

# Zbigniew Olesiński

---

## Kreowanie jakości usług publicznych w gminach

---

Problemy Zarządzania 10/2, 180-194

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

# Kreowanie jakości usług publicznych w gminach

Zbigniew Olesiński

*Zespół badawczy Agencji Rozwoju Regionalnego w Starachowicach przeprowadził badania w 86 gminach w województwie świętokrzyskim. Zespół badał społeczną komunikację i partycypację w zakresie jakości usług publicznych świadczonych przez gminy. Najwyższe społeczne oceny uzyskala gmina Morawica (51,61%). Kolejne miejsca zajęły gminy Masłów i Bieliny (49,87%).*

*We współczesnych warunkach władze lokalne dla poprawy wyników stosują metody menedżerskie. Szczególne znaczenie ma planowanie, organizowanie i przywództwo. Prawidłowe funkcjonowanie gminy zależy zwłaszcza od podtrzymywania relacji z przedsiębiorstwami, organizacjami wsparcia biznesu, władzami państwowymi i bankami.*

## 1. Wstęp

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na subiektywne uwarunkowania oceny jakości usług publicznych w gminach. Zasadniczo jakość mierzymy określonymi obiektywnymi wskaźnikami, lecz konsument jednak kieruje się nie tyle tymi wskaźnikami, ile własną oceną wynikającą z szeregu czynników sytuacyjnych.

Czynniki subiektywne w określonym stopniu uwarunkowane są czynnikami sytuacyjnymi, w których w danym momencie znalazł się konsument czy potencjalny konsument.

Szczególne znaczenie w odbiorze społecznym ma kreowanie usług publicznych dla dużych grup społecznych, na przykład w gminie.

W artykule wskazuję, że poprzez komunikację i partycypację społeczna władza (w tym wypadku samorząd gminy) mogą na bieżąco poznawać poglądy odbiorców usług publicznych w gminie na ich jakość i poznawać ich oczekiwania na przyszłość w tym zakresie. Szczególnie pomocny jest stały kontakt z wyborcami, chociażby przez Internet i okresowe przeprowadzanie ankiet.

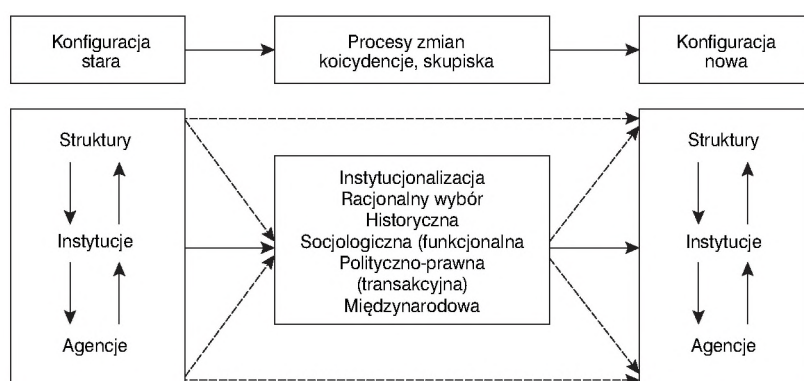
## 2. Usługi publiczne w gminie

Zasadniczym pytaniem stojącym przed badaczami współczesnych problemów społecznych, ekonomicznych i politycznych jest pytanie o wizję i na ich podstawie pytanie o cele, jakie stawiają sobie badane osoby i instytucje. Zasadniczo owe wizje i cele powinny być formułowane na ogólniejszym poziomie niż poziom aktualnego dyskursu politycznego (Wiatrak 2011: 25). Owych ogólnych celów należy poszukiwać wśród na przykład celów idei trwałego rozwoju, zakładającej przeciwstawianie się degradacji środowiska przez zrównoważone metody gospodarowania zasobami naturalnymi (Leśniewski 2010: 11).

Dla dużych grup społecznych istotne jest systematyczne podnoszenie poziomu edukacji oraz opieki zdrowotnej i społecznej. Postęp ten jest możliwy w państwach stabilnych ekonomicznie i politycznie, o zrównoważonym budżecie zapewniającym pewien stały wzrost gospodarczy i sprzyjających rozwojowi społeczeństw obywatelskich.

Próbując opisać mechanizm zmian społecznych, politycznych i ekonomicznych, Witold Morawski zwraca uwagę na wzajemną zależność struktury (czyli systemu) zarówno globalnej, jak i lokalnej z agencjami, którymi dla autora są autorzy życia publicznego i wszystkie podmioty życia publicznego, w tym organy władzy i administracji lokalnej, i instytucjami, które zdaniem autora są pomostami między agencjami a strukturą (Morawski 2010: 20). Daną relację, między strukturą, agencją a instytucją W. Morawski nazywa konfiguracją, a zachodzącą stale zmianę tych relacji określa nazwą zmiany konfiguracji. Badając działania w gminie, stajemy wobec problemu identyfikacji wizji i celów, w tym z uwzględnieniem politycznego zróżnicowania i identyfikacji zmian konfiguracji struktur, instytucji, agencji.

Schemat zmian konfiguracji jest przedstawiony na rysunku 1.



Rys. 1. Od starych do nowych konfiguracji. Źródło: W. Morawski, 2010. *Konfiguracje globalne; struktury, agencje, instytucje*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 22.

