

Samoorganizacja i samoświadczenie usług w organizacjach publicznych



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Samoorganizacja i samoświadczenie usług w organizacjach publicznych

Jacek Chądryński, Justyna Trippner-Hrabi

Jacek Chądzyński, Justyna Trippner-Hrabi – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

Adam Drobnia

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Magdalena Czarnecka

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/denisismagilov

© Copyright by Jacek Chądzyński, Justyna Trippner-Hrabi, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

<https://doi.org/10.18778/8220-683-8>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10131.20.0.K

Ark. wyd. 9,5; ark. druk. 8,875

ISBN 978-83-8220-683-8

e-ISBN 978-83-8220-684-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I	
Dojrzałość organizacji publicznych do wykorzystania elastycznych systemów zarządzania	11
1.1. Determinanty zmian systemów zarządzania w organizacjach publicznych	11
1.2. Gospodarka współpracy w sektorze publicznym	15
1.3. Identyfikacja wartości kapitału intelektualnego w systemach samorządzących się	23
1.4. Interoperacyjność systemów ICT z systemami decyzyjnymi	28
Rozdział II	
Od linearnych do elastycznych form zarządzania organizacjami publicznymi – podejście ewolucyjne	33
2.1. Linearny model zarządzania organizacjami publicznymi	33
2.2. Nurt behawioralny w zarządzaniu publicznym	37
2.3. Algorytmy matematyczne w procesie podejmowania decyzji	40
2.4. Wielowymiarowe struktury zarządzania organizacjami publicznymi	42
2.5. Zintegrowane systemy zarządzania organizacjami publicznymi	45
2.6. Procesowe zarządzanie wiedzą w organizacjach	50
2.7. Hybrydyzacja struktur organizacji publicznych	56
2.8. Samorządowanie w organizacjach publicznych	59
Rozdział III	
Implementacja elastycznych podejść zarządczych w świadczeniu usług publicznych	63
3.1. Specyfika organizacji i zarządzania usługami publicznymi	63
3.2. Samowystarczalny model świadczenia usług publicznych	69
3.3. Rynkowe modele świadczenia usług publicznych	70
3.4. Społeczne modele świadczenia usług publicznych	74
3.5. Samoświadczenie usług publicznych	87

Rozdział IV

Samoorganizacja i samoświadczenie usług publicznych w praktyce – wybrane rozwiązania	105
4.1. Samoorganizacja w instytucji publicznej	105
4.2. Koprodukcja i niekoordynowana samoobsługa w świadczeniu usług publicznych	108
4.3. Samoobsługa fakultatywna i obligatoryjna w świadczeniu usług publicznych	115
4.4. Samoobsługa kolektywna i indywidualna w świadczeniu usług publicznych	118
 Bibliografia	 123
 Spis schematów	 137
 Spis tabel	 139
 Spis zdjęć i rysunków	 141

Wstęp

Współczesne organizacje należące do sektora publicznego, realizując cele, dla których zostały powołane, działają w bardzo dynamicznym i zmiennym otoczeniu. Ta burzliwość uwarunkowań determinuje wchodzenie podmiotów publicznych w relacje z innymi jednostkami, by dostarczać przez nie usługi w jak największym stopniu zaspokajały potrzeby różnych grup mieszkańców i innych interesariuszy, takich jak przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe czy działające na danym terenie instytucje kultury, sztuki i nauki. To współdziałanie pozwala również na zwiększenie spektrum możliwości świadczenia usług publicznych i oddalanie się od powtarzalności wypełnianych zadań według utartych schematów i mało elastycznych instrukcji. Następuje transformacja struktur organizacyjnych w kierunku form sieciowych, angażujących różne podmioty oraz indywidualne osoby. Zmianom ulegają również sposoby zarządzania takimi jednostkami, co pozwala na bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb wspomnianych mieszkańców i innych interesariuszy. Różne modele zarządzania stosowane w administracji publicznej w różnym stopniu wpływają na poziom efektywności organizacyjnej podmiotów sektora publicznego w zależności od zastosowanych rozwiązań zarządczych.

Ze względu na pojawianie się coraz to nowych wyzwań i wynikających z nich szans oraz zagrożeń zmianom ulega również sposób organizacji i dostarczania usług publicznych. Wzrost ich znaczenia należy wiązać z jednej strony z dążeniem społeczeństwa oraz podmiotów tworzących ich otoczenie gospodarcze do poprawy warunków bieżącego funkcjonowania i możliwości lepszego rozwoju, a z drugiej – z przekształcającymi się uwarunkowaniami, w których sektor publiczny zaczyna zapewniać dostępność do usług publicznych. Wspomniane uwarunkowania wiążą się choćby ze zmianami demograficznymi powodującymi stałe zmniejszanie się w strukturze populacji części społeczeństwa w wieku produkcyjnym na rzecz osób będących już w wieku poprodukcyjnym, wymagających z tego powodu często zwiększonego zakresu usług opiekuńczych czy innych, kierowanych do ludzi starszych i wymagających wsparcia z powodu postępującej utraty samodzielności czy wręcz niedołęstwa.

Przedmiotem rozważań w niniejszej publikacji jest z jednej strony problematyka samorządztwa w strukturach organizacyjnych instytucji publicznych, a z drugiej – kwestia wykorzystywania możliwych, uznawanych za alternatywne,

form dostarczania usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które angażują we wspomnianych procesach samych obywateli, będących ich koproducentami, a niekiedy nawet jedynymi producentami. Monografia służy usystematyzowaniu wiedzy w tych dwóch obszarach, zdefiniowaniu powiązanych z nimi podstawowych pojęć i procesów oraz sklasyfikowaniu opisywanych rozwiązań. Logika prowadzonych w jej ramach analiz ma charakter ewolucyjny, wskazujący w ujęciu chronologicznym na stopniowe zmiany zachodzące w ramach poszczególnych koncepcji zarządzania organizacjami publicznymi i zapewniania dostępu do usług publicznych. Takie podejście pozwala wyeksponować pojawiające się przewagi i korzyści płynące z innowacyjnych praktyk zarządzania w instytucjach publicznych oraz z nowoczesnych, włączających form świadczenia usług publicznych. Identyfikacja i zrozumienie obecnie już dostępnych, chociaż jeszcze słabo wykorzystywanych, ścieżek rozwoju w tych obszarach oraz ich popularyzacja są ważnymi elementami systemowego wzmacniania rozwoju terytorialnego. Procesy samoorganizacji w zarządzaniu zespołowym oraz samoświadczenia w usługach publicznych mogą w istotny sposób wpływać na rezyliencję lokalnych wspólnot oraz zrównoważony charakter ich rozwoju.

Autorzy uważają, że koniecznym staje się obecnie stosowanie zaawansowanych w systemowe wykorzystanie wiedzy procesów decyzyjnych oraz związane z tym wdrażanie inkluzywnych modeli organizacji i świadczenia usług publicznych. Na podstawie literatury przedmiotu oraz dokumentów, studiów przypadku i obserwacji terenowych dokonano porównania teoretycznych założeń związanych z samozarządzaniem w organizacjach publicznych i alternatywnymi formami świadczenia usług publicznych z praktyką. Opisanie w niniejszej monografii zagadnienia nie były do tej pory zbyt szeroko eksplorowane, przede wszystkim w literaturze krajowej. W opracowaniach międzynarodowych również nie stanowią z pewnością głównego nurtu zarówno rozważań teoretycznych, jak i działalności badawczej.

Poniższa praca ma charakter teoretyczno-praktyczny. W rozdziale pierwszym zaprezentowano gotowość podmiotów publicznych do implikowania elastycznych rozwiązań organizacyjnych. Będąc jej przejawem dojrzałość zweryfikowano w ujęciu teoretycznym pod kątem wykorzystania rozwiązań z obszaru ekonomii współpracy, a także w odniesieniu do znaczenia kapitału intelektualnego w działaniu nowoczesnych podmiotów publicznych czy konieczności wdrażania przez nie innowacyjnych rozwiązań bazujących na wykorzystywaniu systemów ICT. Zwłaszcza ten ostatni element zyskał szczególnie na znaczeniu w dobie zagrożeń związanych z pandemią choroby COVID-19, wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Sprawne zarządzanie podmiotami i dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych staje się możliwe dzięki zintegrowanym rozwiązaniom. Interoperacyjność rozumiana jako ujednolicanie standardów i procedur, wymiennosc podsystemów oraz zgodność wymagań stanowi atrybut, który wpływa na efektywność gospodarowania w sektorze publicznym i jest bezpośrednio związany z realizacją modelu życia w społeczeństwie informacyjnym. Wydaje się, że opisywane

zmiany mają charakter nieodwracalny i niezbędny do właściwego dostosowania się organizacji publicznych do nowych realiów.

W rozdziale drugim zobrazowano ewolucję koncepcji zarządzania organizacjami publicznymi. Punktem wyjścia dla tych rozważań są opisy linearnych podejść kierowania takimi podmiotami. Następnie, zgodnie z chronologią zachodzących zmian, scharakteryzowane zostały złożone, wielowymiarowe sposoby działania jednostek publicznych. Rozdział kończą zagadnienia dotyczące najnowszych tendencji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem podmiotów publicznych, a mianowicie hybrydyzacją ich struktur organizacyjnych oraz samorządzeniem. Celem tej części pracy było udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące uwarunkowań determinujących współczesne zmiany w procesach organizacji i zarządzania strukturami publicznymi.

W rozdziale trzecim szczególną uwagę zwrócono na kolejny etap ewolucji w świadczeniu usług publicznych. Upraszczając, można stwierdzić, że poczynając od modelu samowystarczalnego, wpisującego się w tradycyjny (biurokratyczny) model zarządzania publicznego, poprzez model rynkowy – ściśle związany z koncepcją New Public Management (NPM) – i model partycypacyjny, wynikający z rozwinięcia założeń koncepcji NPM i wdrażania założeń koncepcji New Public Governance (NPG), samorządy terytorialne w zakresie systemu usług publicznych konstituują w praktyce nowy model, w tym przypadku – samoobsługowy. W tej części pracy zaprezentowano dwa klasyczne modele świadczenia usług publicznych oraz wyodrębniono dwa nowe, w ramach których wykorzystywane są rozwiązania angażujące w te procesy obywateli. W modelu społecznym odbywa się to poprzez zaangażowanie mieszkańców określonego terytorium w działalność podmiotów społecznych uczestniczących w całym procesie świadczenia usług od ich planowania po realizację, z kolei w modelu samoobsługowym rola mieszkańców, jako koproducentów czy wręcz wyłącznych producentów usług, jest jeszcze większa. Zmieniające się uwarunkowania środowiskowe, społeczne i gospodarcze powodują, że sposoby świadczenia usług publicznych charakterystyczne dla modelu samoobsługowego powinny zyskiwać na znaczeniu i popularności. Oczywiście obecnie żaden z przedstawionych w tym rozdziale modeli nie funkcjonuje w czystej postaci, a w praktyce mamy do czynienia z łączeniem elementów charakterystycznych dla poszczególnych rozwiązań.

W ostatnim, czwartym rozdziale monografii skupiono się na omówieniu dobrych praktyk z zakresu zastosowania mechanizmów samorządzenia w organizacjach publicznych oraz interesujących przykładów bezpośredniego angażowania się mieszkańców w procesy dostarczania usług publicznych. Wybrano i zaprezentowano przykłady nowoczesnych rozwiązań w zakresie samoorganizacji i samoobsługi, kierując się kryterium innowacyjności i uniwersalności rozumianej jako zdolność do przeniesienia i zastosowania ich w każdym innym miejscu (np. w dowolnej jednostce samorządu terytorialnego). Przykłady te pochodzą zarówno z Polski, jak i innych krajów, takich jak Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania, Włochy czy Holandia. Według Autorów taka globalna perspektywa

w lepszy sposób obrazuje zdywersyfikowanie możliwych sposobów zarządzania organizacjami i dostarczania usług publicznych. Może ona również stanowić dla innych podstawę oceny własnych rozwiązań i benchmarku, by w efektywniejszy sposób modyfikować i dostosowywać wykorzystywane rozwiązania do obecnych i przyszłych potrzeb.

Popularyzacja opisywanych rozwiązań, jako jeden z celów tej publikacji, dotyczy szerokiego grona jej potencjalnych odbiorców. Po pierwsze może posłużyć środowisku praktyków z sektora publicznego, w postaci przedstawicieli władz oraz pracowników administracji publicznej, w szczególności samorządom terytorialnym. Po drugie okaże się pomocna dla przyszłych praktyków – studentów szkół wyższych, zwłaszcza kierunków: ekonomia, zarządzanie oraz gospodarka przestrzenna, geografia społeczno-ekonomiczna czy socjologia. Po trzecie w przypadku systemu świadczenia usług publicznych niezwykle istotne jest również uświadamianie samych obywateli o pojawiających się dla nich nowych możliwościach przynajmniej częściowo samodzielnego zaspokajania potrzeb dotyczących usług publicznych w sposób efektywny i jakościowy.

Rozdział I

Dojrzałość organizacji publicznych do wykorzystania elastycznych systemów zarządzania

1.1. Determinanty zmian systemów zarządzania w organizacjach publicznych

Organizacja pracy i systemy zarządzania w podmiotach publicznych wpływają na sprawność i wydajność działań tych jednostek. Przekłada się to z kolei na sposób funkcjonowania państwa i samorządów terytorialnych oraz możliwość wypełniania przez te podmioty fundamentalnej roli jako administratorów życia społeczno-gospodarczego. Dlatego też od dawna powstają różne koncepcje i pomysły, które mają usprawnić działalność organizacji publicznych, by lepiej realizowały powierzone im zadania.

Koncepcje i metody zarządzania implementowane w organizacjach publicznych ewoluują, przybierając na sile w ostatnim dziesięcioleciu. Zauważalne przemiany rozpoczęły się już w latach 80. XX wieku, kiedy podjęto próby minimalizowania nadmiernej biurokracji w jednostkach publicznych, która wpływała negatywnie na efektywność pracy i pociągała za sobą wysokie nakłady finansowe. Zaproponowane rozwiązania koncentrowały się na przeniesieniu realiów biznesowych do środowisk podmiotów publicznych, gdzie konkurencyjność, efektywność i jakość wykonywanych zadań odgrywały pierwszoplanowe role. To menedżerskie podejście, wykorzystujące przedsiębiorcze rozwiązania w zarządzaniu publicznym, zostało nazwane *New Public Management* (NPM). Koncepcja ta również spotkała się z falą krytyki z uwagi na fakt, że nastawienie na wydajność i efektywność marginalizowało w znaczącym stopniu rolę państwa jako kreatora polityki publicznej. Założenia NPM zostały zmodyfikowane, przez co kolejna koncepcja – *Neo-Weberian State* – uwzględniała znaczenie roli państwa i obywateli jako współtwórców kluczowych procesów społecznych¹. Bardzo duże znaczenie w przemianach w funkcjonowaniu

1 P. Modrzyński, *Globalne trendy w zarządzaniu publicznym – przykład centrów usług wspólnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 129, s. 298.

podmiotów publicznych miał postęp techniczny, digitalizacja i informatyzacja, dzięki którym możliwe było wprowadzenie nowych idei. Patrick Dunleavy uznał, że te nowe rozwiązania w podmiotach publicznych rozpoczynają czas *Digital Era Governance* (DEG)². Następnie głoszone w teorii i praktyce postulaty, że podmioty publiczne winny wносить wartość materialną i niematerialną do społeczeństwa, co nazwano mianem *public value* (wartość publiczna). W tej koncepcji ważne jest dobro wspólne, a nie korzyści pojedynczych mieszkańców. W polityce Unii Europejskiej, w zakresie zarządzania podmiotami publicznymi, kładzie się nacisk na inteligentny wzrost gospodarek w skali mikro (poszczególnych podmiotów) poprzez promowanie wiedzy i innowacji, szczególnie procesowych i produktowych. Innowacje te są ważne również dla zrównoważonego rozwoju, dzięki czemu wprowadza się oszczędności środowiskowe mające na celu łagodzenie skutków zmian klimatycznych. Szczególnie istotne stają się akcje upowszechniające wiedzę z tego zakresu zarówno w społeczeństwie, jak i wśród pracowników podmiotów publicznych. Wspomniany wzrost jest możliwy do osiągnięcia poprzez innowacje społeczne, które ukierunkowane są na rozwój kapitału intelektualnego. Obejmują one m.in. „przekwalifikowanie i wspieranie zatrudnienia oraz zachowanie struktur społecznych, które sprzyjają zapewnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”³. Pojawiające się innowacyjne rozwiązania wpływają także na zmianę systemów zarządzania w jednostkach publicznych, z czym wiążą się:

- informatyzacja i rozwój wiedzy, co umożliwia szeroki dostęp do informacji oraz stosowanie nowoczesnych kanałów komunikacyjnych wewnątrz podmiotów publicznych, między organizacjami oraz pomiędzy jednostkami a mieszkańcami; systematycznie niwelowane są bariery związane z brakiem dostępu do sieci w obszarach mniej zurbanizowanych; obywatele, którzy oprócz wyżej wymienionych sposobów komunikowania oczekują stosowania nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania sprawami publicznymi oraz wysokiej jakości dostarczanych usług publicznych, nazywani są społeczeństwem informacyjnym; wiedza stanowi najcenniejszy zasób organizacyjny, przez co jest traktowana jako niefinansowy kapitał danego podmiotu;
- internacjonalizacja procesów zarządzania, które mogą być inicjowane przez gospodarki bardziej rozwinięte, a następnie benczmarkowane w inne rejony globu; w dobie szerokiej współpracy i sieciowości organizacji publicznych taki rozwój i standaryzacja stosowanych metod zarządczych są obligatoryjnymi elementami umożliwiającymi nie tylko zapoczątkowanie kooperacji, ale również prowadzenie wspólnych działań na wysokim poziomie; znamienity wkład w umiędzynarodowienie działalności podmiotów publicznych mają

2 P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler, *New public management is dead-long live digital-era governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2006, vol. 16(3), s. 3–22.

