tym w polityce budżetowej miasta.

Powyższe usługi publiczne bardzo różnią się od siebie, tak że trudno było posługiwać się w badaniu ich efektywności w pełni jednolitym schematem metodycznym. W każdym z trzech przypadków podstawą badania empirycznego były zawsze zarówno cztery perspektywy podmiotowe, to jest: władza publiczna, operatorzy usług, użytkownicy usług, społeczności lokalne, jak i przekroje analizy typu: standardy aksjologiczne, produkty, rynki i konkurencja, technologie, innowacje i inwestycje oraz budżetowanie i koszty.

Procedura badania empirycznego obejmowała każdorazowo pewien stały zestaw zagadnień, których rozwinięcie następowało w trakcie spotkań warsztatowych z przedstawicielami danych usług miejskich. Do tych podstawowych zagadnień można zaliczyć:

- ustalenie zakresu przedmiotowego usługi i jej miejskiego wymiaru,
- wytypowanie najważniejszych uczestników procesu świadczenia danej miejskiej usługi oraz ich miejsca i roli w procesie usługowym,
- charakterystykę zasobów/nakładów, które można wykorzystać w procesie usługowym,
- charakterystykę czynności, działań i przepływów, które składają się na proces świadczenia usługi w konkretnych warunkach danego miasta,
- opis produktów usługowych, które wyłaniają się z procesu świadczenia danej usługi,
- charakterystykę preferowanych przez władze lokalne kryteriów oceny efektywności usługi miejskiej.

Ustalenie zakresu przedmiotowego badanej usługi można traktować jako rodzaj wejścia w diagnozę usługi. Zakres przedmiotowy usługi wcale nie jest tak oczywisty, jak mogłoby się to z pozoru wydawać. Samo nazwanie usługi i wyjście poza proste czynności i obowiązki jednostki samorządowej wymaga odwołania się do wartości, które ta usługa ma sobą reprezentować. Miejskie usługi publiczne są zazwyczaj częścią usług świadczonych w szerszym kontekście terytorialnym i podmiotowym. Sprezycowanie miejskiego charakteru i wymiaru danej usługi trzeba było traktować jako odrębne zagadnienie badawcze.

Ustalenie, kto uczestniczy w procesie świadczenia danej usługi, pozwoliło każdorazowo zdefiniować (zarysować) pola współdziałania i potencjalnych konfliktów oraz ocenić oczekiwania różnych podmiotów zarówno po stronie operatorów, jak i użytkowników usługi. Analiza podmiotowa pozwala również ocenić potencjał wdrożeniowy usługi.

Charakterystyka zasobów wykorzystywanych w procesie usługowym była traktowana w pierwszej kolejności jako próba oceny kosztochłonności danej usługi, a dalej jako próba oceny skali inwestowania w usługę. Charakterystyka zasobów łączy się z charakterystyką procesu usługowego rozumianą jako transformacja zasobów na rzecz generowania produktów usługowych. Zdefiniowanie produktów usługowych okazało się trudne o tyle, o ile władze publiczne przywiązują większą wagę do zorganizowania samego procesu świadczenia usługi niż do rezultatów tego procesu. Władze publiczne mogą też mieć swoje zmieniające się w czasie preferencje co do kryteriów oceny efektywności świadczenia danej usługi.

Poszczególne studia przypadku odnoszą się do specyfiki badanych usług. Rezultaty badań empirycznych zostały ujęte w formie rekomendacji strategicznych, to jest rekomendacji adresowanych do sfery zarządzania i polityki lokalnej. Rekomendacje strategiczne obejmują każdorazowo wyzwania strategiczne oraz zasady kształtowania procesu usługowego. Wyzwania strategiczne odnoszą się do zagadnień, które obowiązkowo trzeba podjąć. Natomiast rekomendacje – zasady przypominają o wymogach współczesnego *governance*, w ramach którego przebiega proces świadczenia miejskich usług publicznych.

5. Wnioski z badań empirycznych

Wnioski z badań empirycznych można ująć syntetycznie w następujących punktach.

1. Podmioty uczestniczące w procesie świadczenia usług nie do końca myślą o swoich zadaniach i działaniach w kategorii usługi. Z pola widzenia zarówno władzy publicznej, jak i operatorów usług ginie użytkownik – beneficjent i ważne dla niego wartości. Istotną wartością często staje się ważne, skomplikowane technicznie, kosztowne urządzenie infrastruktury, które trzeba zbudować i utrzymywać.

2. Wiele trudności nastęrcza zdefiniowanie produktów usługowych oferowanych w ramach miejskich usług publicznych. Utrudnia to dalej mówienie o wydatkach, kosztach, ewentualnych przychodach, które należałoby w pierwszej kolejności odnosić do produktu usługowego.

3. Badane miejskie usługi publiczne – edukacja, drogownictwo, e-administracja – znajdują się w różnych fazach swojego rozwoju i rozwoju miejskiego. Rzutuje to wyraźnie na postrzeganie i rozumienie efektywności. Usługi edukacyjne są mocno osadzone w strukturach miasta i istnieje tu wiele „utartych ścieżek” myślenia efektywnościowego. W drogownictwie przeważa filozofia budowania dróg za „zdobyte” pieniądze. Wartością jest tu sama droga o wysokich parametrach użytkowych. E-administracja jako kompleks usług miejskich znajduje się w początkowej fazie swojego rozwoju. Rodzi to przekonanie o konieczności skoncentrowanego inwestowania w te usługi, chwilowo bez oglądania się na rezultaty i beneficjentów.

4. Władze miast i specjaliści zarządzający w danym sektorze usług miejskich są otwarci na poszukiwanie nowych metod analizy i zarządzania. Są chętni do wprowadzania zmian, instalowania rzeczy nowych.

Literatura

- Barczyk S., Baron M., Biniecki J., Kuźnik F., Ochojski A., Szczupak B., 2013, *Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Analiza – zarządzanie – polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Kuźnik F., 2012, *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, „Studia” t. CXLIII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Linna P., Pekkola S., Ukko J., Melas H., 2010, *Defining and measuring productivity in the public sector. Managerial perception*, „International Journal of Public Sector Management”, vol. 23, no. 5, s. 479–499.
- Porter M., Olmsted Teisberg E., 2006, *Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results*, Harvard Business Review Press.