Jak wynika z rysunku 1, czynnika zmian W. Morawski upatruje w racjonalnym wyborze, który – jak wynika z tekstu książki – może być rezultatem spontanicznego błysku geniuszu lub przypadku częściej jest jednak rezultatem lat praktyki. Racjonalny wybór, by był wdrożony, musi uwzględniać realia historyczne (na przykład uwarunkowania obyczajowe, kulturowe, tradycje itp.) oraz uwarunkowania społeczne wyrażające się w określonej akceptacji społecznej lub przynajmniej przyzwoleniu – stąd tak ważna w praktyce rządzenia jest komunikacja i partycypacja społeczna, gdyż ona właśnie pozwala zorientować się rządzącym w aktualnych ocenach społecznych zarówno dotyczących historii, jak i współczesności. Są to właśnie wspomniane we wstępie czynniki sytuacyjne.

Wprowadzone zmiany muszą uwzględniać określony stan prawny, choć mogą ocierać się o granice prawa lub funkcjonować w luce prawnej (brak regulacji), co powinno być w odpowiednim okresie prawnie uregulowane, dozwolone bądź zabronione (Wiatrak 2011: 25).

Wprowadzone zmiany muszą uwzględniać określony ład, na przykład granic zanieczyszczania środowiska (układy z Kyoto), określone przepisy sanitarne (np. dotyczące żywności GMO) itp.

M. Ziółkowski charakteryzuje planowanie strategiczne w gminie tak jak to przedstawiono w tabeli 1.

<b>Etap 1</b>	Ocena przebiegu procesów rozwojowych w przeszłości (zbieranie i analiza danych wyjściowych)
<b>Etap 2</b>	Rozpoznanie głównych trendów rozwojowych lokalnych firm z punktu widzenia ich silnych i słabych stron na tle otoczenia zewnętrznego (międzynarodowego, krajowego, porównywalnych jednostek terytorialnych)
<b>Etap 3</b>	Analiza szans i zagrożeń rozwojowych tkwiących w otoczeniu oraz silnych i słabych stron danej jednostki terytorialnej (analiza SWOT)
<b>Etap 4</b>	Formułowanie ogólnego zestawu celów rozwojowych i alternatywnych strategii rozwoju gospodarczego
<b>Etap 5</b>	Przygotowanie planu wdrażania strategii realizujących
<b>Etap 6</b>	Ponowna analiza pojawiających się problemów w porównaniu z ujętymi w planie rozwiązaniami (strategiami realizacyjnymi)

Tab. 1. *Etapy strategicznego planowania rozwoju lokalnego. Źródło: M. Ziółkowski 2007. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, w: A. Zalewski (red.) Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Warszawa: Wydawnictwo SGH, s. 11.*

Jak wynika z tabeli 1, zasadnicze znaczenie ma ocena procesów rozwojowych w przeszłości, rozpoznanie głównych trendów rozwojowych, analiza szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu, co było już analizowane wcześniej.

Analizując szanse i zagrożenia, celowe jest skorzystanie z książek M. Ziółkowskiego (2007), A. Klasika (1998), K. Heffnera (2008), W. Kosie-

dowskiego (2005) i in. Pracując z grupą współpracowników, opracowaliśmy klasyfikację usług publicznych zaprezentowaną w tabeli 2.

<b>Grupy usług publicznych</b>	<b>Kategorie usług publicznych</b>
Usługi administracyjne	Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, nie będących 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
	Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo
Usługi społeczne	Ochrona zdrowia
	Oświata i wychowanie oraz edukacja
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Mieszkalnictwo
	Bezpieczeństwo publiczne
Usługi techniczne	Transport – usługi i infrastruktura
	Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości
	Cmentarnictwo
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo)
	Zieleń publiczna

Tab. 2. Klasyfikacja usług publicznych. Źródło: Z. Olesiński, A. Predygier, M. Leśniewski i A. Rzepka 2011. *Organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadry, s. 52.

Podstawową formą organizacyjną w gminie jest na ogół przedsiębiorstwo komunalne jako spółka prawa handlowego lub zakład budżetowy czy jednostka budżetowa (Sadowy i Woźniak 2007). W mniejszych gminach przedsiębiorstwa komunalne są na ogół wielobranżowe (wodociągi, zieleń, zarząd nieruchomości itp.)

Istotnym wzmocnieniem organizacyjnym dla gmin w zakresie świadczenia usług publicznych jest możliwość ich świadczenia przez organizacje

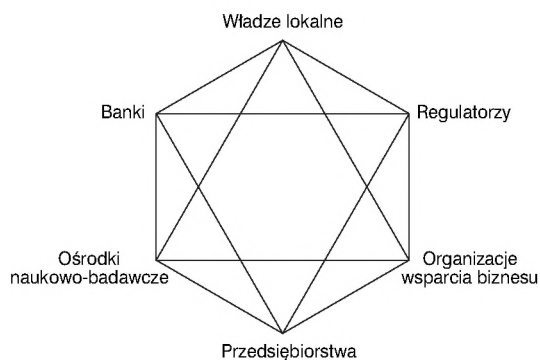
pozarządowe (Lasocik 1994; Gumkowska i Herbst 2005). Organizacje te na ogół są bardziej innowacyjne i kreatywne niż spółki komunalne, co może ułatwiać wprowadzenie nowych usług.

Jako podmioty zaangażowane w świadczenie usług mogą także wystąpić Agencje Rozwoju Lokalnego, jak również gminne centra informacji czy inkubatory przedsiębiorczości (Kidyba 1995; Olesiński i in. 2011).