3 A.P. Wiatrak, *Innowacyjność w zarządzaniu sektorem publicznym*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej – Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 235.

duże organizacje, często globalne, takie jak: Unia Europejska, Bank Światowy czy Światowa Organizacja Zdrowia, które precyzują w bardzo szczegółowy sposób formę, jakość czy intensywność prowadzonych działań przez poszczególne państwa i ich organy publiczne;

- rozwój międzynarodowej gospodarki, wzrost konkurencyjności gospodarek, które muszą obecnie być innowacyjne na światowym rynku; jak zauważa P. Smoke: „nowa gospodarka globalna wymusza procesy przekształceń w tradycyjnej, narodowej polityce gospodarczej wdrażanej przez lata w poszczególnych krajach”⁴;
- procesy decentralizacji, które trwają już od wielu lat, obecnie dotyczą również środowiska wewnętrznego podmiotów publicznych⁵; uelastycznienie struktur organizacyjnych umożliwia szybszą i właściwszą reakcję na pojawiające się problemy oraz otwiera perspektywy inicjowania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań zarządczych; nowe podejście do świadczenia usług publicznych jest też wynikiem oczekiwań obywateli, podmiotów prywatnych czy innych partycypantów dotyczących poziomu, zakresu czy szybkości świadczonych dóbr⁶;
- reorganizacja funkcjonowania organizacji zmierzająca do zwiększenia samodzielności pracy i decyzyjności poszczególnych zatrudnionych; zmiany te ukierunkowują wykonywanie zadań w ramach zespołów projektowych, gdzie niejednokrotnie włączane są procesy samorządzenia tych grup w realizacji powierzonych zadań; unika się realizowania częściowych, indywidualnych interesów oraz wąsko pojmowanych racji i przekonań; zespoły te mają swobodę decyzyjną w klasycznych funkcjach zarządzania według H. Fayola, tj. planowania, organizowania, przewodzenia (w tym motywowania) i kontrolowania; oczywiście te płaszczyzny ulegają zmianie i tak np. procesy kontrolne zastępowane są samokontrolą i identyfikacją z organizacją oraz poczuciem odpowiedzialności za wykonywane zadania wśród zatrudnionych; przewodzenie, tradycyjne pojmowane jako rządy jednej osoby, przeobraża się w kolektywne działanie zespołów, których członkowie decydują o kształcie pracy, a mottem takiej kooperacji jest to, że wysiłki ludzkie są najskuteczniejsze w warunkach wolności, zaufania, partnerstwa i współpracy;
- partycypacja społeczna, włączająca obywateli w życie społeczne, publiczne i polityczne, dająca mieszkańcom realną możliwość współpodejmowania decyzji administracyjnych; jest ona realizowana na trzech poziomach relacji; pierwszy dotyczy informowania mieszkańców o podjętych decyzjach,

4 P. Smoke, *Rethinking Decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform*, „Public Administration and Development” 2015, vol. 35(2), s. 110.

5 Tamże.

6 B. Kudrycka, *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2001, s. 29.

które bezpośrednio dotyczą zainteresowanych grup, drugim są konsultacje mające na celu otrzymanie spektrum opinii mieszkańców na temat projektów, postulatów podejmowanych przez władze, a ostatnim poziomem jest współdecydowanie, co służy ocenie przedstawionych przez władze pomysłów oraz czynnemu uczestnictwu w rozwiązywaniu problemów, zwłaszcza tych lokalnych;

- innowacje w działalności podmiotów publicznych, które są konieczne dla efektywnego zaspokajania potrzeb społecznych; ważne, by władze centralne i lokalne stosowały zdywersyfikowane programy zachęt, co ma na celu stymulowanie rozwoju i aplikowanie działań twórczych, które następnie są wdrażane i upowszechniane w otoczeniu danego podmiotu lub w jego środowisku wewnętrznym; sektor publiczny, który sam winien być innowacyjny, jest przede wszystkim kreatorem i propagatorem wdrażania twórczych rozwiązań i programów w środowiskach biznesowych (akceleratorem).

Tendencja związana z traktowaniem czynnika ludzkiego jako niefinansowego, najważniejszego kapitału organizacji powinna być również propagowana w strukturach podmiotów publicznych. Współczesne tendencje związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w instytucjach publicznych, które w sporym wymiarze przenoszą dobre praktyki ze strefy biznesu, przekształcają biurokratyczne, sztywno działające podmioty (zasady administracji Weberowskiej) w kierunku elastycznego układu dostosowanego do występujących potrzeb oraz reguł rachunku ekonomicznego⁷. Takie efektywne kierowanie zasobami ludzkimi będzie prowadzić do zwiększenia satysfakcji z pracy osób tam zatrudnionych, przez co jakość wykonywanych zadań prawdopodobnie znajdzie się na wysokim poziomie. W dalszej kolejności zmiany w postawach, zaangażowaniu, sposobie wykonywanych działań będą przekładały się na wzmocnienie etosu pracy zatrudnionych w instytucjach publicznych. Dlatego należy propagować kulturę organizacyjną, która bazuje w dużej mierze na zaufaniu. Poprzez wdrażanie zasad empowermentu, czyli uppełnomocnienia pracowników, przekazuje się zatrudnionym władzę i kompetencje, co okazuje się korzystne zarówno dla pracowników, jak i organizacji poprzez właściwsze i systematyczne wykorzystanie ich potencjału. Tak jak w podmiotach biznesowych implementowanie właściwych narzędzi kierowania zasobami ludzkimi przekłada się na zwiększenie konkurencyjności tych jednostek, tak i w organizacjach publicznych może to skutkować osiągnięciem wyznaczonych celów.

7 J. Sobolewska-Noe, *Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 1(21), s. 35.

1.2. Gospodarka współpracy w sektorze publicznym

Oryginalne, angielskie pojęcie *collaborative economy*, odnoszące się do opisywanego w tym podrozdziale zjawiska, jest w polskiej literaturze różnie tłumaczone. Można spotkać się w niej z takimi pojęciami jak: ekonomia współpracy, gospodarka współpracy, a nawet gospodarka kolaboratywna. Przychylając się jednak do uzasadnienia sformułowanego przez K. Czernek i D. Wójcik dotyczącego tłumaczenia słowa *economy*⁸ i jednocześnie uznając, że używanie przymiotnika kolaboratywny⁹ lub kolaboracyjny¹⁰ jest zbyt daleko idącym i niepotrzebnym anglicyzmem, w dalszej części publikacji będziemy stosować określenie „gospodarka współpracy”. Wyjątkiem od tej reguły będzie sytuacja, kiedy nastąpi bezpośrednie odwołanie do publikacji, której autor używa w treści innego sformułowania.

Przechodząc do wyjaśnienia istoty tego rozwiązania, można ogólnie stwierdzić, że gospodarka (ekonomia) współpracy rozumiana jest jako nasilający się współcześnie fenomen nowych i cały czas ewoluujących, złożonych, różnorodnych, wzajemnie się napędzających zjawisk o znaczącej skali i konsekwencjach¹¹.

Przyjmuje się, że pojęcie gospodarki współpracy (*collaborative economy*) pojawiło się w 2009 roku. Nie oznacza to jednak, że jest zjawiskiem, którego nie można było zaobserwować już wcześniej. Pierwszych przykładów wykorzystywania gospodarki współpracy należałoby dopatrywać się już na początku dziejów *homo sapiens* i aktywności człowieka realizowanej wspólnie z innymi, chociażby w trakcie polowań czy obrony przed drapieżnikami. W dużym stopniu to właśnie umiejętność współpracy pozwoliła ludziom przeżyć i rozwinąć się w formie wspólnotowej¹². Wraz z rozwojem ludzkości i wytworzeniem się systemu podziału pracy klasyczną współpracę w dążeniu do osiągnięcia wspólnego celu stopniowo zaczęły zastępować relacje opierające się na wymianie towarowej, czyli inaczej barterze. Ludzkość weszła w fazę handlu towarami, a z czasem również usługami. Wymiana towarowa posiadała jednak swoje poważne ograniczenia, związane

8 Autorzy, analizując definicje słów „gospodarka” i „ekonomia”, uznali, że pierwsze z tych pojęć odzwierciedla system mechanizmów i warunków działania podmiotów, z kolei drugie – zidentyfikowane zasady i reguły pozwalające je opisać. Istotę angielskiego słowa *economy* lepiej zatem oddaje polskie słowo „gospodarka”. Zob. K. Czernek, D. Wójcik, *Gospodarka współdzielenia z perspektywy przedsiębiorców sektora turystycznego*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 3(368), s. 66.

9 M. Hendel, *Współdzielenie w gospodarce. Syntetyczne ujęcie zjawiska*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 3–4(98–99), s. 189.

10 K. Czernek, D. Wójcik, P. Marszałek, *Zaufanie w gospodarce współdzielenia*, „Gospodarka Narodowa” 2018, lipiec–wrzesień, nr 3(295), s. 26.

11 E. Jastrzębska, P. Legutko-Kobus, *Ekonomia współpracy – definicje, klasyfikacje i dobre praktyki*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 4(40), s. 445.

12 V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn (red.), *Innovation in public sector. Linking capacity and leadership*, Springer, London 2018, s. 20–30.

przede wszystkim z koniecznością znalezienia partnera zainteresowanego oferowanym towarem i – co ważne – posiadającego produkty potrzebne drugiej stronie wymiany (sytuacja, w której oferent musiał się stać jednocześnie nabywcą). Chcąc ograniczyć te bariery współpracy, zaczęto używać w transakcjach handlowych towarów, których „siła nabywcza pozostawała stała, były podzielne, jednorodne, trwałe i zdadne do transportu”¹³. Początkowo były to najbardziej uniwersalne i przydatne dobra, takie jak zboże, zwierzęta domowe, ich skóry, sól, które z czasem wyparły kruszce, czyli metale szlachetne. Te przyjęły w końcu postać pieniądza kruszcowego¹⁴. W ten sposób gospodarkę barterową sukcesywnie zaczął zastępować model gospodarczy oparty na pieniądzu i podmiotach wyspecjalizowanych w ramach swej działalności w określonych obszarach produkcji, handlu bądź usługach. Związane z tymi zmianami wprowadzenie elementu pośredników pomiędzy producentem a finalnym odbiorcą jakiegoś dobra spowodowało, że relacje rynkowe uległy istotnej, żeby nie powiedzieć – diametralnej, zmianie. Na to wszystko nałożyło się dodatkowo stopniowe bogacenie się większej części społeczeństw, co z kolei doprowadziło do wzrostu konsumpcji dóbr na skalę masową. Z tego względu w XX wieku zaczęto mówić nawet o zjawisku hiper- czy nadmiernej konsumpcji opierającej się na własności¹⁵. Nie tylko rozwój gospodarki rynkowej, ale również zwiększanie się liczby członków lokalnych i globalnej społeczności miały wpływ na tę sytuację. Krok po kroku ich relacje ekonomiczne stawały się coraz mniej bezpośrednie poprzez godzenie się na postępującą dominację scentralizowanych krajowych, a z czasem i międzynarodowych czy nawet globalnych korporacji i udział pośredników pomiędzy podmiotami oferującymi określone dobra oraz ich potencjalnymi odbiorcami. Oczywiście nigdy nie zniknęły na dobre bezpośrednie relacje między obiema stronami, ale w skali globalnej zostały one zmarginalizowane.

Od lat 70. minionego wieku badacze zaczęli jednak dostrzegać i nazywać nasilenie się pewnych trendów. Początkowo chodziło o wspólną konsumpcję dóbr (*collaborative consumption*) i korzyści z niej wynikające dla osób w tym zakresie współpracujących ze sobą (np. wspólnie użytkujących zakupione dobra)¹⁶. Gospodarka współpracy to jednak coś więcej niż tylko konsumpcja, w grę wchodzi również np. współpraca w ramach wytwarzania określonych dóbr, a więc w produkcji czy świadczeniu usług, stąd też koncepcja wspólnej konsumpcji stopniowo ewoluowała. Zaczęły pojawiać się nowe pojęcia, takie jak: gospodarka wzajemności

13 J. Lewiński, *Wymiana barterowa a pieniężna*, https://www.nbportal.pl/archive/artykuly/nawpoczatek/wymiana_barterowa_a_pieniezna (data dostępu: 30.04.2020).

14 *Jaki był udział wymiany barterowej w historii kreowania współczesnego pieniądza?*, <https://barterklub.pl/jaki-byl-udzial-wymiany-barterowej-w-historii-kreowania-wspolczesnego-pieniadza/> (data dostępu: 30.04.2020).

15 E. Krok, *Collaborative consumption in a sharing economy*, „Scientific Papers of The Silesian University of Technology, Organization and Management Series” 2019, no. 135, s. 99.

16 M. Felson, J. Spaeth, *Community structure and collaborative consumption a routine activity approach*, „The American Behavioral Scientist” 1978, March–April, s. 4.

czy gospodarka rówieśników (*peer economy*, *P2P economy*), gospodarka współdzielenia (*shared economy*, *sharing economy*), gospodarka gig (*gig economy*) bądź gospodarka dostępu (*access economy*)¹⁷.

Koncepcja współpracy, współużytkowania czy współdzielenia zyskiwała coraz bardziej na znaczeniu wraz z gwałtownym rozwojem technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz wchodzeniem na rynek osób z pokolenia Y, zwanych też millenialsami. Jest to pokolenie osób urodzonych w dwóch ostatnich dekadach XX wieku¹⁸, które charakteryzuje się m.in. tym, że w przeciwieństwie do wcześniejszych pokoleń nie ma żadnych problemów z wykorzystywaniem nowych rozwiązań technologicznych. Można by wręcz rzec, że jest to pierwsze pokolenie, dla którego komputer osobisty i Internet są rzeczami oczywistymi, a ich powszechne wykorzystywanie nie budzi obaw, lecz stanowi coś tak naturalnego, jak posługiwanie się sztućcami przy jedzeniu czy nawet oddychanie. Co jednak ciekawe, millenials, oprócz powszechnego korzystania ze współczesnych rozwiązań ICT i komunikowania się ze sobą bądź utrzymywania bliskich relacji w świecie wirtualnym, doceniają wartość komunikacji bezpośredniej, „bezpośrednich relacji społecznych, a także możliwość korzystnej wzajemnie interdyscyplinarnej współpracy”¹⁹. Niekiedy zarzuca się im brak odpowiedzialności i egoizm²⁰, ale nawet jeśli to prawda, to być może dbanie o własne dobro i interes przyczyniło się do skłonności do oszczędzania i podejmowania współpracy wśród tej grupy pokoleniowej, stając się podwalinami wspólnej konsumpcji dóbr lub ich wymiany. Często czy wręcz najczęściej dzieje się tak przy wykorzystaniu dostępnych rozwiązań technologicznych. Zdaniem R. Botsman, millenials dorastali, dzieląc się i wymieniając gramy, filmami itp., co stało się ich drugą naturą, realizowaną także w dorosłym życiu²¹. Jednak na wzrost popularności zjawiska współpracy i współdzielenia, zwłaszcza wśród starszych generacji pokoleniowych, wpływ miał także kryzys gospodarczy, który dotknął świat w 2008 roku²². Ludzie zaczęli sobie uświadamiać, że przecież nie trzeba być właścicielem, by móc użytkować jakieś dobro lub mieć do niego dostęp. Takie rozwiązanie w trudnych czasach nie przynosi nikomu ujemy ani nikogo nie deprecjonuje.

17 E. Jastrzębska, P. Legutko-Kobus, *Ekonomia...*, s. 445; K. Stokes, E. Clarence, L. Anderson, A. Rinne, *Making sense of the UK collaborative economy*, Nesta, Collaborative Lab, September 2014, s. 9–10, https://www.collaboriamo.org/media/2014/10/making_sense_of_the_uk_collaborative_economy_14.pdf (data dostępu: 28.04.2020).

18 Przyjmuje się „[...] najczęściej, że pokolenie millenialsów to generacja młodych ludzi urodzonych między rokiem 1982 a 2003, aczkolwiek daty graniczne należy traktować raczej umownie”. P. Kisiel, *Millenials – nowy uczestnik życia społecznego?*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2016, vol. 8, nr 1(14), s. 85.

19 Tamże, s. 88.

20 W. Staszewski, *Y to Polska właśnie*, „Newsweek”, <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/millenials-czyli-pokolenie-y/x4s9qs8#articleGallery> (data dostępu: 29.04.2020).

21 R. Botsman, *The case for collaborative econsumption*, https://www.ted.com/talks/rachel_botsman_the_case_for_collaborative_consumption?language=my (data dostępu: 22.03.2020).

22 E. Krok, *Collaborative...*, s. 99.

Jak to już zostało wspomniane, można się spotkać z wielością pojęć definiujących zjawisko współpracy i współdzielenia, ale i z wieloma próbami zdefiniowania samego pojęcia *collaborative economy*, które jest uznawane przez osoby interesujące się tematem za najlepiej oddające charakter zjawiska²³. Należy pokrótce nadmienić, że gospodarkę współpracy definiuje się jako model ekonomiczny, w którym własność i dostęp są wspólne dla korporacji, startupów i ludzi, co skutkuje większą wydajnością rynku, a w konsekwencji nowymi produktami, usługami i rozwojem biznesu²⁴.

Definiując to pojęcie w sposób opisowy, oddający istotę zjawiska, można powiedzieć, że gospodarka współpracy polega na wykorzystaniu technologii internetowych do łączenia rozproszonych grup ludzi we wspólnotę współpracy w celu lepszego wykorzystania towarów, umiejętności i innych przydatnych rzeczy. Dzięki wykorzystywaniu ICT, w szczególności poprzez wykorzystanie dostępnych platform wymiany, ludzie mogą się ze sobą bezpośrednio komunikować (również w trakcie realizacji transakcji), będąc równorzędnymi partnerami i pomijając pośredników. Łatwość wchodzenia w interakcje i możliwość szybkiego reagowania na efekty współpracy czy realizowanych transakcji (ocena satysfakcji) zwiększają też zaufanie uczestników takich działań i wpływają na ich otwartość na współpracę, znacząco redukując koszty transakcyjne. Taka forma podejmowania współdziałania daje też możliwości lepszego wykorzystania zasobów będących w posiadaniu ludzi, którzy z nich korzystają rzadko i nieefektywnie. Poza tym specyfika współczesnych rozwiązań ICT pozwala na budowanie firm i realizację wspólnych projektów, obejmujących wiele rozproszonych przestrzennie osób i zasobów bez udziału czy pośrednictwa dużej centralnej organizacji²⁵. W konsekwencji zastosowania tych rozwiązań zwiększa się zdolność dotychczasowych konsumentów do jednoczesnego stawania się producentami konsumowanych przez siebie towarów i usług (prosumentami) oraz „dzielenia się nimi nawzajem w ramach wspólnoty współpracy”²⁶. Warto w tym miejscu jeszcze dodać, że ta współpraca

23 Najczęściej pojęcie gospodarki współpracy (*collaborative economy*) jest utożsamiane z pojęciem gospodarki współdzielenia (*sharing economy*), które pojawiło się w literaturze wcześniej i jest bardziej rozpowszechnione. W wyszukiwarce Google Chrome na dzień 1.05.2020 roku pojawiło się ok. 931 mln wyników wyszukiwania dla hasła *sharing economy* przy ok. 135 mln wyników dla *collaborative economy*. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się jednak, że pierwszy z tych terminów jest pojęciem szerszym, ale drugi stanowi jego najistotniejszą część.

24 J. Owyang, Ch. Tran, Ch. Silva, *The collaborative economy: Products, services, and market relationships have changed as sharing startups impact business models. To avoid disruption, companies must adopt the Collaborative Economy Value Chain*, „Altimeter Research Theme: Digital Economies” 2013, June, vol. 4, s. 4.

25 K. Stokes, E. Clarence, L. Anderson, A. Rinne, *Making...*, s. 11.

26 J. Rifkin, *Spółeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2016, s. 147. Dodatkowo J. Rifkin bardzo optymistycznie zakłada, że połączenie w jedną całość, jeden system operacyjny, w tzw. Internet przedmiotów (*Internet of Things*), Internetów: komunikacyjnego, energetycznego i logistycznego pozwoli na zwiększenie wydajności oraz ograniczenie „kosztów krańcowych produkcji i kosztów dostawy pełnego wachlarza towarów i usług prawie do zera w całej gospodarce”; tamże, s. 20.

i współdzielenie zasobów mogą zarówno przybierać postać transakcji nieodpłatnych, jak i mieć charakter odpłatny²⁷.

Swoją definicję, będącą kompilacją dotychczas stosowanych, zaproponowali również rodzimi autorzy raportu *Ekonomia współpracy w Polsce 2016*: „Ekonomia [gospodarka] współpracy jest definiowana jako inicjatywy oparte o horyzontalne sieci i partycypację społeczności. Jest zbudowana na «rozproszonej władzy i zaufaniu w ramach społeczności w przeciwieństwie do scentralizowanych instytucji» (Rachel Botsman), zacierając tym samym granicę pomiędzy producentem i konsumentem. Społeczności te wchodzić ze sobą w interakcję poprzez sieci online i platformy P2P, jak również we współdzielonych przestrzeniach, takich jak laboratoria fabrykacji (FabLaby) i przestrzenie coworkingowe OuiShare”²⁸.

Gospodarka współpracy jest pojęciem bardzo szerokim, uwzględniającym różne obszary i formy działalności. Te ostatnie w literaturze przedmiotu są często podzielone na filary działalności, różniące się celem (zob. schemat 1).

Działania zaprezentowane w ramach schematu 1 mogą być realizowane w różnych formach lub za pośrednictwem odmiennych modeli ich realizacji, wskazując jednocześnie typ platformy interakcji i wymiany oraz swoich możliwych uczestników²⁹:

- Business-to-Consumer (B2C) – polega na interakcji między konsumentami a firmami, które są właścicielami lub bezpośrednio zarządzają oferowanymi dobrami,
- Business-to-Business (B2B) – w jego ramach dochodzi do wspomnianych powyżej interakcji pomiędzy dwiema firmami,
- Peer-to-Peer (P2P) – przy wsparciu platformy internetowej lub innego narzędzia wspierającego dochodzi tu do interakcji pomiędzy co najmniej dwiema osobami nieprowadzącymi działalności gospodarczej, której celem jest sprzedaż (handel) lub wymiana dóbr posiadanych przez jedną ze stron,
- Consumer-to-Business (C2B) – przejawia się w interakcji pomiędzy konsumentem a firmą, w której firma korzysta i płaci za wiedzę lub inne zasoby konsumenta.

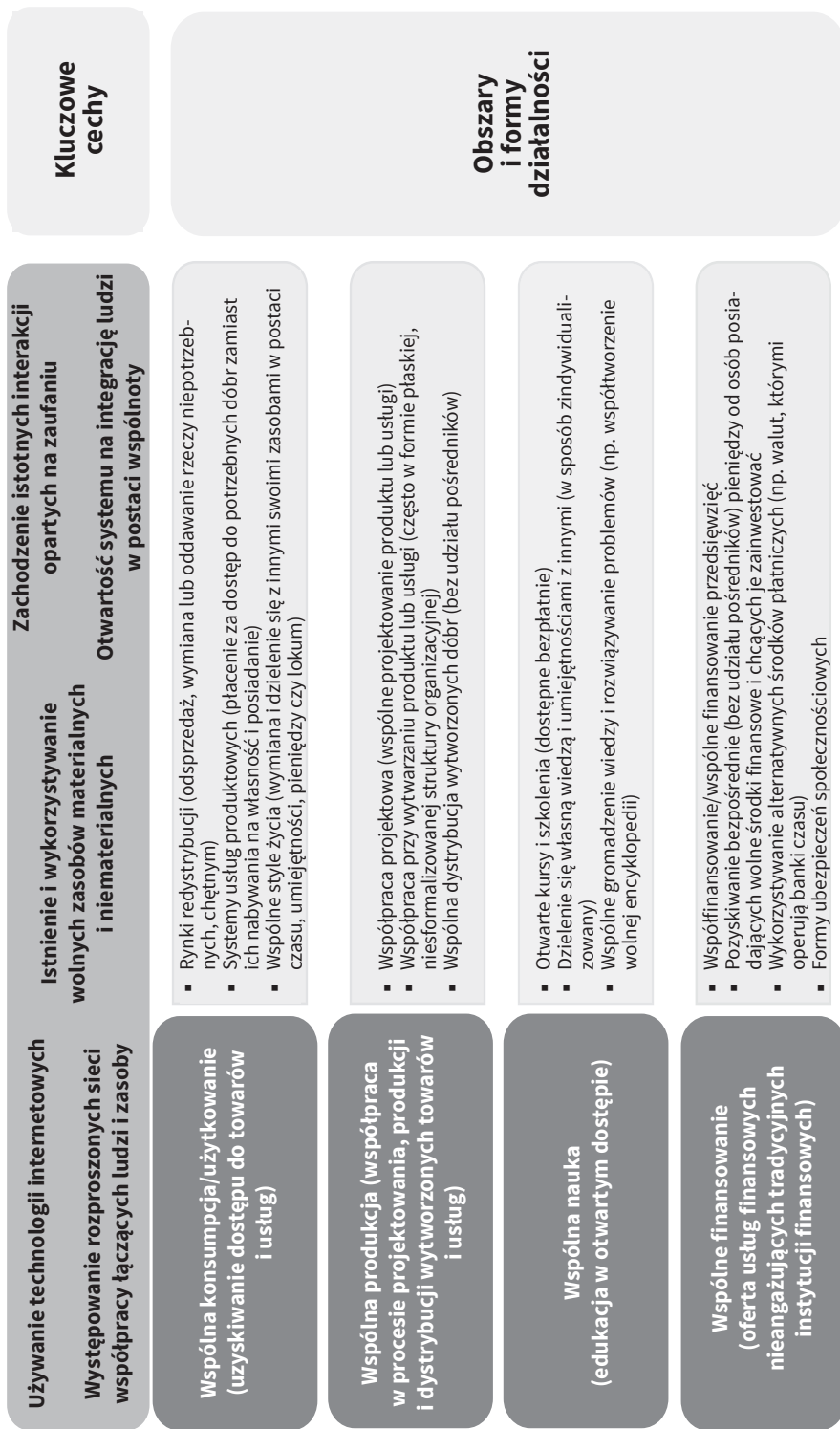
Według metodyki przyjętej przez wymienianą już społeczność QuiShare należy wyróżnić jeszcze jeden obszar, jakim jest „otwarte i poziome zarządzanie (obejmujące zmiany w organizacjach, usługach publicznych i zaangażowaniu obywateli) – np. budżety partycypacyjne i inne zaawansowane formy partycypacji oraz kooperatywy”³⁰. Warto jednak w tym miejscu zastanowić się, czy w tym przypadku nie można mówić raczej o sposobie niż o obszarze działania, a jeśli już, to czy tym obszarem nie byłby sektor publiczny, jego jednostki i zmiany w sposobie zarządzania nimi.

27 S. Gössling, C.M. Hall, *Sharing versus collaborative economy: How to align ICT developments and the SDGs in tourism?*, „Journal of Sustainable Tourism” 2019, vol. 27(1), s. 75.

28 D. Sokołowski, S. Starzyński, B. Rok, Ł. Zgiep, *Raport Ekonomia Współpracy w Polsce 2016*, s. 11, <https://www.slideshare.net/lukaszZgiep/raport-ekonomia-wspopracy-w-polsce-2016> (data dostępu: 20.04.2020).

29 K. Stokes, E. Clarence, L. Anderson, A. Rinne, *Making...*, s. 12.

30 E. Jastrzębska, P. Legutko-Kobus, *Ekonomia...*, s. 448.



Schemat 1. Filary gospodarki współpracy ze względu na kluczowe cechy i obszar działalności

Źródło: opracowanie na podstawie K. Stokes, E. Clarence, L. Anderson, A. Rinne, *Making sense of the UK collaborative economy*, Nesta, Collaborative Lab, September 2014, s. 9–10.

Chcąc podać przykłady działalności odzwierciedlających założenia koncepcji gospodarki współpracy, możemy korzystać zarówno z doświadczeń zagranicznych, jak i krajowych. Do najbardziej znanych zalicza się powstałą w USA, ale działającą w wielu krajach, w tym również w Polsce, platformę Uber, łączącą dzięki aplikacji początkowo prywatne jednostki – kierowców posiadających samochody i ludzi chcących skorzystać z ich usług transportowych³¹. Kolejną popularną na całym świecie platformą jest Airbnb, która przede wszystkim umożliwia kontakt osobom chcącym wynająć wolne powierzchnie mieszkaniowe, poszukującym ich na krótko (np. turyści) bądź na dłuższy okres (np. studenci)³². W tych przypadkach mamy do czynienia z usługami o charakterze odpłatnym. Przykładem świadczenia usług nieodpłatnych może być Couchsurfing, którego celem jest tylko łączenie osób pragnących za darmo udostępnić na krótko część swojej przestrzeni mieszkalnej podróżnikom, a także nawiązać z nimi znajomości, pomóc im w poznawaniu miejsca, do którego przybyli (jego kultury, zwyczajów, lokalnych atrakcji itp.)³³. Szukając czysto rodzimych przykładów gospodarki współpracy, można wskazać na portal PolakPotrafi.pl³⁴, z którego korzystają jednostki chcące zrealizować swoje projekty z różnych dziedzin wraz z osobami zainteresowanymi udzieleniem wsparcia dla ich realizacji. Warto również wspomnieć o portalu NaprawmyTo.pl³⁵, którego celem jest ułatwianie komunikacji i łączenie działań samorządów terytorialnych z ich mieszkańcami w obszarze rozwiązywania problemów pojawiających się na ich terenie. Z kolei jako przykłady działań we wskazanym wcześniej obszarze otwarte i partycypacyjne zarządzanie wymienia się budżety obywatelskie oraz sołeckie realizowane w jednostkach samorządu terytorialnego³⁶.

Powszechność korzystania z platform internetowych i aplikacji (w tym mobilnych) powoduje stały rozwój działalności podejmowanych w formule gospodarki współpracy, jednak towarzyszą temu zjawisku wątpliwości, a nawet słowa krytyki ze strony osób, które z gospodarką współpracą są związane od lat. Jako propagatorzy tego modelu ekonomicznego zwracają one uwagę na wypaczenie pierwotnych założeń idei gospodarki współpracy, związanych m.in. ze wspieraniem rozwoju zrównoważonego, z budowaniem więzi społecznych czy redukcją nierówności i ubóstwa. Jak zauważają S. Gössling i C.M. Hall, łatwiejsza dostępność

31 Obecnie w Polsce zmianie uległy wymogi stawiane kierowcom oraz zakres oferowanych usług. Dotyczy to nie tylko samochodowego transportu osób, ale również transportu lotniczego, transportu towarów bądź dostarczania jedzenia; zob. <https://www.uber.com/pl/pl> (data dostępu: 1.05.2020).

32 <https://www.airbnb.pl> (data dostępu: 1.05.2020).

33 <https://www.couchsurfing.com/about/how-it-works> (data dostępu: 1.05.2020).

34 <https://polakpotrafi.pl> (data dostępu: 1.05.2020).

35 <https://naprawmyto.pl/home> (data dostępu: 1.05.2020).

36 M. Feltynowski, *Local initiatives for green space using Poland's Village Fund: Evidence from Lodzkie voivodeship*, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series” 2020, vol. 50(50), s. 31–41; M. Feltynowski, A. Rzeńca, *Solecki Fund as instrument in the hands of rural development policy makers*, [w:] A. Krakowiak-Bal, M. Vaverkova (red.), *Infrastructure and environment*, Springer, Cham 2019.

i niższe koszty potrafią przełożyć się na częstsze wykorzystywanie dobra, usługi (np. podróże), co w efekcie wpływa na zwiększoną konsumpcję i negatywne skutki w innych obszarach (np. większy ruch lotniczy i jego szkodliwe oddziaływanie na środowisko). Wspomniani badacze nadmieniają, że wykorzystywanie platform gospodarczych wprawdzie sprzyja wchodzeniu na rynki przez mikro i małe przedsiębiorstwa (np. poprzez redukcję wydatków na marketing i reklamę), ale zyski z tych biznesów w niemałej części, bo sięgającej nawet 30%, trafiają do akcjonariuszy platform, często globalnych. Trudno więc w tej sytuacji mówić o sprawiedliwym podziale korzyści (*fair distribution of benefits*)³⁷. Poza tym, oferując produkty i świadcząc usługi odpłatne, nie można wykluczyć przypadków nieuczciwych praktyk w obszarze ocen (opinii). Pewne wątpliwości budzi również kontrola, jaką ma państwo nad działalnością podmiotów oferujących swoje usługi na globalnych platformach oraz nad regulowaniem przez nie przewidzianych prawem krajowym danin publicznych³⁸. Jeszcze mocniej wypowiedział się A. De Grave, jeden z wizjonerów społeczności QuiShare, stwierdzając już w 2016 roku, że gospodarka współpracy skończyła się przede wszystkim dlatego, że koncepcja straciła całą swoją moc wyjaśniającą, ale po części ze względu na fakt, że została ona wypaczona przez agresywne strategie biznesowe wielkich kapitalistycznych platform, wykorzystujących altruistyczne i bezinteresowne motywacje obywateli lub tzw. prosumentów³⁹.

Przy wszystkich swoich ułomnościach i zastrzeżeniach, w świetle nieustających zmian technologicznych, gospodarka współpracy, jako model ekonomiczny i sposób na prowadzenie działalności zarówno o charakterze niekomercyjnym, jak i komercyjnym, będzie się nadal rozwijać i jeszcze bardziej upowszechniać, służąc kolejnym, nowym podmiotom, a być może, znajdując również szersze zastosowanie w procesach świadczenia usług publicznych. Jak bowiem wskazują osoby blisko związane z tą koncepcją, wręcz zaangażowane w jej rozwój, czyli jej propagatorzy, łatwiejsza dostępność, oszczędności i finalnie niższe koszty potrafią przełożyć się na częstsze wykorzystywanie danego dobra bądź usługi. Przy zmieniających się warunkowaniach i rosnącej odpłatności za oferowane standardowo usługi publiczne możliwość włączenia się w rozwiązania, jakie niesie ze sobą gospodarka współpracy, pozwala ludziom na przynajmniej częściowe ograniczenie efektów tych niekorzystnych zmian. Takie obszary jak: edukacja i nauka, transport, produkcja i oferowanie żywności to pola, na których można znaleźć przykłady zastosowania ekonomii współpracy włączającej się do procesu dostarczania alternatywnych form usług

37 S. Gössling, C.M. Hall, *Sharing versus collaborative economy: How to align ICT developments and the SDGs in tourism?*, „Journal of Sustainable Tourism” 2019, vol. 27(1), s. 74–96, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09669582.2018.1560455> (data dostępu: 28.04.2020).

38 S. Gössling, C.M. Hall, A.-Ch. Andersson, *The manager's dilemma: A conceptualization of online review manipulation strategies*, „Current Issues in Tourism” 2018, vol. 21, no. 5, s. 484–503, https://www.academia.edu/19276499/The_Managers_Dilemma_A_conceptualization_of_online_review_manipulation_strategies (data dostępu: 27.04.2020).

39 A. De Grave, *So long, collaborative economy!*, <https://www.ouishare.net/article/so-long-collaborative-economy> (data dostępu: 29.04.2020).

publicznych. Działająca w Polsce od 2011 roku firma Nextbike z powodzeniem oferuje systemy samoobsługowych wypożyczalni rowerów miejskich⁴⁰, które skutecznie wpisują się w szerszy system transportu publicznego, będąc dodatkowo rozwiązaniem sprzyjającym zmniejszaniu w miastach emisji szkodliwych zanieczyszczeń (niskiej emisji). Podobne korzyści przynosi również aplikacja inOneCar.com, dzięki której dodatkowo dochodzi do integracji pracowników wspólnie dojeżdżających do miejsca pracy⁴¹. Interesującym i zasługującym na popularyzację rozwiązaniem jest również dzielenie się z osobami potrzebującymi żywnością nadmiarową czy posiadającą krótki termin przydatności do spożycia. Przykładem może być działająca w co najmniej kilku miastach w Polsce społeczność skupiona w ramach inicjatywy Foodsharing Polska⁴². Formą wsparcia dla ludzi będących w trudnej sytuacji materialnej, a więc ubogich i potrzebujących, wpisującą się w formułę gospodarki (ekonomii) współdzielenia i angażującą, oprócz przedstawicieli sektora społecznego, sektor publiczny (głównie poprzez udostępnianie nieruchomości na powierzchnie handlowe i usługowe, ale również przez bezpośrednie wsparcie finansowe), są sklepy socjalne. Pierwszym, który powstał w Polsce, jest działający od września 2010 roku sklep patronacki Fundacji Jeden Drugiemu⁴³. Na kolejny przyszło potrzebującym czekać ponad 10 lat. W grudniu 2020 roku fundacja Wolne Miejsce otworzyła w Katowicach swój pierwszy sklep socjalny⁴⁴, a kolejne zaczęły powstawać również w innych miastach. To tylko wybrane przykłady włączania się gospodarki współpracy w procesy świadczenia usług publicznych. Oczywiście nie ma żadnych wątpliwości, że nie stanie się ona wyłącznym remedium na niedoskonałości rynku, ale z pewnością może stanowić jego dobre uzupełnienie.

1.3. Identyfikacja wartości kapitału intelektualnego w systemach samozarządzających się

Jak dla zasobów wiedzy, tak i dla kapitału intelektualnego czynnik ludzki jest strategicznym źródłem sukcesów i stanowi trzon współczesnych organizacji, wywodzących się z różnych sektorów, także podmiotów należących do obszaru publicznego⁴⁵. Dzięki niemu podmioty mogą nie tylko funkcjonować na określonym

40 <https://nextbike.pl> (data dostępu: 2.05.2020).

41 <https://www.inonecar.com> (data dostępu: 2.05.2020).

42 https://www.facebook.com/FoodsharingPolska/?ref=page_internal (data dostępu: 20.12.2020).

43 <http://www.jedendrugiemu.pl/sklep-patronacki-w-warszawie.html> (data dostępu: 28.10.2020).

44 <https://wolnemiejsce.pl/spichlerz> (data dostępu: 3.03.2021).

45 A. Sokołowska, *Wiedza jako podstawa efektywnego zarządzania kapitałem intelektualnym*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 127–128.

poziomie, lecz również rozwijać się w pożądanym kierunku⁴⁶. Obserwuje się w nich tendencję do zwiększania nacisku na jakość pracy i oferowanych usług, lepszą obsługę klienta, zmaksymalizowanie zaangażowania pracowników, zmiany w systemach motywacyjnych czy nawet reorganizację całych jednostek. Powyższe spostrzeżenia potwierdzają, że organizacje publiczne w swoich działaniach przyjmują jako priorytet poprawę w dostarczaniu świadczonych usług w głównej mierze poprzez doskonalenie pracy czynnika ludzkiego.