Jeśli idzie o potencjalne obszary usług publicznych w ścisłym rozumieniu tego słowa, to opisuje je tabela 2, natomiast w praktyce – biorąc pod uwagę zachodzące zmiany – można mówić o rozumieniu usług w szerszym sensie, jak na przykład usługi władz gminy i urzędu gminy przedsiębiorcom, ale też współpraca władz samorządowych z przedsiębiorcami czy współpraca z instytucjami finansowymi, takimi jak fundusze pożyczkowe, fundusze doradcze, punkty usług (sklepy), banki itd., organizacje wsparcia biznesu (por. rysunek 2).

Z kolei dalej idącą konsekwencją szerszego potraktowania usług jest mówienie o współpracy władz lokalnych nie tylko z przedsiębiorcami, ale też z instytucjami naukowo-badawczymi. W tym wypadku byłaby to usługa samorządu dla przedsiębiorcy w postaci ułatwienia transferu wiedzy czy technologii (por. rysunek 2).

Jeszcze szersze rozumienie usług świadczonych przez władzę i administrację lokalną zakłada wielostronne zależności większej grupy organizacji działającej na terytorium gminy (por. rysunek 2).



Rys. 2. Przykładowy schemat międzyorganizacyjnej sieci lokalnej. Źródło: Z. Olesiński 2010. Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi, Warszawa: C.H. Beck, s. 95.

Sama rada gminy podejmuje uchwały w ramach obowiązującego prawa i na podstawie obowiązującego prawa. Szczególne znaczenie w związku z zaspokojeniem zapotrzebowania na usługi publiczne mają uchwały dotyczące tych kwestii. W pewnym sensie jako instytucjonalizację w rozumieniu socjologicznym i politycznym można traktować wydawanie dokumentów

na życzenie klienta, wprowadzanie do rejestru, wydawanie zezwoleń, koncesji i decyzji w trybie kodeksu administracyjnego (por. tabela 2).

Działania mające na celu przygotowanie i aktualizację strategii, rozbudowy usług oraz instytucjonalizację łącznie można określić jako czynniki kreacji usług.

Odrębnym problemem jest problem komunikacji i partycypacji mieszkańców w ocenie jakości poszczególnych usług. Zasadniczo problem komunikacji polega na ocenie sprawności i skuteczności przekazywania przez władze informacji o stanie zaspokojenia danej usługi i o planowanych zmianach oraz, w drugą stronę sprawnego i skutecznego przekazywania postulatów mieszkańców. Bywa, że latami są nierozwiązywane problemy wysypiska śmieci, zmiany trasy wodociągu czy kanalizacji, co wywołuje stałe niezadowolenie określonej grupy mieszkańców. W rozwiązywaniu sporów wokół inwestycji szczególną rolę odgrywają przywódcy, czasami nazywani liderami, którzy o ile obdarzeni są charyzmą, wpływać mogą łagodząco lub zaostraszająco na przebieg konfliktu.

Literatura naukowa poświęcona temu tematowi jest bardzo bogata. Z bardziej znanych pozycji warto wymienić prace: G. Avery (2009), B.R. Kuc (2004), A. Frączkiewicz-Wronka (2009).

Innym istotnym zagadnieniem wiążącym się z komunikacją i partycypacją społeczną jest fenomen marketingu. Można by wręcz określić ten fenomen w kontekście gminy jako: „Marketing jako narzędzie realizacji przez gminę funkcji informacyjno-promocyjnej” (Furman 2010). Z problematyką powyższą ściśle wiąże się „Public relations – skuteczny instrument budowy wizerunku jednostki terytorialnej” (Szromnik 2010) oraz „Internet jako innowacyjne narzędzie realizacji funkcji marketingowej przez jednostki samorządu terytorialnego” (Hales 2010).

Jeśli idzie o pomiar satysfakcji, to wystarczy poprosić o wypełnienie standardowej ankiety. Pomiar obarczony jest w znacznym stopniu nastrojem chwili respondenta i okolicznościami przeprowadzania badań.

Istotna rola przypada grupie czynników kontroli, jak finanse, monitoring. W uwagach wprowadzających do rozważań nad instrumentami finansowymi L. Etel pisze: „Nikt nie lubi wzrostu obciążeń podatkowych i podwyżki cen. Ma to jednak i dobre strony” (Etel 2009).

Bacne śledzenie przez podatników i klientów ruchów związanych z kształtowaniem się tych instrumentów skutkuje tym, że są zauważalne nawet niewielkie obniżki, ulgi i zwolnienia w tym zakresie. Jest to postrzegane jako wyraz pozytywnego podejścia organów lokalnych do funkcjonowania określonych procesów społeczno-gospodarczych.

Monitoring pozwala korygować działania.

Planując długofalową płaszczyznę monitoringu, należy (Opieczyński 2009: 166, 168):

- określić zestaw wskaźników dla poszczególnych celów strategicznych, zgodnie z wcześniej prezentowaną metodologią; zestaw ten powinien

- obrazować dynamikę oraz strukturę zjawisk objętych poszczególnymi celami;
- zbudować na tej podstawie wskaźnik(i) i syntetyczny(e) obrazujący(e) poziom osiągnięcia celów strategicznych;
  - prowadzić obserwacje kształtowania się zaprojektowanych wskaźników w określonych podziałach czasowych, wynikających z ich specyfiki.