Śledząc rozważania różnych autorów, można wnioskować, że kapitał intelektualny nie ma jednej obowiązującej definicji. Przyjmuje się, że jest to po prostu różnica między wartością rynkową a księgową danego podmiotu. Dlatego wycena organizacji nie powinna bazować na wynikach zawartych w księgach rachunkowych, lecz należy w niej brać pod uwagę również to, jak dany podmiot jest oceniany przez np. klientów czy inwestorów⁴⁷. Na potwierdzenie powyższego należy przytoczyć definicję L. Edvinsson i M.S. Malone, którzy zaznaczają, że kapitał intelektualny składa się zarówno z wiedzy i doświadczenia zatrudnionych, jak i marki, znaków handlowych lub nawet aktywów zaksięgowanych w wartościach historycznych, które z biegiem czasu mogą mieć wpływ na zwiększenie potencjału organizacji⁴⁸. Kapitał intelektualny to całość posiadanych niematerialnych zasobów, które razem z aktywami materialnymi stanowią finalną wartość organizacji⁴⁹. Niejednokrotnie przedstawia się go jako górę lodową, której widoczny wierzchołek symbolizuje zasoby materialne (zaksięgowane w sprawozdaniach finansowych). Jej istotny fragment znajduje się jednak pod wodą, przez co jest słabo widoczny lub wręcz niemożliwy do zauważenia. Ta część to aktywa niematerialne, nazwane również kapitałem intelektualnym⁵⁰. Zasób ten bywa postrzegany i definiowany także jako suma wiedzy posiadanej przez zatrudnionych i współpracujących z daną organizacją. Wiedza ta przyczynia się do tworzenia wartości finansowej jednostki⁵¹. Kapitał intelektualny jest zbiorem zachowań, wiedzy, doświadczeń itp. zatrudnionych, zarządzających daną organizacją oraz interesariuszy, czyli współpracujących osób wywodzących się z bliższego i dalszego otoczenia podmiotu. W toku działania organizacje wypracowują swoje procedury, procesy, standardy i elementy należące do artefaktów fizycznych, językowych, takie jak: znaki, patenty bądź loga. Stanowią one kapitał intelektualny, a jednocześnie wpływają na jego wartość. Niektórzy badacze twierdzą, że kapitał intelektualny należy dzielić na mniejsze funkcjonalne grupy,

46 A. Brooking, *Intellectual capital*, Cengage Learning EMEA, London 1993, s. 190.

47 http://www.wzieu.pl/zn/453/summ/23_rzempala.pdf (data dostępu: 20.10.2017).

48 L. Edvinsson, *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 10–11.

49 A. Baron, M. Armstrong, *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Uzyskiwanie wartości dodanej dzięki ludziom*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 18.

50 A. Szałkowski (red.), *Rozwój kapitału intelektualnego współczesnej organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 34.

51 A. Pietruszka-Ortyl, *Kapitał intelektualny w organizacji*, [w:] B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 12.

w skład których wchodzi: kapitał ludzki, społeczny lub relacyjny oraz kapitał organizacyjny albo strukturalny⁵².

W przeciwieństwie do aktywów rzeczowych czy finansowych zasoby wiedzy, które stawia fundament kapitału intelektualnego, są trudno mierzalne, nie dają się opisać i ująć w tradycyjnych miarach klasyfikacji. Niełatwo jest dobrać właściwe, wiarygodne wskaźniki mierzące np. doświadczenie czy zdolności pracowników. Nie jest prostym też określenie stopnia chociażby użyteczności dyplomów renomowanych uczelni. Trudnym i skomplikowanym zadaniem okazuje się również wycena przydatności wiedzy cichej z modelu japońskiego⁵³. Można także przypuszczać, że zaufanie do danego podmiotu mierzone jedynie wartościami rachunkowymi jest zbyt powierzchowne. Należy wyliczać powyższe elementy, ponieważ to one decydują w głównej mierze o różnicy między wartością rynkową a księgową organizacji.

Egzystujące miary i modele rachunkowe, oceniające wartość kapitału intelektualnego, jawią się jako zbyt statyczne, gdyż zasób ten ciągle ulega zmianom i modyfikacjom, przeobrażając się w bardzo szybkim tempie. Dlatego też uzyskane rezultaty mogą odbiegać w znacznym stopniu od stanu faktycznego.

Pierwszą znaną metodą umożliwiającą oszacowanie istotności kapitału intelektualnego, a w tym także wiedzy, jest Nawigator Skandii⁵⁴. Zapoczątkował on powstawanie innych koncepcji, takich jak: Monitor Aktywów Niematerialnych K.E. Sveiby, Platforma Wartości, Zbilansowana Karta Wyników czy Nawigator Kapitału Intelektualnego T.A. Stewarta⁵⁵. Nawigator Skandii wyznacza dziewięćdziesiąt jeden wskaźników, które mierzą działania w różnych obszarach, np.: konsumentów, procesów, finansów, postępu, zasobów ludzkich i rozwoju⁵⁶. Sklasyfikowane w ten sposób zasoby i aktywa w łatwiejszy i bardziej kompleksowy sposób mogą zostać poddane ocenie i przydatności dla rozwoju danej organizacji. Powiązanie to dotyczy również horyzontu czasowego, ponieważ analizie podlega także gospodarowanie finansami. Dzięki tej metodzie wnioskowaniu poddane zostają też decyzje ekonomiczne odzwierciedlające się w bieżącej działalności podmiotu. Kolejnym etapem monitoringu

52 A. Baron, M. Armstrong, *Zarządzanie kapitałem...*, s. 18; M. Mroziewski, *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa. Koncepcje, metody wartościowania i warunki jego rozwoju*, Difin, Warszawa 2008, s. 28; Z. Antczak, *Kapitał intelektualny przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza Drukarnia Antykwa S.C., Warszawa 2004, s. 34; Z. Przygodzki, *Znaczenie kapitału społecznego w rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

53 M. Haradhan, *The impact of knowledge management models for the development of organizations*, „Journal of Environmental Treatment Techniques” 2017, vol. 5(1), s. 6–8.

54 A. Czerwiński, *Znaczenie wiedzy dla gospodarki w ujęciu makro- i mikroekonomicznym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Zarządzanie” 2018, t. 45(3), s. 106–107.

55 E. Bombiak, *Istota i pomiar kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2011, nr 15(88), s. 83–94.

56 S. Seidman, *Contested knowledge: Social theory today*, Wiley Blackwell Publishing, Chichester West Sussex 2017, s. 80.

jest oszacowanie szans, które rysują się przed podmiotem, oraz możliwości ich wykorzystania⁵⁷.

Następną koncepcją służącą do pomiaru kapitału intelektualnego jest Monitor Aktywów Niematerialnych⁵⁸. Narzędzie to dzieli organizacje na płaszczyzny, takie jak: struktura wewnętrzna, zewnętrzna oraz indywidualne kwalifikacje. Pierwsza z nich, oprócz opisu układu organizacyjnego podmiotu, zawiera również elementy kultury organizacyjnej. Składa się z łatwo mierzalnych części, np.: patentów, systemów komputerowych czy baz danych. Jej integralnym ogniwem są również aspekty niematerialne, nieformalne, a przez to trudniej mierzalne – chociażby wartości i normy – które w znaczącym stopniu wpływają na image organizacji, jakość pracy czy zaufanie. Struktura zewnętrzna uwypukla powiązania między odbiorcami, dostawcami, kooperantami oraz pokazuje stopień i sposób postrzegania marki, znaku firmowego, a także renomę podmiotu w otoczeniu. Indywidualne kwalifikacje to z kolei specyficzne umiejętności każdej organizacji, które odróżniają ją od innych w otoczeniu⁵⁹. Przykładowe wskaźniki Monitora Aktywów Niematerialnych prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Wskaźniki aktywów niematerialnych

	Indywidualne kwalifikacje	Struktura wewnętrzna	Struktura zewnętrzna
Rozwój	- poziom wykształcenia, - różnorodność kompetencji, - doświadczenie, - kwalifikacje	- inwestycje w nowe technologie, - planowane szkolenia	- wzrost sprzedaży produktów, - liczba nawiązanych nowych kontaktów, - wzrost zatrudnienia
Odnowienie	- koszty kursów, - wartość dodana na jednego zatrudnionego, - koszty udziału w warsztatach i konferencjach	- nowe procesy, - modernizacja istniejących procesów, - nowe patenty licencje	- udział sprzedaży dotychczasowego produktu na nowych rynkach, - powrót do współpracy z dawnymi klientami
Efektywność	- udział specjalistów, - rentowność pracowników	udział pracowników technicznych	- rentowność dostawców, - sprzedaż na jednego klienta
Stabilność, ryzyko	- staż pracy, - wiek pracowników, - niepełnosprawności, - różnorodność pracownicza	- rotacja pracowników, - rodzaj umów, - liczba etatów	- powtarzalność zakupów, - liczba lojalnych klientów, - współpraca z dostawcami i innymi kooperantami

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Bombiak, *Istota i pomiar kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2011, nr 15(88).

57 A. Jaruga, J. Fijałkowska, *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym. Koncepcje i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s. 105–106.

58 E. Dąbrowska-Karasińska, *Wpływ metod pomiaru kapitału ludzkiego na wartość firmy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H: Oeconomia” 2002, nr 36, s. 187.

59 Tamże, s. 32.

Każdy z zasobów niematerialnych można powiększać bezpośrednio poprzez usprawnianie go lub pośrednio, wykorzystując w tym celu oddziaływanie innego poprawianego aktywu⁶⁰. Sytuacja ta jest możliwa dzięki temu, że integralne elementy wzajemnie się dopełniają – umacnianie jednego działu korzystnie na inne.

Następnym narzędziem służącym ocenie składowych kapitału intelektualnego jest Platforma Wartości⁶¹, która dzieli je na dwie kategorie:

- elementy trwałe – patenty, znaki firmowe, licencje,
- elementy płynne – kompetencje zatrudnionych.

W tym modelu wyraźnie widać również to, że jeżeli organizacja chce zrealizować przyjęte założenia, konieczna jest interakcja i współdziałanie poszczególnych części składowych kapitału intelektualnego. Należy pamiętać, że jeśli siła wartości będzie przesunięta na jeden składnik kapitału, a inne pozostaną pominięte, może nastąpić destabilizacja pomiędzy jego składowymi uniemożliwiająca realizację założeń⁶². Model ten translokuję wartość aktywów niematerialnych na wartość finansową, ponieważ właściwe zarządzanie składnikami kapitału intelektualnego, a w szczególności wiedzą, prowadzi do działań innowacyjnych w podmiocie, które w bezpośredni sposób przekładają się na wyniki finansowe organizacji.

Kolejna metoda pomiaru to zastosowanie Zbilansowanej Karty Wyników, która dzieli podmiot na cztery perspektywy: klienta, finansową, procesów wewnętrznych oraz możliwości wprowadzania innowacji⁶³. Przyjęta wizja i cele strategiczne organizacji są dopasowywane do odpowiedniej perspektywy, a w dalszej kolejności na ich podstawie wytycza się cele szczegółowe i wskaźniki ich oceny⁶⁴. Oczywiście i w tej koncepcji wydzielone płaszczyzny są od siebie zależne i wzajemnie się przenikają. Organizacje, by móc funkcjonować na rynku, potrzebują klientów chętniej kooperujących z podmiotem, który ma właściwie zaplanowane, wdrożone i przeprowadzane procesy zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Realizacja tych założeń pozostaje zależna w dużej mierze od uczenia się i winna prowadzić do rozwoju oraz wprowadzania innowacji. Ma to ścisły związek z perspektywą finansową, bez której nie jest możliwa realizacja jakichkolwiek założeń⁶⁵. Zbilansowana Karta Wyników scala sprawozdawczość finansową z oceną wartości aktywów niematerialnych. Ważne okazuje się inwestowanie w zasoby organizacji, a szczególnie w te o charakterze niematerialnym, dla których okres zwrotu z poniesionych nakładów może być wydłużony.

60 A. Pietruszka-Ortyl, *Modele diagnozy kapitału intelektualnego organizacji*, [w:] B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku*, Difin, Warszawa 2002, s. 62–63.

61 A. Sokołowska, *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w małym przedsiębiorstwie*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 64–66.

62 A. Jaruga, J. Fijałkowska, *Rachunkowość...*, s. 83.

63 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balance Scorecard – Measures that drive performance*, „Harvard Business Review” 1992, January–February, s. 76.

64 Z. Antczak, *Kapitał...*, s. 35.

65 A. Jaruga, J. Fijałkowska, *Rachunkowość...*, s. 70–73.

W ostatnim opisanym narzędziu służącym do pomiaru, czyli Nawigatorze Kapitału Intelktualnego według T. Stewarta⁶⁶, kapitał intelektualny dzieli się na: ludzki, strukturalny i klienta. Możemy w nim wyróżnić wskaźniki służące mierzeniu i ocenie elementów składowych tego zasobu. Ocenia on obecną pozycję organizacji oraz prognozuje, jakie miejsce rynkowe podmiot może zająć w przyszłości. Nawigator pozwala na konfrontację obecnych zasobów jednostki z celami wyznaczonymi do realizacji. Dzięki temu uwidocznione zostają luki w wiedzy oraz braki, które powinno się minimalizować i uzupełnić, by nie stały się barierą w osiąganiu przyjętych założeń.

Rozpatrując powyższe ujęcia definicyjne, uwidocznione zostały aspekty różniące każde podejście. Można jednakże zaproponować elementy, które będą stanowiły wspólny mianownik dla opisanych koncepcji:

- istotny jest podział kapitału intelektualnego na mniejsze części w celu sprawniejszej analizy potrzeb i dopasowania miar oceniających,
- podkreśla się ważność podtrzymywania i nawiązywania relacji podmiotu z innymi graczami z otoczenia,
- następuje przenikanie się poszczególnych części kapitału intelektualnego, co wskazuje na ich wzajemną zależność,
- wykorzystywane miary i oceny powinny być bezpośrednio skorelowane z celami organizacji,
- dla pomyślnego rozwoju i funkcjonowania organizacji uwypuklona jest ważność zasobów takich jak: kompetencje, wiedza i kapitał ludzki.

Podsumowując rozważania dotyczące znaczenia i typologii kapitału intelektualnego, można zauważyć, że stanowi on jeden z najważniejszych zasobów każdej organizacji. Jest on w nich często dezagregowany. Dodatkowo charakteryzuje się powiązaniami sieciowymi, dlatego powinien być budowany, zarządzany i wykorzystywany w taki sposób, by stać się znaczącym czynnikiem w konkurencyjności danej organizacji.

1.4. Interoperacyjność systemów ICT z systemami decyzyjnymi

Kluczowym elementem decydującym o stopniu realizacji zadań i osiągniętych wynikach w organizacjach publicznych jest sprawność wykorzystywanych systemów i narzędzi zarządzania. Początki wdrażania różnych informatycznych metod zarządczych datuje się na lata 60. XX wieku⁶⁷. Już wtedy ich zadaniem było

66 J.D.F. Vidotto, H.A. Ferenhof, P.M. Selig, R.C. Bastos, *A human capital measurement scale*, „Journal of Intellectual Capital” 2017, vol. 18(2), s. 320.

67 W. Skarka, *CATIA V5. Podstawy budowy modeli autoregenerujących*, Helion, Gliwice 2009, s. 8.

wspieranie zintegrowanego kierowania podmiotami. Stosowane narzędzia i rozwiązania ICT (*Information and Communication Technology*) mogą mieć różny zakres i skalę z punktu widzenia dziedziny i funkcjonalności. Mniejsze podmioty ograniczają wykorzystanie tych systemów do działań służących przede wszystkim przetwarzaniu i gromadzeniu danych o stosunkowo niewielkim zasięgu oddziaływania, opartym z reguły na prostszych rozwiązaniach technologicznych. Duże organizacje, w tym instytucje i przedsiębiorstwa publiczne, dostarczające różnorodnych dóbr i usług szerszemu gronu konsumentów (mieszkańców) oraz współpracujące z podmiotami działającymi w bliższym i dalszym otoczeniu, wymagają stosowania bardzo sprawnych i elastycznych systemów ICT wpływających na jakość i szybkość podejmowanych decyzji. Można je uznać za warunek *sine qua non* procesów zarządzania wiedzą w podmiotach publicznych. Współczesność, w której funkcjonują i rozwijają się organizacje, charakteryzuje się intensywnością i szybkością zmian oraz dostępnością rozwiązań generujących mnogość informacji i impulsów przenikających z otoczenia. Informacje te mają zróżnicowaną wagę i znaczenie dla efektywności, skuteczności oraz sprawności realizowanych działań⁶⁸. Należy zatem dokonać rozeznania, które z tych danych stanowią cenny zasób dla podmiotu, a które, powodując jedynie szum informacyjny, spowalniają pracę i prawidłowość podejmowanych decyzji w organizacjach. Dlatego też właściwie zaprojektowane, dobrane i wykorzystane systemy ICT minimalizują ryzyko popełniania przez nie błędów zarówno w ich działalności strategicznej, taktycznej, jak i operacyjnej. Wpływają one na to, aby pozyskane zasoby informacyjne miały charakter użyteczny. Rozważania dotyczące systemów informatycznych należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia „system”. Genezę idei systemu zarządzania można odnaleźć w publikacjach dotyczących tzw. podejść systemowych w teorii organizacji⁶⁹. Niezależnie, czy jest on tworem sztucznym, czy naturalnym, przyjmuje się, że stanowi jedną całość składającą się z mniejszych elementów. Jego integralną częścią jest przede wszystkim cel, który determinuje i określa sens istnienia systemu oraz stanowi trzon dla innych zbiorów elementów i relacji, czyli składowych, które na siebie rzutują. Następnie system zarządzania zawiera mechanizmy transformacji, czyli procesy zmieniające dostępne zasoby na wejściu w materialne i niematerialne dobra oraz usługi na wyjściu⁷⁰. Jak wspomniano, stanowią one fundament dla mniejszych elementów – podsystemów, które poprzez realizację celów składowych mają za

68 E. Strońska, J. Trippner-Hrabi, *Wykorzystanie systemów informatycznych w zarządzaniu wiedzą – dobre praktyki*, [w:] D. Miłaszewicz, P. Szkudlarek, *Problemy współczesnej ekonomii*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017, s. 263.

69 M. Woźniak, *Ilościowe metody analizy funkcjonowania systemów informacyjno-decyzyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Seria specjalna: Monografie” 1980, nr 48, s. 13.

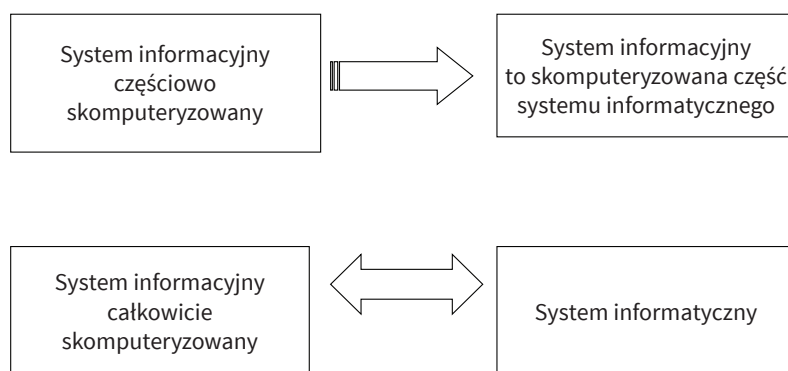
70 A. Cordella, N. Tempini, *E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery*, „Government Information Quarterly” 2015, forthcoming, s. 33.

zadanie zawsze prowadzić do osiągnięcia głównych zamierzeń. Generalnie można przyjąć, że system zajmuje się przetwarzaniem chociażby informacji, ale jego głównym celem jest wynik działania (reaguje na dane wejściowe i w sposób efektywny, dopasowując się do warunków, przetwarza je w dane rezultaty na wyjściu).

System informacyjny można definiować jako część funkcjonującego zintegrowanego układu komunikacyjnego w organizacji, którego głównym zadaniem jest przeobrażanie danych w informacje. Te ostatnie w obecnych burzliwych warunkach gospodarczych mają strategiczne znaczenie dla pomyślnego funkcjonowania i rozwoju organizacji publicznych, ponieważ właściwie pozyskane i przetworzone stają się wiedzą, która okazuje się najcenniejszym zasobem współczesnych podmiotów. System informatyczny to również fragment skomputeryzowanego systemu informacyjnego, który jest uporządkowaną siecią relacji pomiędzy takimi elementami jak: dane, człowiek, urządzenia czy metody pozyskiwania i przetwarzania danych mające na celu zaspokajanie potrzeb informacyjnych organizacji. Graficzne omówienie systemu informacyjnego i informatycznego zostało zobrażowane na schemacie 2.

Do głównych zadań systemów informatycznych wspomagających przepływ informacji można zaliczyć:

- pozyskiwanie, przetwarzanie i dystrybuowanie danych potrzebnych dla sprawnego działania organizacji i zatrudnionych w niej osób,
- wytwarzanie i utrzymywanie dostarczanych dóbr na odpowiednim poziomie jakościowym poprzez szybkie i właściwe reagowanie na pojawiające się potrzeby różnych grup docelowych,
- wspomaganie podejmowania decyzji; organizacje posiadające określone dane i informacje powinny w sposób logiczny je klasyfikować i stosować, do czego wykorzystywane są systemy informatyczne wspomagające ich pracę.



Schemat 2. System informacyjny a system informatyczny

Źródło: S. Łobejko, *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, „Monografie i Opracowania. Szkoła Główna Handlowa” 2004, nr 527, s. 24.

System informatyczny jest skupiskiem autonomicznych składników, które razem zgromadzone i działające stają się współzależne, a ich zadaniem jest przetwarzanie i przeobrażanie danych przy pomocy technik komputerowych. Ten zbiór stanowią urządzenia oraz oprogramowania służące np. do magazynowania danych, ich przeobrażania oraz transmitowania, ale przede wszystkim są to osoby zatrudnione i współpracujące, które go obsługują i z niego korzystają.

Poprzez zastosowanie właściwie dobranych systemów informatycznych, które wspomagają procesy decyzyjne w organizacjach publicznych, można np.: tworzyć analizy na potrzeby zarządzania ryzykiem, wspierać procesy przekazywania informacji mieszkańcom, dokonywać analiz finansowych w kontekście planowania budżetowego, określać skalę potrzeb ludności i podmiotów działających na terenie danej gminy, badać zakres potrzebnych zasobów, efektywnie zarządzać relacjami z klientami, modyfikować i usprawniać sposób przepływu dokumentów lub też uzyskiwać łatwiejszy dostęp do aktualnych i strategicznych danych. Systemy i podsystemy informatyczne wspomagające podejmowanie decyzji są zatem istotnym źródłem informacji na temat zdarzeń zarówno przeszłych, jak i obecnych. Te narzędzia umożliwiają również tworzenie prognoz pomagających ustalić także działania długo- i krótkookresowe. Właściwe wykorzystanie systemów skraca czas potrzebny na podjęcie decyzji i pozwala na szybszą reakcję w konkretnej sytuacji. Dodatkowo pośrednio i bezpośrednio minimalizowane są koszty związane z poszukiwaniem danych, co pozwala na dokonanie oszczędności. Podejmowanie działań włączających rozwiązania ICT w decyzyjność organizacji publicznych wymaga wykorzystania w pracy zespołów, których kompetencje oparte są na wielu specjalizacjach⁷¹. Równocześnie wsparcie intelektualne dla procesów decyzyjnych i zarządczych oraz dla rozwoju kapitału ludzkiego w administracji publicznej wymaga budowania wielopłaszczyznowej, usystematyzowanej wiedzy, która umożliwia płynne wykorzystanie wygenerowanych informacji. Ważnym, aktywnym ogniwem systemów informatycznych w organizacjach publicznych są mieszkańcy. Ważne, aby mieli oni świadomość swoich praw, a masowo dostępna i stosowana nowoczesna technologia była dla nich narzędziem ułatwiającym zaspokajanie ich potrzeb. Oznacza to również, że mieszkańcy winni legitymować się szeroką wiedzą na temat nowoczesnych technologii oraz posiadać własną infrastrukturę techniczną (co może stanowić istotną barierę) lub mieć do niej dostęp⁷². Jeżeli społeczeństwo nie będzie przygotowane na korzystanie z elektronicznej administracji, to nawet najlepsze systemy i rozwiązania informatyczne będą stosowane

71 V. Homburg, *ICT, e-government and e-governance: bits & bytes for public administration*, [w:] E. Ongaro, S. Van Thiel (red.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2018, s. 350.

72 M. Feltynowski, *Możliwości finansowania i rozwoju projektów w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 573(45); A. Nożdzak, *Wykorzystanie nowoczesnych technologii w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, r. 3, s. 342.

przez bardzo ograniczoną grupę⁷³. Głównym założeniem powszechniej informatyzacji organizacji publicznych jest m.in. to, że mieszkańcy mają bezpośredni dostęp do dokumentów, całodobowy kontakt online z podmiotem, możliwość uzyskania kompletnej informacji w sposób szybki i intuicyjny, zintegrowanie w jednym systemie różnych czynności, by nie powielać wykonywanych zadań, monitoring poprawności składanych dokumentów czy systematyczne powiadamianie o postępach w załatwianych sprawach⁷⁴. Dlatego też bardziej zasadnicze jest stanowisko, według którego aktywna partycypacja wirtualna mieszkańców stanowi dodatkowe, lecz niejedyne dostępne rozwiązanie⁷⁵. Budowanie społeczeństwa informacyjnego to proces długotrwały, wymagający szeregu działań edukacyjnych i nakładów finansowych. Niezbędna jest również aktywna postawa państwa i spójna polityka w zakresie pozyskiwania oraz udostępniania technologii ICT w zarządzaniu publicznym.

Konkludując rozważania, należy stwierdzić, że wykorzystanie systemów związanych z nowoczesnymi technologiami informatycznymi w podmiotach publicznych to proces złożony, a jego efekty niejednokrotnie są mierzalne dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Zastosowanie takiego podejścia wymaga ujęcia problematyki w sposób interdyscyplinarny, łączący nauki techniczne, ekonomiczne czy te związane z prawem.

73 M. Feltynowski, *Systemy informacji przestrzennej – narzędzie partycypacyjnej polityki rozwoju lokalnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 87–114.

74 D. Fonseca Escudero, M.A. Conde-González, F.J. García-Peñalvo, *Improving the information society skills: Is knowledge accessible for all?*, „Universal Access in the Information Society” 2018, vol. 17(2), s. 230.

75 M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Wykorzystanie ICT w procedurach głosowania*, [w:] M. Marczevska-Rytka, A.K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 57.

Rozdział II

Od linearnych do elastycznych form zarządzania organizacjami publicznymi – podejście ewolucyjne

2.1. Linearny model zarządzania organizacjami publicznymi

Zarządzanie jest nauką i sztuką praktycznego działania uprawianą od wieków, stąd na kartach historii można odnaleźć początki różnych podejść i szkół do teorii zarządzania. Już Egipcjanie przy budowie piramid wykorzystywali w swojej pracy poszczególne funkcje zarządzania, takie jak: planowanie, organizowanie czy kontrolowanie. Również Aleksander Wielki stosował zasady działań sztabu organizacyjnego w prowadzonych taktykach wojennych. Na temat praktyk i koncepcji zarządzania wypowiadali się również filozofowie, np. Platon czy Sokrates¹.

Za początek badań i implementacji dotyczących klasycznego podejścia w zarządzaniu uznaje się rok wydania książki Adama Smitha *Badanie nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (1776), w której dokonano pierwszej próby analizy zjawisk ekonomicznych. Klasyczna szkoła zarządzania jest próbą usprawnienia organizacji w XVIII i XIX wieku w ramach koncentracji sił i starań dotyczących ważności produkcji, zastosowania rozwiązań proilościowych oraz biurokratyzacji w podejmowanych działaniach. Podejście to dążyło do doskonalenia relacji na linii człowiek–rzecz, człowiek–maszyna, pomijając i marginalizując wytworzenie w organizacjach koncepcji stosunków międzyludzkich². Obecnie szkoła klasyczna jest nadal częściowo punktem odniesienia dla menadżerów kierujących pracami dużych przedsiębiorstw nastawionych na masową, jednorodną, mechaniczną produkcję, w marginalnym stopniu znajduje ona zastosowanie również w podmiotach

1 A. Kitana, *Overview of the managerial thoughts and theories from the history: Classical management theory to modern management theory*, „Indian Journal of Management Science” 2016, June, vol. 6(1), s. 16.

2 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 43.

publicznych³. Organizacja była utożsamiana z maszyną, której poszczególne elementy miały działać sprawnie, a pracownicy winni wypełniać otrzymywane polecenia. W funkcjonowaniu podmiotów nadrzędną wartością jest formalna struktura organizacyjna z wyraźnie zaplanowanymi i wytyczonymi celami do realizacji. Podmioty traktowane są więc jak systemy działań, mające doprowadzić do sprawnego wypełnienia bez zakłóceń przyjętych założeń. Szkoła klasyczna wyróżnia trzy główne nurty: naukowy, administracyjny i zarządzanie biurokratyczne⁴.

Przedstawicielami pierwszego podejścia są m.in. F.W. Taylor, L. Gilbreth, F.B. Gilbreth, H. Gantt, H. Emerson. Naukowe podejście do zarządzania kładzie nacisk na skorygowanie i ulepszanie pracy poszczególnych zatrudnionych, by ich działania były jak najbardziej efektywnie zoptymalizowane. Zakłady pracy miały problem z wydajnością, która stanowiła barierę w gospodarkach dobrze rozwijających się o stosunkowo łatwej dostępności do zasobów. Frederick W. Taylor poprzez mierzenie i kontrolowanie czasu wykonywania poszczególnych czynności przeprowadził szereg obserwacji pracy zatrudnionych, w wyniku czego wyróżnił zjawisko jej pozorowania. Wynikiem tych badań było zaprojektowanie wzorowego układu pracy, gdzie każdy element danego zadania był precyzyjnie określony z punktu widzenia chronologii i miejsca realizacji⁵. Badacz ten sugerował również, by w doborze pracowników posługiwać się podejściem naukowym, dopasowując zatrudnionych do przyjętego planu działania. Następnie powinno się również nadzorować zatrudnionych, by stosowali się do obowiązujących zasad pracy. Istota taylorizmu sugeruje, że najlepsza droga do zwiększania efektywności pracy prowadzi przez doskonalenie jej podziału i opanowanie do perfekcji wykonywania jednej operacji na danym stanowisku. Na końcu zaproponował, aby planować pracę tak, by robotnicy byli przypisani do faktycznie wykonywanego zadania. Kolejnym etapem było wdrożenie akordowego systemu wynagrodzeń, czyli uzależnionego od ilości wytworzonych sztuk danego towaru. Podmioty stosujące się do wytycznych naukowego zarządzania zanotowały znaczący wzrost produkcji, wydajności pracy i sprzedaży. Podobne badania na gruncie polskim przeprowadził K. Adamiecki⁶, który doszedł do analogicznych wniosków co F.W. Taylor i stał się zagorzałym propagatorem jego idei⁷.

3 Ch.J. Fox, H.T. Miller, *Postmodern philosophy, postmodernity, and public organization theory*, [w:] T.D. Lynch, P.L. Cruise (red.), *Handbook of organizational theory and management: The philosophical approach*, Routledge, New York 2005.

4 K. Klincewicz, *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 50–60.

5 J. Ferdous, *Organization theories: From classical perspective*, „International Journal of Business, Economics and Law” 2016, vol. 9(2), s. 8–9.

6 B.J. Debicki, *Forgotten contributions to scientific management: Work and ideas of Karol Adamiecki*, „Journal of Management History” 2015, vol. 21(1), s. 40–67.

7 Z. Martyniak, *Prekursory nauki organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 122.

Kolejni przedstawiciele szkoły naukowej to L. Gilbreth i F.B. Gilbreth. Ten ostatni, obserwując pracę murarzy, doszedł do pewnych spostrzeżeń na temat tego, jak ją usprawnić poprzez dobór odpowiednich technik wykonywanych działań i materiałów. Ulepszona ergonomia pracy zmniejszyła liczbę wypełnianych czynności w danym procesie, co zwiększyło wydajność działań o 200%. Z kolei L. Gilbreth odegrała ważną rolę w ukształtowaniu psychologii przemysłu, której zasady zostały wcielone w kierowaniu personelem. Propagatorem naukowego zarządzania był również H. Gantt, który stworzył tzn. wykres Gantta, czyli graficzne narzędzie służące do precyzyjnego planowania czasu pracy i przypisania realizatorów do określonych zadań. Znajduje ono do dzisiaj zastosowanie w organizacjach publicznych podczas realizacji złożonych projektów; można je także wykorzystywać do planowania pracy pojedynczych zatrudnionych. Niejednokrotnie to narzędzie jest modyfikowane, ponadto ma charakter wirtualny, co niezwykle pomaga w kierowaniu pracami zespołów czy działów w podmiotach publicznych.

Ostatni z wymienionych myślicieli to H. Emerson, który w wielu publicznych wystąpieniach głosił kanony naukowego zarządzania i sugerował, że przemysł kolejowy mógłby zaoszczędzić ogromne sumy pieniędzy, gdyby wdrożył naukowe zarządzanie⁸. Opowiadał się on również za stosowaniem wyspecjalizowanych ról kierowniczych w organizacji, co miało porządkować zasady pracy i stwarzać możliwość korzystania z fachowej wiedzy.

Zarządzanie administracyjne jako element klasycznego podejścia obejmowało swoim zakresem całą organizację. Najbardziej znani twórcy tego nurtu to: H. Fayol, L. Urwick i Ch. Barnard⁹. Pierwszy z wymienionych myślicieli był najbardziej popularnym kreatorem i propagatorem idei związanych z tym podejściem. Zaproponował on usystematyzowanie zasad i dobrych rozwiązań dotyczących pracy organizacji, które mogą być następnie kopiowane oraz wdrażane w szeregach innych podmiotów¹⁰. Jest to sposób myślenia i funkcjonowania wielu organizacji publicznych, gdzie wypracowane właściwe wzorce postępowania powiela się w skali nawet całego kraju. Z kolei H. Fayor był praktykiem zajmującym zarządcze stanowisko i to on wyodrębnił jako pierwszy cztery funkcje kierownicze: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie. Drugi z przedstawicieli tego nurtu, czyli L. Urwick, zintegrował podejście naukowe z administracyjnym¹¹. Zaproponował szereg wskazówek mających usystematyzować i usprawnić proces zarządzania w organizacjach. Jest on ceniony przede wszystkim za interpretację i syntezę pracy innych. Piastujący najwyższe szczeble kierownicze Ch. Barnard na łamach

8 R.W. Griffin, *Podstawy...*, s. 377.

9 A. Stabryła, *Podstawy organizacji i zarządzania. Podejścia i koncepcje badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2012, s. 18.

10 J. Adams, C. Thomas, *The changing place of the public in public management*, [w:] J.C. Thomas (red.), *Citizen, customer, partner: Engaging the public in public management*, M.E. Sharpe, Reading, MA 2012, s. 105–108.

11 J. Mioduszewski (red.), *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Expol, Olsztyn 2013, s. 99–110.

swojej książki *Funkcje dyrektora* zaproponował teoretyczną postawę akceptacji autorytetu. Miała ona być uzależniona od oceny poleceń przez podwładnych, co zaś zależę od ich zrozumienia, możliwości realizacji oraz uznania ich za właściwe¹².

Reasumując dotychczasowe spostrzeżenia na temat podejścia administracyjnego, można uznać, że proponowane zasady dotyczące systematyzacji i uporządkowania pracy organizacji to: właściwy podział pracy, występowanie autorytetu oraz hierarchii władzy, stosowanie określonych (często surowych) zasad pracy (dyscyplina pracy), jedność kierownictwa i rozkazodawstwa, podporządkowanie przez przełożonych i podwładnych interesów osobistych interesowi ogółu oraz ład organizacyjny i sprawiedliwość.

Ostatni nurt w naukowym zarządzaniu to teoria biurokracji, która została zaproponowana przez niemieckiego socjologia M. Webera. Model ten opiera się na założeniu, że schemat organizacyjny w danym podmiocie powinien być oparty na formalnych i zalegalizowanych uprawnieniach władczych. Takie podejście wykazuje się logiką, uporządkowaniem i racjonalnością, która winna stać się wzorową matrycą rozwiązań mających zastosowanie w innych podmiotach. Idealna biurokracja posiada pięć cech¹³:

- organizacja musi mieć określony podział pracy, w ramach którego stanowiska zajmowane są przez specjalistów w danej dziedzinie,
- tworzenie wspólnych zasad w organizacji sprzyja uporządkowaniu pracy i podporządkowaniu zatrudnionych,
- stosowanie hierarchicznego porządku władzy i stanowisk, gdzie jasno określone są zasady wydawania i realizowania służbowych poleceń,
- decydenci podmiotów winni propagować bezosobowe podejście do zatrudnionych, cechujące się dystansem między przełożonymi a podwładnymi,
- zatrudnienie i awansowanie należy uzależnić przede wszystkim od posiadanej wiedzy specjalistycznej.

Podsumowując to podejście, można zaznaczyć, że model teorii biurokracji różnicuje wykonywanie obowiązków według specjalizacji funkcjonalnej. Istotnym elementem jest ustalenie i przestrzeganie w organizacji hierarchii kierowniczej i decyzyjnej. Ponadto należy pamiętać, aby prawa i obowiązki pracownicze były regulowane przepisami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

12 S.A. Quatro, *New age or age old: Classical management theory and traditional organized religion as underpinnings of the contemporary organizational spirituality movement*, „Human Resource Development Review” 2004, vol. 3(3), s. 231–233.

13 N. Cervantes, Z. Radge, *Weber's bureaucratic model in Brazil: The corruption of ideas as obstacles to the implementation of public policies*, „Geoforum” 2018, vol. 95, s. 172.