### **3. Kreowanie usług publicznych w gminie poprzez komunikację i partycypację społeczną**

Latem 2011 r. Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach realizowała grant badawczy finansowany przez Europejski Fundusz Społeczny w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” działanie 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. Badania zatytułowane: „Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji w Kontekście Jakości Usług Publicznych. Badania procesów komunikacji i partycypacji społecznej w zakresie jakości usług publicznych świadczonych przez świętokrzyskie Jednostki Samorządu Terytorialnego”.

Bezpośrednim celem projektu było zbadanie procesów komunikacji i partycypacji przez 86 gmin województwa świętokrzyskiego.

Badania przeprowadzono, posługując się ankietą zawierającą 42 pytania (obszary badawcze) pogrupowane w trzech panelach i 9 modułach:

- Panel I – Usługi władz gminy. Moduł 1 – Zarządzanie strategiczne i finansowe w gminie; moduł 2 – Jakość administracji gminnej nadzorującej inwestycje i usługi publiczne; moduł 3 – komunikacja władzy lokalnej i administracji samorządowej z mieszkańcami.
- Panel II – Usługi materialne. Moduł 4 – Drogi i transport publiczny; moduł 8 – Gospodarka komunalna.
- Panel III – Usługi niematerialne. Moduł 5 – Kultura; moduł 6 – Pomoc społeczna; moduł 7 – Edukacja; moduł 9 – Kultura fizyczna.

Jak widać, konstruując ankietę autorzy uwzględnili postulaty zawarte w tabelach 1 i 2 oraz szerokie sugestie zawarte w literaturze przedmiotu. Częściowo zakres pytań musiał być dostosowany do sytuacji, w której przeprowadzono badania.

W wyniku przeprowadzonych badań najwyższą ocenę zadowolenia (jakość konsultacji i partycypacji społecznej) z jakości usług publicznych otrzymała gmina Morawica – 51,62%.

Na wynik ten złożyły się relatywnie wysokie oceny modułów stanowiących panel 3: usługi niematerialne – kultura 72,62%, edukacja – 60,43%, kultura fizyczna – 54,50% i, relatywnie mniej, pomoc społeczna – 26,69%.

Nieźle były oceny modułów panelu 1 bezpośrednie usługi gminy: zarządzanie strategiczne i finansowe w gminie – 64,45%, komunikacja władzy lokalnej i administracji samorządowej z mieszkańcami – 49,00% oraz jakość administracji gminnej nadzorującej inwestycje i usługi – 43,00%. Relatywnie



najslabiej wypadła ocena modułów panelu 2 usługi materialne: drogi i transport publiczny – 27,10% i nieźle gospodarka komunalna – 66,75%.

Charakterystyczne jest, że oceny poszczególnych obszarów składających się na dany moduł są zróżnicowane, a często bardzo zróżnicowane. Na przykład respondenci byli najbardziej zadowoleni z jakości usług w zakresie kultury (72,62%). Wysoko oceniono zadowolenie z jakości: instytucje odpowiedzialne za kreowanie polityki kulturalnej – 90% oraz monitorowanie – 90%, znacznie niżej (55%) strategia rozwoju kultury i podobnie konkursy i granty na realizację projektów kulturalnych (cztery pytania – obszary badawcze).

Wynika stąd oczywisty wniosek, że stosunkowo łatwo, intensyfikując działania odpowiedzialnych osób, można nawet znacznie podnieść ocenę – i tak już wysoką – tej usługi.

Relatywnie wysoką ocenę ma też edukacja – 60,43%, na co składa się bardzo wysoka ocena liczby szkół – 100%, nieźle, a przecież trudne do osiągnięcia dobre oceny badania wskaźników – 85% i katastrofalna ocena – kilkanaście procent – dowóz dzieci do szkół, zajęcia pozalekcyjne, pomiar satysfakcji. Jest to ocena obszaru, która trudno jest poprawić z roku na rok, bowiem dowóz dzieci do szkół wymaga zakupu lub wynajmu autobusów oraz znacznych nakładów na zajęcia pozalekcyjne – tereny sportowe, pływalnie, pracownie komputerowe i językowe itp. (w tym pytania – obszary badawcze).

Niższą ocenę od edukacji ma kultura fizyczna – 54,50%. Na ocenę tę składa się bardzo dobra ocena badania zapotrzebowania, konsultacji przedsięwzięć – 85%, gorsza ocena usług turystycznych 60% i słaba – niespełna 20% – realizacji usług w zakresie kultury fizycznej. Wydaje się, że poprawa oceny tego modułu będzie wymagać znacznych nakładów finansowych (trzy pytania – obszary badawcze).

Najniżej oceniona została pomoc społeczna – 26,69%, na co składa się : niska ocena realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej – 40%, niższa – niespełna 30% – udziału kosztów pomocy społecznej w budżecie, szacowanie wskaźników jakości efektywności pomocy społecznej i zaledwie kilkanaście procent aktywizacji zawodowej, walki z bezrobociem (cztery pytania – obszary badawcze; łącznie panel III ma 4 moduły zawierające łącznie 14 pytań w ankiecie określone jako obszary badawcze).

Moduły panelu pierwszego, podobnie jak trzeciego, mają zróżnicowane oceny poszczególnych obszarów. I tak, zarządzanie strategiczne i finansowe w gminie – 64,45% (panel I) składa się z następujących ocen: monitorowanie – 100%, strategiczny plan inwestycji – 90%, roczne plany inwestycyjne – blisko 80%, procedury uczestnictwa mieszkańców w aktywizacji strategii rozwoju gminy – 75%, strategia rozwoju – ponad sześćdziesiąt procent, perspektywiczna ocena sytuacji – 60%, nieco mniej łączenie celów inwestycyjnych ze środkami oraz 0% strategiczny plan usług publicznych. Łącznie aż 8 pytań określających obszary badawcze. Wydaje się, że podobnie jak

w kulturze można w zakresie ocen obszarów tego modułu osiągnąć poprawę, intensyfikując pracę władz i administracji gminy.

Drugi moduł pierwszego panelu: komunikacja władzy lokalnej i administracji samorządowej z mieszkańcami – 49,00% – uzyskał ocenę dzięki wysokim notowaniom uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji – 95% i słabszym ocenom stałych mechanizmów komunikacji z mieszkańcami – 70%, konsultacji z mieszkańcami – 55%, badania satysfakcji odbiorców usług publicznych – 50%, znacznie skromniejszej ocenie współpracy z organizacjami pozarządowymi – 35% i całkowitemu brakowi oceny jakości i efektywności usług publicznych (sześć pytań – obszarów badawczych).

Wreszcie trzeci moduł tego panelu – jakość administracji gminnej nadzorującej inwestycje i usługi publiczne – 43%, na którą to ocenę składa się monitoring – 100%, podział kompetencji i uprawnień decyzyjnych pomiędzy urzędników – 75%, standardy dla usług publicznych – 40% i porównanie kosztów (benchmarking) – 0% (pięć pytań – obszarów badawczych; łącznie panel III – 19 pytań).

Najskromniej oceniony w gminie Morawica panel usług materialnych składa się ze skromnie ocenionego modułu drogi i transport komunalny – 27,10%, na którą to ocenę składa się: 65% – stan dróg, finansowanie, monitoring, 40% (znacznie skromniej) miejsca parkingowe, bezpieczeństwo oraz transport publiczny – 15% i komunikacja i partycypacja społeczna w określeniu „kosztów komunikacji” – 0% (łącznie pięć pytań).

Wreszcie ostatni moduł – gospodarka komunalna – ma niezłą ocenę, 66,75%, złożoną z wysokich ocen: 100% – odbiór i wywóz odpadów i 90% – dostarczanie wody, a znacznie skromniejszych ocen: 50% – pomiar satysfakcji i konsultacje z mieszkańcami dotyczące usługi odbioru odpadów, niespełna 30% – pomiar satysfakcji i konsultacje z mieszkańcami dotyczące usługi dostarczania wody (łącznie cztery pytania – panel II, łącznie 9 pytań).

Panel I zawierał 19 pytań, panel II – 9 pytań, panel III – 14 pytań. Łącznie ankieta zawierała 42 pytania.

Niewątpliwie dla ekspertyzy końcowej badań istotne znaczenie ma analiza szczegółowa wyników gminy Kielce.

Kielce liczące przeszło 200 tys. mieszkańców w rankingu gmin zajęły odległą, 49. pozycję z wynikiem zaledwie 33,28%.

W Kielcach najwyższe oceny uzyskały usługi materialne: drogi i transport publiczny – 56,10%, na co składa się bardzo wysoka ocena konsultacji i partycypacji społecznej – „kosztów komunikacji” – 90%, niezła ocena miejsc parkingowych i bezpieczeństwa – 65%, transportu publicznego – 25% oraz badania poczucia satysfakcji użytkownika dróg, planowania, inwestowania – 15%.

Drugi moduł tego panelu – gospodarka komunalna – ma oceny znacznie skromniejsze, zaledwie połowę oceny komunikacji i partycypacji społecznej jakości tej usługi w gminie Morawice – 33,00%. Stan ten jest głównie spowodowany istotnymi brakami w ocenie jakości usług. I tak: odbiór

i wywóz odpadów – 100%, pomiar satysfakcji i konsultacje z mieszkańcami dotyczące usługi dostarczania wody – 35% oraz brak oceny – dostarczanie wody i brak oceny – pomiar satysfakcji i konsultacje z mieszkańcami dotyczące usługi odbioru odpadów. Wydaje się celowe uzupełnienie badań. Woda w Kielcach w wodociągach jest, a Kielczanie powszechnie ją chwalą ze względu na jej jakość.

Nieco skromniej, za to na wyrównanym poziomie, ocenione są usługi bezpośrednie władz i administracji miasta. Wartość tej oceny jest zbliżona do oceny w gminie Morawica, choć o kilka punktów procentowych niższa. I tak: zarządzanie strategiczne i finansowe w gminie ocenione jest podobnie jak w gminie Morawica najwyżej, w tym wypadku – 48,38%. Oceny poszczególnych obszarów są zróżnicowane, podobnie jak w ocenie jakości usług z zakresu gospodarki komunalnej, co sugeruje braki w procedurze badania. W tym module najwyżej zostało ocenione monitorowanie – 100%, wysoko strategia rozwoju – blisko 80%, znacznie skromniej roczne planowanie inwestycji – 65%, co jest obszarem bardzo ważnym. Jeszcze niżej perspektywiczna ocena sytuacji – 60% i tyleż łączenie celów inwestycyjnych ze środkami – strategiczne plany inwestycji – 30%. Brak jest ocen dla strategicznych planów usług publicznych oraz procedur uczestnictwa mieszkańców w aktualizacji strategii rozwoju gminy.