2.2. Nurt behawioralny w zarządzaniu publicznym

Główną przyczyną wprowadzania zmian do zasad propagowanych przez klasyczne szkoły zarządzania były niepowodzenia związane z małą efektywnością pracy organizacji, wynikające przede wszystkim z niemożności osiągnięcia pożądanej sprawności pracy przez robotników pomimo naukowo obliczonych warunków ich działań. Reakcje zatrudnionych nie były zawsze tożsame z wytycznymi ustalonymi w regulaminach pracy i przypisanej im racjonalności. Ta sytuacja doprowadziła do próby modyfikacji dotychczas przyjętych metod zarządzania. Główne źródło sukcesu upatrywano w dostrzeganiu i propagowaniu w organizacjach istotności czynnika ludzkiego i stosunków międzyludzkich. Już pierwsze próby zhumanizowania pracy organizacji podjęli m.in. R. Owen i Ch. Babbage, którzy postulowali, że wydajność zatrudnionych zwiększy się, jeżeli będą oni mieli zapewnione odpowiednie warunki pracy i nawiążą przyjazne stosunki z przełożonymi i innymi pracownikami¹⁴. Nawet F.W. Taylor wykazywał nieznaczną troskę o pracowników pomimo propagowania naukowego podejścia do zarządzania, co wyrażało się w przekonaniu, że zatrudnieni winni uzyskiwać wynagrodzenie adekwatne do osiąganych rezultatów. Następnie w kierowaniu personelem znaczenia zaczęły nabierać podejścia psychologiczne i socjologiczne, które w znaczącym stopniu wpływały na wydajność pracy. Głównym przedstawicielem szkoły behawioralnej był W. Mayo, którego idee rozwijały się w latach 30. XIX wieku¹⁵. Jego prace i badania dotyczyły przede wszystkim aspektów związanych z zachowaniem się w grupie¹⁶. Badacz ten jest znany z przeprowadzenia eksperymentu, którego wyniki utożsamiane są z tzw. efektem Hawthorne. Dotyczył on badania wydajności pracy zatrudnionych w dwóch grupach – eksperymentalnej i kontrolnej. Ta pierwsza nie wiedziała o przeprowadzanych testach, a druga była tego świadoma. W czasie zadań modyfikowano różne warunki pracy, np. związane z oświetleniem czy wprowadzeniem przerw. Po zakończeniu badań W. Mayo wysunął tezę, że na zaangażowanie i wydajność podwładnych bardziej miało wpływ zainteresowanie ich przełożonych niż konkretne warunki panujące w miejscu pracy.

Kolejnym znanym przedstawicielem szkoły behawioralnej jest A. Maslow, który stworzył słynną piramidę potrzeb. Twierdził on, że można je sklasyfikować według ścisłej hierarchii, a zasadą nadrzędną kierującą takim uporządkowaniem jest fakt, że tylko spełniając poprzednią potrzebę, można zacząć zaspokajać następną¹⁷. Na samym dole piramidy uplasował sen i głód, co, przekładając to na realia zawodowe, można porównać do oczekiwanych warunków finansowych za wykonywane

14 S. Lachiewicz, M. Matejun, *Ewolucja nauk o zarządzaniu*, Wydawnictwo Oficyna Walters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 30.

15 J. Mioduszewski (red.), *Metody...*, s. 20–25.

16 Ch.-X. Yang, H.-M. Liu, X.-X. Wang, *Organization theories: From classical to modern*, „Journal of Applied Sciences” 2013, vol. 13(21), s. 4471–4472.

17 A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.

zadania. Kolejny szczebel piramidy zajmują potrzeby związane z bezpieczeństwem, czyli poczuciem stabilizacji i komfortu. Następnie opisywane są potrzeby przynależności dotyczące chęci zaistnienia i akceptacji w danej grupie. Po nich zaś pojawiają się te związane z uznaniem, czyli dotyczące zdobycia odpowiedniej pozycji w organizacji oraz szacunku ze strony innych osób. Na najwyższym poziomie znajdują się potrzeby samorealizacji i zaspokajania własnych ambicji. Jak już wspomniano, A. Maslow wyraźnie zaznaczał, że potrzeby muszą być spełniane według pewnej sekwencji, a więc poczynając od tych ze szczebla niższego rzędu, a kończąc na potrzebach wyższego rzędu. Nie zawsze taki układ ma jednak zastosowanie¹⁸. Przykładowo, aby rozpocząć proces samorealizacji, nie trzeba bezwarunkowo zaspokoić potrzeb uznania czy przynależności. Z kolei obserwując ścieżkę kariery wielu początkujących pracowników, z łatwością zauważymy, że chęć rozwoju czy osiągnięcia sukcesów jest ważniejsza od potrzeb uznania lub bezpieczeństwa. Dlatego nie należy bezkrytycznie uznawać i stosować hierarchii potrzeb Maslowa w organizacjach publicznych, lecz trzeba ją modyfikować według okoliczności wynikających ze środowiska wewnętrznego organizacji, jej otoczenia oraz czynników przede wszystkim psychospołecznych dotyczących zatrudnionych.

Istotne w nurcie stosunków międzyludzkich okazało się określenie stylów kierowania. Badacze, którzy postulowali swoje klasyfikacje, to K. Lewin, R. Lipitt i R.K. White. Zaproponowali oni podział szeregujący style zarządzania na: autokratyczny, demokratyczny i liberalny. Pierwszy z nich charakteryzuje się centralizacją władzy i podejmowaniem decyzji arbitralnie przez najczęściej zarządzającego daną organizacją czy zespołem¹⁹. Charakterystyczne dla tego stylu jest wydawanie jednoosobowych poleceń służbowych oraz brak możliwości konsultacji i negocjacji z podwładnymi. Kontakty na linii przełożeni–zatrudnieni mają charakter bardzo formalny. W stylu demokratycznym wyraźnie widać więź pomiędzy kierującym a pracownikami, gdzie liczy się uzyskiwanie aprobaty dla podejmowanych decyzji ze strony zatrudnionych. Istotne jest otrzymanie opinii na dany temat od osób zaangażowanych w działanie. Ponadto zatrudnieni mają pewną swobodę decyzyjną. Ostatni styl – liberalny (*laissezfaire*) – zakłada pozostawienie zatrudnionym bardzo dużej swobody decyzyjnej wyrażającej się np. możliwością wyboru realizowanych celów lub stosowanych metod w swoich działaniach. Przełożeni w bardzo małym zakresie uczestniczą i ingerują w pracę swojego zespołu, a swoje zdanie wyrażają przeważnie tylko wtedy, gdy zostają o to poproszeni.

Ostatnim przedstawicielem nurtu behawiorystycznego jest D. McGregor, który zasłynął jako twórca klasyfikacji pracowników na grupę X i Y²⁰. Zgodnie z tą teorią sposób percepcji i oceny zatrudnionych przez ich przełożonych zależy od

18 R. Cianci, P.A. Gambrel, *Maslow's hierarchy of needs: Does it apply in a collectivist culture*, „Journal of Applied Management and Entrepreneurship” 2003, vol. 8(2), s. 146.

19 M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2002, s. 204–213.

20 R. Kopelman, D. Protzas, D. Falk, *Further development of a measure of Theory X and Y managerial assumptions*, „Journal of Managerial Issues” 2012, vol. 24(4), s. 455.

ich osobistego, subiektywnego spojrzenia na pracę innych. Śledząc powyższe założenia, należy zauważyć, że osoby skategoryzowane jako X nie lubią swojej pracy i mają do niej awersję. Są to pracownicy mało ambitni, wykazujący się niską inicjatywą, nieposiadający wyraźnie określonych celów, które chcieliby osiągnąć w życiu zawodowym. Zatrudnieni jedynie są zainteresowani wynagrodzeniem za swoją pracę. Według założeń tego modelu odpowiednia motywacja takiego zatrudnionego polega zatem na stosowaniu negatywnych bodźców w postaci kar czy kompleksowego systemu kontroli. Zgodnie z teorią Y, wysiłek fizyczny i umysłowy jest naturalną potrzebą ludzi. Osoby reprezentujące ten nurt wykazują chęć do pracy, wkładają w nią dużo starań i nie boją się nowych wyzwań. Czerpią satysfakcję z wykonywanych obowiązków²¹. Na tych zatrudnionych motywująco działają: samozadowolenie z pracy, okazywane im zaufanie, powierzanie im niestandardowych zadań czy możliwość rozwoju w organizacji.

Prowadzone przez wyżej wymienionych naukowców badania dotyczyły przede wszystkim zachowań i pracy w grupie oraz integracji na linii przełożeni–podwładni. Zadaniem tych teorii było wytworzenie takich relacji, by zatrudnieni czuli się doceniani i potrzebni w danej organizacji. Postawy takie przyczyniają się do większej integracji zatrudnionych z pracodawcą, co bezpośrednio i pośrednio motywuje do osiągania wyższej efektywności pracy całego podmiotu. Novum stały się regularne spotkania z zatrudnionymi, podczas których pracowników informowano o planach, zadaniach czy osiągnięciach firmy. Podejście behawioralne jest prekursorem różnych koncepcji dotyczących zarządzania kapitałem ludzkim w organizacjach publicznych. Kładzie się w nich nacisk na rozwój tego cennego zasobu stanowiącego o jakości pracy, osiągniętych rezultatach i konkurencyjności podmiotów. Z uwagi na fakt, że organizacje publiczne obecnie winny być innowacyjne i elastyczne w swoich działaniach, należy implementować w nich rozwiązania niwelujące bariery utrudniające osiągnięcie zamierzonego celu. Jednostki muszą zdawać sobie sprawę z tego, że kapitał ludzki umożliwia absorbowanie wiedzy, a w połączeniu z nowoczesnymi technologiami jest akceleratorem rozwoju i postępu gospodarczego. Podmioty, skoro chcą być innowacyjne, powinny zaakceptować fakt, że pracownicy i kooperanci stanowią najcenniejsze aktywo. Oznacza to rezygnację z dotychczasowych organizacyjnych systemów, w których personel traktowany jest jako zasób generujący niepotrzebne koszty.

21 R. Kopelman, D. Protas, D. Falk, *Construct validation of a Theory X/Y behavior scale*, „Leadership & Organization Development Journal” 2010, vol. 31(2), s. 120–135.

2.3. Algorytmy matematyczne w procesie podejmowania decyzji

Podstawy, na których w przyszłości powstała szkoła ilościowa zarządzania, mają swój początek podczas II wojny światowej i przyjmuje się, że w zmodyfikowanej formie trwają w podmiotach do dziś. Nurt ten dzieli się na dwie główne części – badania operacyjne i szkołę teorii decyzji²². Okres wojny to czas dosyć szybkiego postępu technicznego i organizacyjnego. Grupy naukowców zastanawiały się, jak posiadana wiedza może być wykorzystana do np. rozmieszczenia wojsk, logistyki dotyczącej dostawy towarów czy żywności. Nastąpiło wielkie zapotrzebowanie w obszarze badań operacyjnych dotyczących planowania, organizowania i przemieszczania m.in. wielkich mas towarów czy konieczność ustalenia planów przewozów morskich²³. Na dużą skalę wprowadzono również automatyzację produkcji. Zaistniałe potrzeby poprzez przejście z podejmowania decyzji w sposób intuicyjny na rzecz ilościowych prognoz redefiniowały znaczenie i sposoby funkcjonowania sztabów, specjalistów oraz zespołów. Po zakończeniu wojny nastąpił gwałtowny rozwój środków masowej informacji i sposobu jej przepływu. Na tej kanwie powstała szkoła badań operacyjnych, która zapoczątkowała wykorzystanie w działaniach naukowych i praktycznych w organizacjach matematycznych metod optymalizacji działań zarówno pojedynczych podmiotów, jak i całej jednostki. Był to czas, kiedy coraz szersze zastosowanie zyskiwały elektroniczne techniki obliczeniowe pomagające w generowaniu i przetwarzaniu danych. Za prekursorów szkoły badań operacyjnych uznaje się Anglików, którzy w latach 40. XX wieku tworzyli zespoły specjalistów składających się przede wszystkim z matematyków, fizyków, teoretyków wojskowych oraz fachowców reprezentujących inne dziedziny. Dzięki interdyscyplinarnej wiedzy oraz efektowi synergii zespoły te osiągnęły znamienne wyniki techniczne i taktyczne. W ślad za rozwiązaniami zaproponowanymi przez naukowców z Wielkiej Brytanii również Amerykanie tworzyli podobne grupy badań operacyjnych, które przeciwdziałały pojawiającym się problemom. Po zakończeniu wojny okazało się, że wypracowane rozwiązania mogą posłużyć do usprawnienia funkcjonowania organizacji z różnych sektorów. Wśród wielu badaczy reprezentujących szkołę ilościową należy wymienić takie osoby jak: S.I. Gass, G.B. Dantzig, R.L. Ackoff, F.M. Allen, W. Leontiew, H.M. Wagner²⁴.

Złożoność pojawiających się kwestii związanych np. z komunikacją, transportem najlepiej rozwiązywały metody i narzędzia należące do dziedziny badań operacyjnych. Ich metodologia wykorzystywała modele matematyczne do rozwiązywania poszczególnych problemów. Następnie tworzone algorytmy pomagające

22 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 52.

23 J.M. Shafritz, J.S. Ott, Y.S. Jang, *Classics of organization theory*, 6th Edition, Wadsworth, Belmont, CA 2005.

24 J. Fudaliński, M. Kwieciński, *Podstawy zarządzania*, Antykwa, Kraków 2006, s. 20–25.

wyznaczać optymalne decyzje²⁵. Kolejne etapy w tym postępowaniu to: definowanie problemu, analiza związków i zależności pomiędzy jego elementami, ustanowienie hipotez badawczych, proponowanie różnych rozwiązań w oparciu o modele, wybór optymalnego wariantu rozwiązania problemu, testowanie wyniku, określenie systemu kontroli²⁶. W dobie częstszego wykorzystywania komputerów, digitalizacji i rozwoju technologii procedury zawarte w badaniach operacyjnych zostały oficjalnie skategoryzowane oraz sformalizowane, przez co zapoczątkowały tzw. szkołę teorii decyzji²⁷. Główne założenia płynące z tego nurtu można ująć w następujących punktach:

- do rozwiązywania bardziej złożonych kwestii powoływano zespoły interdyscyplinarnych specjalistów, którzy w sposób bardziej kompleksowy mogli przeanalizować problem, a następnie zaproponować kierownictwu sposoby służące przeciwdziałaniu tym kłopotliwym zjawiskom,
- powoływane zespoły budowały przy użyciu przede wszystkim sposobów matematycznych model, który symulował problem; w ten sposób specjaliści mogli opracować różne potencjalne metody przeciwdziałania takim sytuacjom, a następnie wybrać najwłaściwsze rozwiązanie do zastosowania w praktyce,
- zbudowane modele przedstawiały w sposób symboliczny wszystkie istotne czynniki ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego wpływające na pojawiający się problem, określono w nich również sieć powiązań i reakcji tych elementów, a następnie proponowano sposoby ich rozwiązania,
- dzięki możliwości wprowadzania różnych zmiennych do modelu można było symulować i przewidywać skutki każdej zmiany,
- zarządzający w podejmowaniu decyzji kierowali się racjonalnością przedstawianych wyników danego modelu.

Model teorii decyzji ma powszechne zastosowanie przede wszystkim na etapie planowania i kontrolowania, szczególnie w dużych organizacjach należących do różnych sektorów gospodarki²⁸. Jego rozwiązania można wykorzystać np. w planowaniu finansowym, ustalaniu strategii dotyczących wprowadzania na rynek nowych produktów czy usług, w opracowaniach związanych z doskonaleniem zawodowym zasobów ludzkich danej organizacji lub optymalizacji poziomów zapasów. Na pewno propozycje teorii decyzji mają powszechniejsze zastosowanie w obszarze zasobów technicznych i rzeczowych w podmiotach. Ich założenia w mniejszym stopniu sprawdzają się zaś w kwestiach dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ nie bierze się w nich pod uwagę poszczególnych zachowań

25 Š. Ivanko, *Modern theory of organization*, University of Ljubljana Faculty of Public Administration, Ljubljana 2013.

26 B. Kryk, B. Skubiak, *Metody ilościowe w ekonomii*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 40–45.

27 M. Kugiel (red.), *Zarządzanie*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010.

28 J. Mingers, L. White, *A review of the recent contribution of systems thinking to operational research and management science*, „European Journal of Operational Research” 16 December 2010, vol. 207(3), s. 1155.

i postaw zatrudnionych. Można również spotkać się z opinią, że opracowane rozwiązania mają bardzo techniczny, niekiedy teoretyczny wymiar, niezrozumiały dla kierowników organizacji, przez co trudno je prawidłowo implikować w praktyce organizacyjnej. Sugeruje się, by w pracach planistycznych uczestniczyli nie tylko badacze, ale również osoby mające bogate doświadczenie empiryczne w danej dziedzinie²⁹.

Założenia szkoły ilościowej nie są pozbawione słabych stron, stąd pojawia się krytycyzm pod jej adresem. Główny zarzut dotyczy tego, że w procesach zarządzających, a szczególnie tych związanych z podejmowaniem decyzji, szkoła ta posługuje się wyłącznie lub w bardzo szerokim spektrum rozwiązaniami ilościowymi, marginalizując inne założenia. To podejście znajduje mniejsze zastosowanie w organizacjach, w których problemy zarządcze są słabo ustrukturalizowane, a ponadto zawierają jednocześnie elementy jakościowe i ilościowe. Jak już wspomniano powyżej, podkreśla się, że rozwiązania szkoły ilościowej mają bardzo teoretyczny charakter i niejednokrotnie nie mogą być w pełni lub całkowicie wykorzystane w praktyce. Dlatego stosowanie obecnie w organizacjach publicznych podejścia ilościowego wymaga implementowania i łączenia interdyscyplinarnych rozwiązań czerpiących wiedzę i doświadczenie z nauk społecznych, technicznych oraz ścisłych. Tak kompleksowo ujęte działania dają szansę, by instytucje publiczne miały charakter otwarty, elastyczny, nastawiony na współpracę z otoczeniem. Sprawny, efektywny i wiarygodny system administracji publicznej przekłada się na wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego.

2.4. Wielowymiarowe struktury zarządzania organizacjami publicznymi

Struktura organizacyjna stanowi trzon, kręgosłup danego podmiotu. To dzięki niej wyznaczane są zasady dotyczące np. drogi przepływu informacji i decyzji czy zależności hierarchicznych. Nieodpowiednio dobrane i tworzone struktury mogą w znaczącym stopniu zakłócić prawidłowy proces funkcjonowania i rozwoju mikro, małych, średnich i dużych organizacji³⁰. Obecnie dąży się do tego, by struktury ulegały spłaszczeniu, eliminując zbędne szczeble zarządzania, oraz by przybierały elastyczny charakter, mogąc dzięki temu w lepszy sposób zaspokoić oczekiwania konsumentów³¹. Organizacje to złożone systemy powiązań elementów należących

29 R.W. Griffin, *Podstawy...*, s. 52–53.

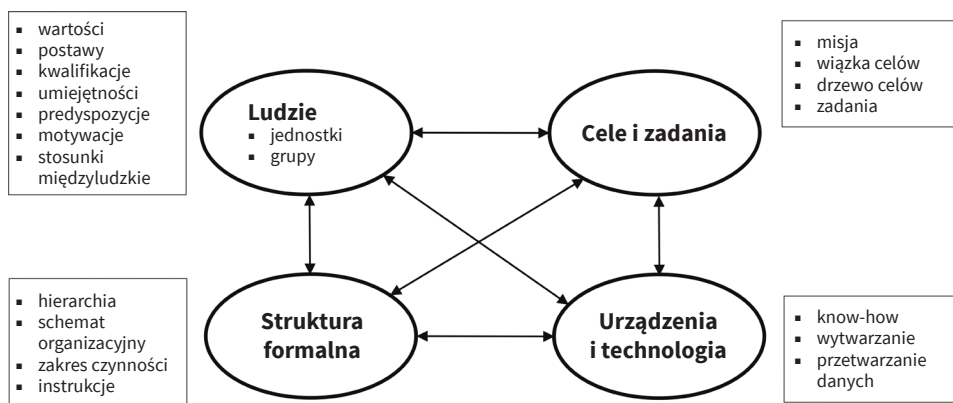
30 I. Ali, *Methodological approaches for researching complex organizational phenomena. Informing science*, „The International Journal of an Emerging Transdiscipline” 2014, vol. 17, s. 63.