Moduł jakość administracji gminnej nadzorującej inwestycje i usługi publiczne – 42,00% – ma ocenę złożoną z wysokiej oceny podziału kompetencji i uprawnień decyzyjnych pomiędzy urzędników – 100%, standardów dla usług publicznych – 40%, wskaźników ekonomicznych świadczonych usług – 35% i tyleż porównania kosztów (benchmarkingu). Brak natomiast oceny monitoringu.

Zdecydowanie najslabiej wypadły oceny modułów panelu usług niematerialnych – średnio zaledwie 20%.

Najwyżej – 32,50% – została oceniona kultura fizyczna – 32,50%. Na ocenę te złożyło się: badanie zapotrzebowania, konsultacja przedsięwzięć – 50%, usługi turystyczne – 45% oraz realizacja usług w zakresie kultury fizycznej – 15%.

Skromniej przedstawiają się oceny kultury – 25%, w tym instytucji odpowiedzialnych za kreowanie polityki kulturalnej – 40%, strategii rozwoju kultury – 35%, konkursów i grantów na realizację projektów kulturalnych – 25%. Brak zaś oceny monitorowania.

Moduł pomoc społeczna zyskał łączną ocenę 20,00%, na co złożyła się ocena 80% realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Brak ocen obszarów: bezrobocie, udział kosztów pomocy społecznej w budżecie oraz szacowanie wskaźników, jakość i efektywność pomocy społecznej.

Najniżej oceniono usługi z zakresu edukacji – 3,00%, co jak się wydaje wiąże się z niedostatkiem w procesie badawczym. W edukacji oceniono na 9% tylko wskaźniki: dowóz dzieci do szkół, zajęcia pozalekcyjne, pomiar satysfakcji. Brak jest ocen obszarów liczba szkół oraz badanie wskaźników.

Powiat Kielce liczy 20 gmin, z których przebadanych zostało 19. Niższe oceny niż Kielce uzyskały gminy: Łągów, Pierzchnica, Sitkówka-Nowiny, Zagnańsk, co może zwracać uwagę, bowiem przynajmniej dwie: Zagnańsk i Sitkówka-Nowiny znane są z szeregu inicjatyw społecznych i ekonomicznych oraz zamożności zarówno gminy, jak i mieszkańców.

Na szczególną uwagę zasługują wyniki gmin Masłów i Bieliny, które uzyskały odpowiednio 2. i 3. miejsce w rankingu gmin, zaraz za Morawicą. Gmina Masłów uzyskała ocenę łączną zbliżoną do oceny Morawicy – 49,87%.

W ocenach w gminie Masłów charakterystyczne jest zrównoważenie ocen poszczególnych paneli, w okolicach 50%. Relatywnie najlepsze oceny mają usługi materialne: drogi i transport publiczny – 52,00% (ocena znacznie wyższa niż w gminie Morawica – 27,1%).

#### 4. Ocena jakości usług publicznych w gminie

W rezultacie analizowanych w artykule badań skonstruowano „Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście Jakości Usług Publicznych” (rysunek 3).

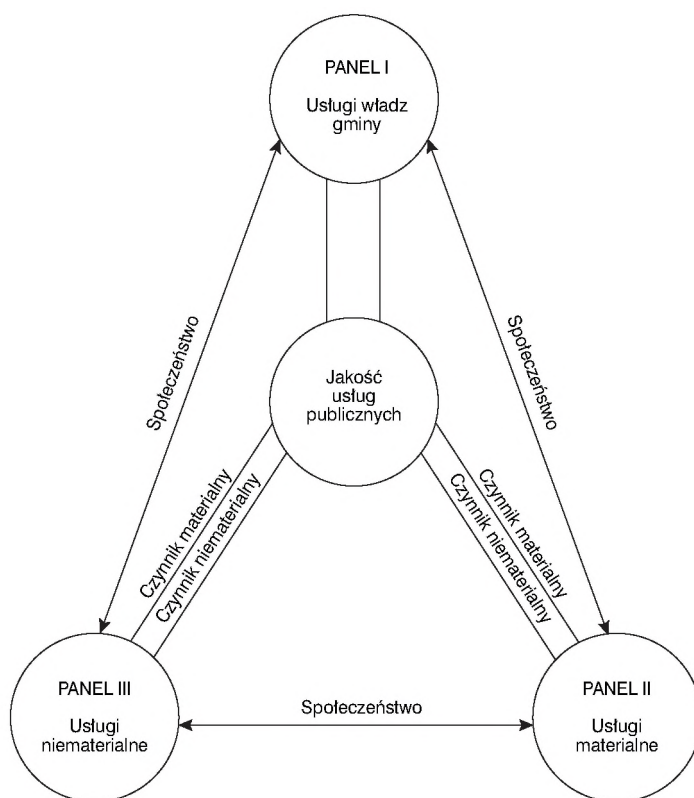
Oczywistą rekomendacją dla realizatorów projektu jest poszukiwanie odpowiedzi, co warunkuje jakość usługi opisanej w każdym z 9 modułów i co warunkuje jakość każdej z usług opisanych w 42 pytaniach, z których każde przypisane jest do jednego z modułów.

Szczegółowa analiza wartości każdego z tych pytań w każdej z badanych 86 gmin zawarta jest w „Obrazach poszczególnych gmin opracowanych na postawie wyników badania procesów komunikacji i partycypacji społecznej w zakresie jakości usług publicznych świadczonych przez świętokrzyskie Jednostki Samorządu Terytorialnego” (Sabat 2011: 1–503).