31 K. Krzakiewicz, Sz. Cyfert, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018, s. 102.

do zasobów zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Według modelu Leavitta, który został opracowany w 1965 roku, podmioty składają się z takich części jak:

- zadania/cele – specyficzne funkcje, zadania, które organizacja wypełnia w interakcji z jej otoczeniem; to również ustalona misja,
- struktura – zaplanowana sieć połączeń wyznaczająca układ hierarchii i stanowisk, zakres pracy czy sposób komunikacji,
- technika – system narzędzi, urządzeń, oprogramowań, aplikacji i know-how umożliwiające oraz ułatwiające sprawne wykonywanie powierzonych zadań, rozwiązywania problemów,
- ludzie (aktorzy) – zbiór postaw, kompetencji, zachowań, predyspozycji oraz relacji międzyludzkich w danej organizacji.

Połączenie poszczególnych wymiarów i ich wzajemne relacje zostały zaprezentowane na schemacie 3. Zilustrowano na nim zależności poszczególnych części. Są one ściśle i wielostronnie ze sobą powiązane, co sprawia, że zmiany, zaburzenia, modyfikacje zachodzące w jednej z nich bezpośrednio wpływają na działania w innych obszarach. Jeżeli ulegnie przekształceniu np. struktura organizacyjna ze smukłej na płaską, to w konsekwencji muszą zostać zaprojektowane na nowo lub zmodyfikowane cele i zadania takiego podmiotu, ponieważ zmienia się sposób i zasięg wykorzystania zasobów technicznych czy układ stanowisk pracy.



Schemat 3. Model Leavitta

Źródło: L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994, s. 173.

W modelu Leavitta zostały przedstawione trzy stanowiska: strukturalne, techniczne i społeczne. We wszystkich podejściach wykazane jest szerokie zainteresowanie wprowadzaniem usprawnień w obszarze zadań. Założenie techniczne koncentruje się na rozwiązywaniu zadań, a społeczne na zachowaniach członków organizacji i zapewnieniu, by podmioty spełniały potrzeby pracowników. Podejście strukturalne dotyczy zmian w organizacji wywołanych przez przeobrażenia struktury. Wspólny cel wszystkich stanowisk w jednostce to usprawnienie

wykonywania zadań, co przyczynia się do jej permanentnego rozwoju³². Sumaryczne wytłumaczenie wymienionych założeń ze względu na swój złożony organizacyjny i zadaniowy charakter w podmiotach publicznych opisano poniżej.

Podejście strukturalne. Dotyczy zmian w organizacji, które są pochodną wcześniejszych modyfikacji w strukturze danego podmiotu. Udoskonalanie struktur organizacyjnych niesie ze sobą konieczność wprowadzania zmian w układzie stanowisk, podziale pracy i powiązań hierarchicznych. Głównym celem tej koncepcji jest racjonalizacja i optymalizacja wykonywanych zadań, poprawienie wydajności zarówno całej organizacji, jak i poszczególnych jej elementów. Popularne narzędzie zmieniające układ struktury organizacyjnej stanowi decentralizacja rozumiana jako mechanizm zapewniający autonomię na poziomie lokalnym, jednostkowym czy operacyjnym. Zdecentralizowane jednostki są bardziej elastyczne, przez co mogą dopasować się i zmieniać w zależności od pojawiających się potrzeb. W podejściu strukturalnym wyróżnić można inżynierię społeczną skierowaną na zadania i realizowaną poprzez ludzi. Zakłada ona zmianę zachowań i postaw ludzkich, a także poprawę efektywności pracy poprzez modyfikację jej przepływu. Teoria ta głosi, że odpowiednio planując przepływ pracy oraz grupując fachowców z danej dziedziny, wpłynie się na poprawę pracy zatrudnionych oraz na aspekty psychologiczno-społeczne, takie jak morale czy postawy.

Podejście technologiczne. Wykładnia tego stanowiska korzysta bezpośrednio z zasobów wiedzy szkoły klasycznej, a szczególnie z nurtu naukowego oraz podejścia ilościowego. Elementy czysto techniczne w dokonywanych zmianach organizacyjnych wzbogacane są technikami symulacyjnymi oraz heurystycznymi. Często nie da się ich od razu bezpośrednio zauważyć, ale w dłuższej perspektywie mają znaczący wpływ na pozostałe elementy organizacji. Patrząc na podmioty przez pryzmat techniczno-technologiczny, rodzi się odwieczna wątpliwość dotycząca znaczenia czynnika ludzkiego. Wdrażając w organizacjach procesy innowacyjne, bardzo ważnym aspektem jest ich akceptacja przez zatrudnionych. Wiele nowych idei, pomysłów i technologii finalnie nie odniosło sukcesu właśnie przez brak uwzględnienia przy ich projektowaniu i wdrażaniu potrzeb zasobów ludzkich. Jak sugeruje K. Firlej: „Wyższość techniki w poszukiwaniu i stosowaniu bardziej efektywnych rozwiązań jest znakiem ludzkiej słabości i niewystarczalności. Ludzi należy kształcić w kierunku takich zmian, a ich opór do stosowania nowych technologii jest dowodem na niedopasowanie systemu edukacyjnego”³³.

Podejście społeczne. Teoria ta głosi, że na kształt organizacji wpływają zachowania i postawy ludzkie. Zmiana w przyzwyczajeniach bądź postępowaniu może prowadzić do efektywniejszego wykorzystania zasobów technicznych podmiotów oraz przyczynić się do modyfikacji struktur organizacyjnych. Wykorzystany jest tu efekt domina, co oznacza, że zmiany w postawach ludzkich mają wpływ

32 K. Firlej, *Modele systemów zarządzania – model Leavitta i Wattermana w ujęciu holistycznym*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017, s. 4.

33 Tamże, s. 6.

na akceptowanie i wdrażanie przez poszczególne jednostki innowacyjnych rozwiązań. W przeszłości podejścia społeczne przybierały różne formy. Stosowano elementy manipulacyjne, zastanawiając się, co może sprawić, by zatrudnieni robili to, czego chcą decydenci danego podmiotu³⁴. Następnie propagowano założenie, zgodnie z którym pracownicy akceptują metody zmian pod warunkiem, że sami mają realny wpływ na ich kształt i czynnie uczestniczą w ich projektowaniu. W perspektywie społecznej najbardziej jednak nabrały znaczenia teorie dotyczące wyrównywania i decentralizacji władzy w strukturze organizacyjnej. Dzięki temu zachowywany jest odpowiedni poziom współpracy między poszczególnymi komórkami bądź zespołami w określonym podmiocie. Za immanentny aspekt uznaje się zaprojektowanie właściwych kanałów komunikacji, dzięki czemu ulega poprawie szybkość decyzji, przepływu wiadomości i możliwość realizacji zadań.

Można wnioskować, że model Leavitta był niejako prekursorem modnych i obecnie stosowanych na szeroką skalę koncepcji dotyczących zarządzania zintegrowanego. Teoria ta, uogólniając, zakłada połączenie trwałych elementów struktury organizacyjnej np. z procesami, procedurami i praktykami w niej występującymi, które okazują się bardziej skuteczne w realizacji przyjętych celów, niż gdyby działały jako oddzielne systemy.

2.5. Zintegrowane systemy zarządzania organizacjami publicznymi

W naukach o zarządzaniu oraz praktyce gospodarczej przeobrażenia światowe zarówno w skali makroekonomicznej, jak i mikroekonomicznej miały wpływ na rozwój koncepcji związanych z systemowym podejściem, które z powodzeniem są implementowane w podmiotach z sektora publicznego³⁵. Jak pisze B. Detyna: „Organizacja dążąca do zintegrowania funkcjonujących w jej ramach systemów może przejść od układów niezależnych do częściowo zintegrowanych, a w efekcie konsekwentnych działań do jednego systemu, łączącego strategię z zarządzaniem operacyjnym i taktycznym”³⁶. Integracja ta polega na wyszczególnieniu w podmiotach elementów wspólnych i różnicujących. Podejście to prowadzi do łączenia w jeden komplementarny, zintegrowany system zarządczy różnych systemów,

34 A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Poltext, Warszawa 2017, s. 10.

35 M. Rosvall, C.T. Bergstrom, *Multilevel compression of random walks on networks reveals hierarchical organization in large integrated systems*, „PLoS ONE” 2011, vol. 6(4), s. 1–2, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3072965/pdf/pone.0018209.pdf> (data dostępu: 10.06.2021).

36 B. Detyna, *Integrated management system of local administration against modern challenges of the economy*, „Economic and Regional Studies” 2016, vol. 9(1), s. 19.

tj. jakościowych, środowiskowych, bezpieczeństwa, finansowych czy związanych z kierowaniem kapitałem ludzkim. Głównym celem tej wspólnoty jest poprawa efektywności i sprawności funkcjonowania podmiotów należących do organizacji publicznych. Ta jedność wskazuje na komplementarny, dopełniający charakter poszczególnych systemów – elementów organizacyjnych. Tworzą one unikatową, nową wartość przede wszystkim ze względu na efekt synergii pracy pojedynczych komórek składowych danego podmiotu. Śledząc rozważania J. Frąsia, mamy wrażenie, że w podmiotach z sektora publicznego na poziom jakości obsługi klienta, co jest kluczowym wyznacznikiem działania tych organizacji, wpływają przede wszystkim systemy zarządzania jakością, wiedzą i etyką. Jako główne powody potwierdzające to przypuszczenie wskazuje się:

- ograniczenia barier przez stosowanie metod i narzędzi zarządzania jakością, właściwych także dla pozostałych dwóch systemów,
- efekty synergii, gdyż odpowiednie zsynchronizowanie wzmacnia rezultaty pojedynczych działań³⁷.

Wspomniane trzy systemy zarządzania bardzo silnie na siebie oddziałują. Stosowana wiedza przechodzi przez proces selekcji głównie pod kątem jej jakości i przydatowości w organizacji. Jej właściwa implikacja i szerzenie często są ograniczone nieetycznymi zachowaniami ludzi (np. przywłaszczanie cudzej wiedzy).

Integracja systemów umożliwia koncentrację wysiłków i zasobów na ulepszeniach funkcjonowania procesów, zespołów zadaniowych, na doskonaleniu jakości, co finalnie wpływa na poprawę skuteczności realizowanych zadań³⁸. Stosując podejście wykorzystujące koncepcje TQM (*Total Quality Management*), powinno się łączyć płaszczyznę zarówno procesów zarządczych, jak i tych związanych z kierowaniem kapitałem ludzkim³⁹. TQM wraz z szeroko implementowanymi normami ISO w organizacjach publicznych kładą nacisk nie tylko na doskonalenie jakości usługi, ale również ulepszanie samego systemu pracy, wykorzystywanych technologii i komponentów, a także aspektów marketingowych, które wpływają na zaspokojenie zewnętrznych i wewnętrznych potrzeb klientów. Wszystko to przekłada się w pośredni i bezpośredni sposób na możliwość systematycznego rozwoju instytucji publicznych. Integracja obszarów w jednostkach administracji publicznej powinna przebiegać na wielu płaszczyznach. Po pierwsze immanentne znaczenie odgrywa jedność gospodarcza zarówno w skali mikro, jak i makro. Wśród nich należy wyróżnić integrację obywatelską/partycypacyjną, sieciową, wiedzy, procesową oraz zespołową⁴⁰. Ta pierwsza polega na zachęcaniu mieszkań-

37 J. Frąs, *Zintegrowany system zarządzania administracją publiczną*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009, nr 12, s. 111.

38 A. Noor, S. Mohd, N. Halim, A. Jaffar, N. Yusof, R. Jaafar, A. Adnan, N. Azira, *Standardized work in TPS production line*, „Jurnal Teknologi (Sciences & Engineering)” 2015, vol. 76(6), s. 73–78.

39 R. Karaszewski, K. Skrzypczyńska, *Znaczenie integracji w koncepcji Total Quality Management*, „Problemy Jakości” 2013, nr 7–8, s. 27–31.

40 K. Nowról, *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, s. 59–69.

ców do udziału w procesach podejmowania niektórych decyzji poprzez otwartą komunikację z władzami. Z kolei budowanie sieci wewnątrzorganizacyjnych i międzyorganizacyjnych w jednostkach publicznych sprzyja lepszej efektywności pracy tych podmiotów. Jest to spowodowane większą samodzielnością decyzyjną, szybkością przepływu informacji oraz przydzielaniem zadań komórkom organizacyjnym, które są wyspecjalizowane w danym zakresie. Integrację wiedzy można rozpatrywać na paru płaszczyznach. Może ona dotyczyć: kompatybilności kompetencji poszczególnych zatrudnionych lub komórek organizacyjnych, umiejętnego wdrażania modeli oraz strategii zarządzania wiedzą czy właściwej implementacji przebiegu etapów tego ostatniego procesu. Z kolei integracja procesowa polega na identyfikacji procesów zachodzących w organizacjach publicznych, ustalaniu w nich luk oraz uzupełnianiu zaobserwowanych braków, a następnie na zaprojektowaniu systemu organizacyjnego tak, by poszczególne procesy główne i pomocnicze przebiegały w sposób prawidłowy oraz wzajemnie się uzupełniający. Ostatni wymieniony typ integracji opiera się na wdrażaniu organizacji pracy w taki sposób, by dominował w niej system pracy zespołowej. Rozwiązanie polega na rozdzieleniu zadań pomiędzy zespoły, które mają zdolność do efektywnego realizowania powierzonych działań oraz przejawiają tendencje do wypracowania nowych form funkcjonowania. Praktyczne zastosowanie wyżej wymienionych integracji opisano w rozdziale 4 niniejszej pracy.

Zintegrowane systemy w organizacjach publicznych mają duże znaczenie dla beneficjentów zewnętrznych i wewnętrznych. Interesariuszami takich rozwiązań stają się organizacje publiczne szczebla zarówno lokalnego, jak i centralnego oraz klienci, obywatele i pracownicy tych podmiotów. Wspólnota systemowa wpływa po pierwsze na poprawę sprawności współpracy pomiędzy różnymi podmiotami lub podmiotami a pojedynczymi osobami. Po drugie ta ulepszona forma kooperacji bezpośrednio i pośrednio wpływa na dostarczanie lepszej jakości usług przez podmioty sektora publicznego. Po trzecie dzięki powyższym założeniom następuje optymalizacja kosztów związanych z nową formą współpracy⁴¹. Ważnym aspektem we wprowadzaniu takich usprawnień jest modyfikowanie i propagowanie kultury organizacyjnej, która będzie akceleratorem i wsparciem dla podejmowanych działań w podmiotach należących do organizacji publicznych. Kultura ta poprzez ujednolicone decyzje zarządcze daje klientom zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym możliwość lepszej identyfikacji z daną organizacją. Wszystkie te podmioty, sięgając po odpowiednie sposoby zarządzania, mają na celu optymalizację kosztów działających podmiotów. Efekt ten można uzyskać poprzez np. zmniejszenie wydatków związanych z pracami organizacyjnymi bądź eliminowanie zbędnych ogniw generujących niepotrzebne koszty⁴². Trafniej również

41 K.G. Provan, B.H. Milward, *Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks*, „Public Administration Review” 2001, vol. 61, s. 420.

42 K. Linderman, K. McKone-Sweet, J. Anderson, *An integrated systems approach to process control and maintenance*, „European Journal of Operational Research” 16 July 2005, vol. 164(2), s. 333.

identyfikowane są sytuacje problemowe. W tym obszarze ważnym aspektem jest możliwość rozwiązania ich już u podstaw tak, by w przyszłości nie zakłócały prawidłowego przebiegu procesów w organizacjach.

Wdrażanie zintegrowanych systemów zarządzania w organizacjach niesie ze sobą również pewne zagrożenia i utrudnienia. Jak podaje B. Detyna, podmioty nie są świadome znaczenia każdego z obszarów działań, zwłaszcza jakości, środowiska, bezpieczeństwa i higieny pracy⁴³. Jest to istotna bariera, ponieważ tylko scalone, zjednoczone funkcjonowanie poszczególnych systemów może przynieść oczekiwane korzyści. Każde nowe przedsięwzięcie napotyka na początku na trudności organizacyjne związane z koniecznością zgromadzenia potrzebnych do działania zasobów materialnych i niematerialnych, w tym utworzenia zintegrowanych systemów IT, sprawnie łączących poszczególne podmioty, umożliwiając im określony rodzaj współpracy. Utrudnieniem na etapie organizowania, a następnie wdrażania i koordynacji są aspekty finansowe, bez których nie jest możliwe przeprojektowanie istniejących systemów i utrzymanie ich wydajności na zaplanowanym, optymalnym poziomie. Istotną barierą są także przepisy prawa, mogące uniemożliwiać lub utrudniać wdrażanie zintegrowanych metod oraz systemów zarządzania⁴⁴. Przy projektowaniu tych ostatnich napotyka się również bariery związane z czynnikiem ludzkim, np. obawy pracowników przed wprowadzaniem zmian. Zastosowanie pełnej, jawnej informacji, uświadomienie celów działania, możliwość partycypacji zatrudnionych podczas projektowania systemów, dzielenie się wiedzą i wzajemna pomoc powinny złagodzić wspomniane obiekcje i sprawdzić, czy wprowadzane modyfikacje będą akceptowane przez pracowników. Włączanie zatrudnionych w tworzenie nowych rozwiązań skutkuje również przeobrażeniem ich zachowań, standardów dotyczących różnych przyzwyczajzeń, a także stereotypów, które mogłyby hamować lub nawet uniemożliwiać wdrażanie zmian w organizacjach publicznych. Kolejnym utrudnieniem jest brak aprobaty dla nowych propozycji ze strony osób kierujących danym podmiotem⁴⁵. To oni w dużej mierze decydują o redystrybucji środków finansowych i odpowiadają za tworzenie środowiska sprzyjającego owym ideom. Wszelkie utrudnienia, brak zaangażowania wśród decydentów są barierą nie do pokonania nawet dla pracowników pełnych zapału i chęci wdrażania nowych rozwiązań. Te utrudnienia mogą wynikać z przyjętego stylu kierowania danym podmiotem lub po prostu z niewiedzy o korzyściach związanych z wprowadzaniem zintegrowanego podejścia do zarządzania organizacjami. Nie mniej ważnym aspektem jest konieczność „propagowania pracy zespołowej w różnych jednostkach, ponieważ w zintegrowanych działaniach podmioty mają do czynienia z procesami, które nie są przypisane tylko

43 B. Detyna, *Zarządzanie jakością w logistyce. Metody i narzędzia wspomagające. Przykłady, zadania*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. A. Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych 2011, s. 56.

44 C. Bergstrom, M. Rosvall, *Multilevel compression of random walks on networks reveals hierarchical organization in large integrated systems*, „PLOS One” 2011, vol. 6(4), s. 7.