Analiza zebranych w toku badania danych i analiza literatury przedmiotu, w tym cytowanych wcześniej pozycji pozwala zasugerować uwarunkowania tak ostatecznej oceny zawartej w rankingu gmin, jak też oceny każdego z modułów oraz oceny każdego z 42 pytań (por. rysunek 4).

Analiza wyników badań wskazuje, iż każde z 42 pytań powinno zawierać 9 obszarów problemowych. Jakość danej usługi określono czynnikami: kreacja usług, strategia, instytucjonalizacja, standaryzacja, konsultacje i partycypacja, poczucie satysfakcji, wskaźniki, monitorowanie i finanse (por. rysunek 4).

W praktyce nie zawsze musimy stosować analizę każdego z powyższych czynników do każdego z 42 pytań. Wynik jest przecież zawsze w mniejszym lub większym stopniu subiektywny. Warto jednakże mieć świadomość uwarunkowań i ewentualnie posługiwać się analizą każdego z powyższych czynników do każdego pytania szczegółowego. Weźmy na przykład ważkie dla każdej gminy pytanie o liczbę szkół. Pytanie to jest pewnego rodzaju pytaniem zbiorczym i o ile wszyscy uczniowie chodzą do szkół, respondent skłonny jest przyznać wyższą ocenę, a przecież tak naprawdę chodzi o ocenę sieci szkół – czy dzieci mają relatywnie blisko do szkoły i czy nauczanie w każdej ze szkół jest odpowiednie.

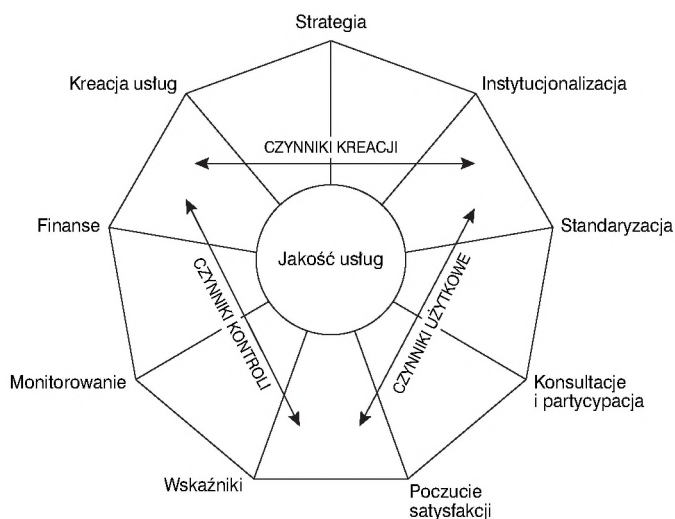


Rys. 3. Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście Jakości Publicznych. Źródło: Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście jakości Usług Publicznych; Badanie procesów komunikacji i partycypacji społecznej w zakresie jakości usług publicznych świadczonych przez świętokrzyskie JST 2011. Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach, s. 5.

Ale problem jest bardziej skomplikowany, bo powstaje pytanie o sieci żłobków (nie edukacja tylko zdrowie), sieć przedszkoli, sieć gimnazjum, wreszcie sieć liceów ogólnokształcących, techników, liceów profilowanych. W miastach jest to też pytanie o dostęp do szkół wyższych.

No więc pytanie o czynniki jest pytaniem o strategię edukacji, kreację usług z tego zakresu, wreszcie instytucjonalizację (jak chociażby zgodę na działanie określonego prywatnego żłobka czy niepublicznego przedszkola).

Czynniki użytkowe to pytania o standaryzację usług (chociażby minima programowe, zajęcia pozalekcyjne, opiekę medyczną, w tym stomatologiczną uczniów itp.), konsultacje i partycypacje – czego mieszkańcy w tym zakresie sobie życzą i – co bardzo istotne – o ile powstaną grupy inicjatywne mieszkańców gotowych poprowadzić żłobek, przedszkole czy szkołę wyższą.



Rys. 4. Czynniki wpływające na jakość danej usługi. Źródło: *Strategia wdrażania projektu innowacyjnego „Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście Jakości Usług Publicznych” 2011*. Kielce: Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach, s. 110.

Trzecia grupa czynników to czynniki kontroli, a więc o ile idee znajdują pokrycie w środkach finansowych i o ile można je zdobyć (na przykład emitując obligacje), monitorowanie realizacji idei przez pomiar odpowiednimi wskaźnikami.

Fundamentalnym pytaniem jest pytanie o kreowanie nowych usług zupełnie innego rodzaju niż dotychczasowe, co zostało już wskazane w tekście, jak chociażby inkubatory przedsiębiorczości, klastry, sieci współpracy, wsparcie środkami publicznymi przedsiębiorczości, rozwój wolontariatu, rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego itd.

## 5. Wnioski

1. Badanie komunikacji samorządu gminy z mieszkańcami i procesu partycypacji mieszkańców w sposobach realizacji usług publicznych przez samorząd gminy za pomocą ankiety pozwala określić w stosunkowo prosty sposób poziom satysfakcji z jakości usług publicznych w gminie.
2. Poziom satysfakcji wynika nie tyle z określonych obiektywnych kryteriów, ile z oceny respondentów – często wybiórczej i subiektywnej. Biorąc jednak pod uwagę, że oceny respondentów wynikają z ocen mieszkańców, ważne jest, by samorząd gminy stale utrzymywał jak najściślejszy kontakt z mieszkańcami.

3. Jakkolwiek warunki życia w Kielcach są nieporównywalne z warunkami życia w innych gminach województwa, to respondenci z Urzędu Miasta Kielce ocenili jakość usług stosunkowo nisko. Kielce zajęły 49. miejsce wśród 86 badanych gmin. Wydaje się, że respondenci porównywali Kielce z innymi dużymi miastami w Polsce, jak czynią to na co dzień, nie bacząc na rodzaj badania dotyczący w tym wypadku gmin województwa świętokrzyskiego.
4. Pierwsze miejsce w rankingu gmin zajęła gmina Morawica, od lat dzierżąca prym w różnych badaniach gmin w województwie świętokrzyskim. Drugie miejsce zajęła gmina Masłów, także z powiatu Kielce i także wysoko notowana w różnych rankingach.
5. Analiza osiągniętych wyników badań wskazuje, iż respondenci, kierując się opiniami mieszkańców, preferują nie tylko, a nawet nie tyle doraźne potrzeby, ile – zwłaszcza w dłuższym okresie – kierują się oczekiwaniem mieszkańców kompleksowej poprawy warunków życia, która znajduje odzwierciedlenie w koncepcji „trwałego rozwoju” (zrównoważonego rozwoju).
6. Istotne znaczenie dla funkcjonowania samorządu gminy ma jego współpraca z podmiotami (agencjami) działającymi na terenie gminy, takimi jak przedsiębiorcy, instytucje finansowe, organizacje wsparcia biznesu, ośrodki naukowo-badawcze i inne (por. rysunek 2).
7. Badania przeprowadzone w ramach projektu „Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście jakości Usług Publicznych” pozwalają na weryfikację instrumentu (por. rysunek 3) pomocnego przy bieżącym określeniu satysfakcji mieszkańców z jakości usług w gminie za pomocą badań ankietowych.
8. Kreowanie jakości usług odbywa się z jednej strony jako reakcja na bieżące potrzeby mieszkańców, z drugiej strony jednak, zwłaszcza w dłuższym okresie, poprzez współpracę różnych grup organizacji (rysunek 2) określających czynniki wpływające na jakość danej usługi (rysunek 4), co generalnie jest zgodne z koncepcją trwałego rozwoju.

#### **Informacje o autorze**

**Dr hab. Zbigniew Olesiński** – profesorem nadzwyczajnym w Akademii Finansów w Warszawie. E-mail: [zbigniew\\_olesinski@op.pl](mailto:zbigniew_olesinski@op.pl).

#### **Bibliografia**

- Avery, G 2009. *Przywództwo w organizacjach*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Etel, L. 2009. Bezpośrednie instrumenty ekonomiczno-finansowe stosowane przez gminy, w: J.M. Salachna (red.) *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Białoostocka Fundacja Kształcenia Kadr.
- Frączkiewicz-Wronka, A. 2009. *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice: AE w Katowicach.

- Furman, W. 2010. Public relations – skuteczny instrument budowy wizerunku jednostki terytorialnej, w: K. Kaszuba (red.) *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Fundacja Kształcenia Kadr.
- Gumkowska, M. i J. Herbst 2005. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2004 r., Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Hales, L. 2010. Internet jako innowacyjne narzędzie realizacji funkcji marketingowej przez jednostki samorządu terytorialnego, w: K. Kaszuba (red.) *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.
- Heffner, K. 2008. Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego, w: Z. Strzelecki (red.) *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kiedyba, A. 1995. *Fundacje i stowarzyszenia*, Warszawa: Fundacja im. F. Eberta.
- Klasik, A. 1998. Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania, w: M. Obrębski (red.) *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Kosiedowski, W. (red.) 2005. *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń: TNOiK.
- Kuc, B.R. 2004. *Od zarządzania do przywództwa*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM.
- Lasocik, Z. 1994. *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Warszawa: C I dla OP BORDO.
- Leśniewski, M.A. 2010. *Zrównoważony rozwój, a konkurencyjność gmin*, Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego.
- Morawski, W. 2010. *Konfiguracje globalne; struktury, agencje, instytucje*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Olesiński, Z., Predyger, A., Leśniewski, M. i A. Rzepka 2011. *Organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.
- Olesiński, Z. 2010. *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, Warszawa: C.H. Beck.
- Pieczynski, M. 2009. Monitoring i ewaluacja planów rozwojowych w gminie, w: Krukowski, K. (red.) *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.
- Sabat, A. 2011. *Obrazy poszczególnych gmin; opracowanie na podstawie wyników badania procesów komunikacji i partycypacji społecznej w zakresie jakości usług publicznych*, Starachowice: Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach.
- Sadowy, M. i M. Woźniak 2007. *Kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, Warszawa: IGPIK.
- Strategia wdrażania projektu innowacyjnego „Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście Jakości Usług Publicznych” 2011. Kielce: Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach.
- Szromnik, A. 2010. Marketing jako narzędzie realizacji przez gminę funkcji informacyjno-promocyjnej, w: K. Kaszuba (red.) *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16.
- Świętokrzyski Nawigator Komunikacji i Partycypacji Społecznej w Kontekście jakości Usług Publicznych; Badanie procesów komunikacji i partycypacji społecznej w zakresie jakości usług publicznych świadczonych przez świętokrzyskie JST 2011. Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach.
- Wiatrak, A.P. 2011. *Strategia rozwoju gmin wiejskich*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Ziółkowski, M. 2007. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, w: A. Zalewski (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.