45 N.O. Ejimabo, *The influence of decision making in organizational leadership and management activities*, „Journal of Entrepreneurship & Organization Management” 2015, vol. 4, s. 3.

danym działom, a grupie pracowników odpowiedzialnych za ich poprawną realizację⁴⁶. Oczywiście, kierując zespołem, należy mieć świadomość ograniczeń typowych dla takiej formy kooperacji. Formowanie zespołu wymaga czasu, ponieważ właściwy dobór osób pod kątem komplementarności kompetencji, ról pełnionych w grupie czy aspektów psychologicznych może okazać się trudnym zadaniem. Ponadto praca w zespołach wydłuża proces podejmowania decyzji, co niekiedy wpływa na czas realizacji zadań oraz zwiększenie związanych z tym kosztów. Wiedza dotycząca powyższych aspektów oraz innych zagrożeń może pomóc w ich unikaniu lub trafniejszym rozwiązywaniu pojawiających się problemów⁴⁷.

Dlatego istotna jest integracja procesowa, która grupuje i scala czynności wykonywane do tej pory przez pojedynczych zatrudnionych. Projektowane są sieci powiązań różnych instytucji, ułatwiające kooperacje zrzeszonych jednostek oraz wymianę między nimi informacji i wiedzy. Tworzy się otwarte systemy, czyli zbioru elementów powiązanych ze sobą w jedną całość, które mogą być określone administracyjnie, terytorialnie oraz organizacyjnie i wyróżniają się w otoczeniu. Dodatkowo: „Systemowe podejście do analizy organizacji, wymusza traktowanie jej jako zwartej struktury posiadającej różnorodne wejścia oraz wyjścia. Wewnątrz tej struktury znajdują się mniejsze elementy (podsystemy) umożliwiające przetwarzanie wejść w wyjść zgodnie z celami systemu. Najważniejszymi elementami organizacji są podsystem regulacji (zarządzania) oraz podsystem wykonawczy”⁴⁸. Zaproponowane nowe rozwiązania winny być objęte procesami ich ciągłego doskonalenia, ponieważ nawet najlepiej zaprojektowane systemy nie będą działać poprawnie w dłuższej perspektywie, jeżeli nie są systematycznie aktualizowane i udoskonalane. Dlatego należy opracowywać mierniki i wskaźniki służące do oceny ekonomicznej, społecznej czy ekologicznej podjętych zadań, by móc je właściwie doskonalić, dopasowując do realnie występujących potrzeb płynących ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Konieczne są nakłady nie tylko na działania kontrolne, ale również inwestycyjne, które umożliwiają efektywniejsze wprowadzanie zintegrowanych systemów oraz ich ciągłe doskonalenie. Istotnym czynnikiem decydującym o powodzeniu działań integrujących jest odpowiednio zaprojektowana struktura organizacyjna⁴⁹. Winna ona być elastyczna i tak zaplanowana, by procesy komunikacji poziomej i pionowej oraz wewnętrznej i zewnętrznej przebiegały w sposób płynny. Może ona stanowić również czynnik hamujący lub propagujący, np. kreatywność zatrudnionych czy inicjowanie przez nich rozwiązań mających na celu usprawnienia operacji procesowych.

46 M.A. West, *Effective teamwork: Practical lessons from organizational research*, 3rd Edition, John Wiley & Sons, New Jersey 2012.

47 D. Deichmann, M. Jensen, *I can do that alone... or not? How idea generators juggle between the pros and cons of teamwork*, „Strategic Management Journal” 2018, vol. 39, s. 365–473.

48 *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Podej%C5%9Bcie_systemowe (data dostępu: 19.03.2020).

49 B. Gerasimov, K. Gerasimov, *Modeling the development of organization management system*, „Asian Social Science” 2015, vol. 11(20), s. 84.

Analizując rozważania zawarte w tym podpunkcie, zauważymy, że obecnie zarządzanie organizacjami publicznymi obliguje stosowanie podejścia integrującego. Nie można jednogłośnie ocenić, czy bardziej znaczące są teorie związane z aspektami behawioralnymi, czy ilościowymi. Nie muszą one być sprzeczne i wzajemnie się wykluczające. Ze względu na fakt, że wykorzystuje się w nich różną perspektywę oceniania i stosuje się inne założenia, są one bardziej skuteczne w działaniach, ponieważ mają komplementarny charakter. Wobec powyższych wniosków trafnym rozwiązaniem jest stosowanie podejścia sytuacyjnego, które koncentruje się na ważności relacji pomiędzy elementami danego podmiotu lub grupy podmiotów⁵⁰. Podaż oraz skuteczność wykorzystanych metod w zarządzaniu organizacjami publicznymi zależy od konkretnej sytuacji problemowej. To decydenci mają za zadanie ocenić okoliczności i dokonać wyboru metod najodpowiedniejszych w danym przypadku. Nigdy nie można zaprojektować tak idealnego i uniwersalnego rozwiązania, aby było ono panaceum na różne problemy występujące w organizacjach, determinowanym czasem, celami, zasobami, otoczeniem, finansami itp.

2.6. Procesowe zarządzanie wiedzą w organizacjach

Zarządzanie wiedzą jest sekwencją wzajemnie powiązanych zadań, na które wpływa np. logika kolejności wykonywanych czynności, czasowe zależności czy hierarchiczny układ realizowanych prac. Z tego względu zarządzanie wiedzą należy postrzegać jako powiązane ze sobą zadania, czyli proces, a nie odrębne, rozłączne funkcje. Te poszczególne etapy działań potrzebne dla sfinalizowania przyjętego celu uwypuklają komplementarny charakter pojedynczych elementów⁵¹. Ważne, by znać specyfikę poszczególnych zadań w procesie, co pozwala na dobranie właściwych zasobów, działań zarządczych i metod pracy potrzebnych do ich realizacji. Praca w organizacjach publicznych to nic innego jak szereg wykonywanych czynności w ramach drzewa procesowego zaplanowanego w danym podmiocie. Zależności procesowe ułożone hierarchicznie, czasowo, funkcjonalnie itd. będą tym efektywniejsze, im dana organizacja bardziej uświadomi sobie konieczność w swoich działaniach właściwej implementacji zasobów wiedzy potrzebnych do ich realizacji.

50 S. Lippe, J. Brocke, *Situational project management for collaborative research projects*, „Project Management Journal” 2016, vol. 47(1), s. 76–96.

51 S. Abualoush, R. Masa'deh, K. Bataineh, A. Alrowwad, *The role of knowledge management process and intellectual capital as intermediary variables between knowledge management infrastructure and organization performance*, „Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management” 2018, vol. 13, s. 288.

Proces zarządzania wiedzą można podzielić na podprocesy takie jak⁵²:

- Analiza luk – pierwszym etapem jest przeprowadzenie diagnozy, która służy uświadomieniu braków w wiedzy posiadanej przez dany pomiot czy osoby. W tym podejściu można stosować benchmarking (wewnętrzny, konkurencyjny lub funkcjonalny), by określić rodzaj, wielkość i ilość wiedzy graczy rynkowych oraz ustalić poziom deficytu w danym podmiocie.
- Identyfikowanie (lokowanie) wiedzy – odbywa się poprzez analizę otoczenia organizacji i umiejscowienie wiedzy, która będzie przydatna przy realizacji zadań. Powinno się również zdiagnozować sytuację wewnątrz organizacji, by móc określić, czy potrzebny zasób znajduje się w jakiejś jej części, a może posiada go konkretny pracownik.
- Przepływ wiedzy – składa się z czterech podprocesów: pozyskiwania, udostępniania, rozpowszechniania i dzielenia się. Pierwszy z nich może dotyczyć zdobywania wiedzy z otoczenia organizacji poprzez np. uczestnictwo zatrudnionych w szkoleniach, konferencjach czy sympozjach. Nabywa się ją również poprzez obserwację konkurencji lub innych podmiotów. Pozyskiwanie wiedzy zachodzi także wewnątrz organizacji przy wykorzystaniu formalnych i nieformalnych kanałów przepływu informacji⁵³. Drugi podproces jest odwrotnością pierwszego. W jego ramach organizacja przekazuje wybranym zatrudnionym, współkooperantom lub innym podmiotom z otoczenia informację. Dostarczanie usługi lub sprzedaż produktu graczom rynkowym jest też formą udostępniania wiedzy. Ten etap okazuje się bardzo ważny w szczególności dla podmiotów, które współpracują z innymi organizacjami na zasadzie sieci, gdzie kluczowa staje się obustronna wymiana informacji. Trzeci podproces to rozpowszechnianie wiedzy, co stanowi zaawansowaną formę jej udostępniania. Jego podstawowym zadaniem jest stworzenie z danego zasobu wiedzy ogólnodostępnej poprzez np. strony internetowe, artykuły w czasopiśmie czy oprogramowaniach. Takie podejście służy popularyzowaniu informacji, które chcemy, by dotarły do jak największego grona odbiorców. Można stwierdzić, że rozpowszechnianie jest formą reklamy tych aspektów, które wydają się istotne z punktu widzenia organizacji czy pojedynczych zatrudnionych⁵⁴. Dzielenie się wiedzą polega na jej przekazywaniu innym osobom w procesach komunikacyjnych. Jest to kluczowe dla zarządzających projektami, ponieważ brak barier w dzieleniu się tym zasobem umożliwia sprawniejsze wykonywanie zadań, zmniejszenie kosztów realizacji działań czy powiększenie zasobów wiedzy organizacyjnej. Patrząc na ten problem z perspektywy pracowników, musimy przyznać, że występuje wiele barier

52 J. Trippner-Hrabi, *Organizacja zespołów wiedzy. Charakterystyka, funkcjonowanie, rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 30–34.

53 M. Handzic, A. Zhou, *Knowledge management*, Chandos Publishing Elsevier Ltd, Amsterdam 2005, s. 120.

54 B. Mikuła, *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą*, „E-mentor” 2006, nr 5(17), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/17/id/368> (data dostępu: 23.02.2020).

dzielenia się wiedzą, np. obawa o utratę stanowiska, niechęć do uczenia innych, brak zaufania między zatrudnionymi czy niewłaściwie stosowany system motywacyjny w danej organizacji.

- Gromadzenie wiedzy – jest to usystematyzowany proces zbierania tego zasobu. Ważne, by wiedza, w szczególności jawna, była odpowiednio skodyfikowana, co przyczyni się do jej łatwiejszego gromadzenia. Nośnikami tego zasobu mogą być notatki, książki czy bazy danych (nie tylko informacje o organizacji, ale również te o podmiotach z jej otoczenia)⁵⁵.
- Selekcjonowanie wiedzy – jest swego rodzaju uporządkowaniem zgromadzonego zasobu z punktu widzenia użyteczności czy pełnionej funkcji. Dlatego można wyróżnić podział ze względu na czas (wiedza dotycząca przeszłości, przyszłości lub teraźniejszości), pełnionej funkcji (zaopatrzenie, finanse) bądź skali dostępności (ograniczona, ogólnie dostępna).
- Tworzenie wiedzy – jest podprocesem kreowania rozwiązań o charakterze innowacji zarówno pierwotnych, jak i wtórnych. Przy obecnych relacjach rynkowych to bardzo ważny etap nie tylko dla podmiotów biznesowych, ale również tych z sektora publicznego ze względu na konieczność efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów, obsługi klienta czy inicjowania nowych rozwiązań. Tworzenie wiedzy może odbywać się tak w podmiotach zewnętrznych, jak i poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów ludzkich w procesach heurystycznych metod kreowania rozwiązań⁵⁶.
- Dopasowanie wiedzy – etap ten ma na celu kompatybilne łączenie rozproszonej wiedzy w organizacji. Istotne, by w tym procesie umiejętnie łączyć wiedzę już istniejącą z tą nowo pozyskaną. Sporym marnotrawstwem jest zapominanie o użyteczności posiadanych zasobów i wykorzystywanie wiedzy tylko nowo zdobytej, której nabywanie niejednokrotnie okazuje się bardzo kosztowne.
- Kodowanie wiedzy – służy jej zapisywaniu, tak by mogła zostać wykorzystana w przyszłości przez różnych pracowników. Kodowanie winno być zrozumiałe dla osób, które później będą stosowały w ten sposób utrwaloną wiedzę. Ponadto zapisywanie zapobiega jej utracie ze względu na różne awarie lub zapomnienie w przypadku niezbyt częstego jej użytkowania. Obecnie w organizacjach powszechnie stosowane są bazy wiedzy, do których dostęp w różnym zakresie mają poszczególni pracownicy w zależności od zapotrzebowania czy posiadanych uprawnień. Należy pamiętać, że wiedzę ukrytą należy przekształcić w miarę możliwości w jawną, by zminimalizować jej utratę, gdy np. pracownik odejdzie na emeryturę lub przebywa na długoterminowym zwolnieniu.
- Magazynowanie wiedzy – zadaniem opisywanego etapu jest przechowywanie tego zasobu w celu wykorzystania go w przyszłości. W zależności od formy zakodowania inny będzie również system magazynowania wiedzy. Należy systematycznie przeglądać przechowywaną wiedzę, by wyeliminować tę już niepotrzebną.

55 Tamże.

56 G. Sharma, *Creating knowledge based organizations*, Idea Group Inc., Calgary 2004, s. 201.

- Aplikowanie wiedzy – stosowanie jej w zależności od zaistniałych potrzeb o charakterze operacyjnym, taktycznym i strategicznym. Najczęściej wykorzystywana jest do rozwiązywania pojawiających się bieżących problemów.
- Ocenianie (badanie użyteczności) wiedzy – sprawdzanie jej przydatności, użyteczności poprzez pilotaże bądź eksperymenty. Każda organizacja powinna stosować badania wyników stosowanej wiedzy i produktów oraz pochodzących z niej usług, by w przyszłości lepiej dopasować swoją ofertę dla klientów wewnętrznych i zewnętrznych.
- Dzielenie się wiedzą – powinno obejmować wszystkich członków organizacji, ponieważ stanowi fundamentalne znaczenie dla jej funkcjonowania i rozwoju. W podmiotach publicznych pracują różni ludzie legitymujący się odmiennymi specjalizacjami, jednak każdy z nich musi mieć poczucie, że najlepiej jest wtedy, gdy posiadane z osobna informacje użyte są w sposób komplementarny, przy wykorzystaniu efektu synergii pracy zespołowej. Dzielić można się wielorakimi aspektami, np. historią, wartościami, doświadczeniem, celami, informacjami itp. Zadaniem menadżerów realizujących projekty jest zidentyfikowanie barier przekazywania wiedzy, a następnie w miarę możliwości ich minimalizowanie oraz propagowanie i rozpowszechnianie postaw sprzyjających dzieleniu się tym zasobem.

Podana klasyfikacja nie jest jedynym i obowiązującym ułożeniem czynności w procesach zarządzania wiedzą. W tabeli 2 zebrano propozycje podprocesów zaprezentowanych przez innych autorów. Stopień ich wykorzystania zależy w dużej mierze od środowiska wewnętrznego organizacji, specyfiki jej otoczenia czy realizowanej przez nią działalności. Jednakże warto, by osoby zarządzające takimi sekwencjami działań miały świadomość ich wstępowania i korelacji z innymi podprocesami.

Tabela 2. Identyfikacja podprocesów w procesowym zarządzaniu wiedzą

Autor	Podproces zarządzania wiedzą
A. Dibella i E.C. Nevis	pozyskiwanie, rozpowszechnianie, użytkowanie
M.J. Marquardt	pozyskiwanie, tworzenie, transfer, użytkowanie, gromadzenie
K.M. Wiig	tworzenie i znajdowanie źródeł, kompilacja i transfer, rozpowszechnianie, zastosowanie oraz ocenianie wartości
C. O'Dell	identyfikowanie, zbieranie, adaptowanie, organizowanie, wdrażanie, dzielenie, kreowanie
R.L. Ruggles	wytwarzanie: tworzenie, pozyskiwanie, syntezywanie, fuzja, adaptacja kodyfikacja: chwytywanie, przedstawianie; transfer
T.J. Beckman	identyfikowanie, chwytywanie, selekcja, magazynowanie, dzielenie, wdrażanie, tworzenie, sprzedawanie
J. Holsapple	zdoływanie wiedzy, wydobywanie, interpretowanie, przekazywanie selekcja wiedzy zinternalizowanie wiedzy, ocenianie, określanie celów, składanie używanie wiedzy tworzenie wiedzy, monitorowanie, ocenianie, produkowanie i przekazywanie eksternalizacja wiedzy, określanie celów, produkowanie, przekazywanie

Tabela 2 (cd.)

Autor	Podproces zarządzania wiedzą
J. Brdulak	tworzenie wiedzy, jej używanie, archiwizowanie
L. DeJarnett	tworzenie wiedzy, jej interpretacja, rozpowszechnianie i wykorzystanie, utrzymanie, oczyszczanie
B. Gupta, L.S. Iyer, J.E. Aronson	opracowanie, przechowywanie, odzyskiwanie i rozpowszechnianie informacji i ekspertyzy wewnątrz organizacji
G.D. Bhatt	tworzenie wiedzy, jej legalizowanie, przedstawianie, dystrybucja, zastosowanie
Th.H. Davenport, S.C. Volpel	tworzenie wiedzy, jej pozyskiwanie, oczyszczanie, dystrybucja, wykorzystanie, monitorowanie
R. Benneti, H. Gabriel	tworzenie wiedzy, jej gromadzenie, przechowywanie, wykorzystanie
D.J. Skyrme	kreowanie, zbieranie, organizowanie i dyfuzja wiedzy
T.A. Stewart	zdobywanie, organizowanie, wykorzystanie wiedzy
Ernst & Young	pozyskiwanie wiedzy, jej przetwarzanie, wykorzystywanie
Deloitte & Touche	zbieranie, weryfikacja, przechowywanie, upowszechnianie i wykorzystanie
Gartner Group	rozwijanie, wdrażanie i utrzymanie infrastruktury technicznej umożliwiającej przekazywanie wiedzy

Źródło: M. Leśnik, D. Dobrowolski, *Zarządzanie wiedzą jako proces*, t. II, cz. VIII, PTZP, Opole 2016.

Na podstawie tabeli 2 wyraźnie widać, że dla wielu autorów pierwszoplanowymi podprocesami są tworzenie oraz pozyskiwanie wiedzy. Obecnie organizacje publiczne, by wypełnić powierzoną im misję społeczną, muszą kreować nowe rozwiązania lub aktywnie i skutecznie włączać te istniejące z otoczenia⁵⁷. Wydaje się jednak, że priorytetem powinna być analiza luk, sprzyjająca ocenie stanu wiedzy w danym podmiocie i mająca na celu ustalenie jej braków dla prawidłowego funkcjonowania poszczególnych osób, zespołów i całej organizacji. Jeżeli nie zostanie ona najpierw przeprowadzona, to jak i skąd decydenci organizacji czerpią informację o tym, co trzeba tworzyć i dlaczego?

Dyskutując nad powyższymi podpunktami, można sformułować szereg wniosków oraz uwzględnić braki w wymienionej kategoryzacji. Istotny jest dobór technik i narzędzi procesowego zarządzania wiedzą. Ułatwiają one przejście od strategicznego charakteru podziału na poziom operacyjny oraz wskazują aspekty związane z praktyczną aplikacją powyższych założeń. Procesowe zarządzanie wiedzą w dużym stopniu zależy od misji i celów przyjętych przez organizację. Im polityka podmiotu jest bardziej prorozwojowa i otwarta na zmiany, tym sprawniej można wprowadzać aspekty związane z identyfikowaniem, pozyskiwaniem czy dzieleniem się wiedzą. Prowadzona działalność w dużym stopniu determinuje to, w jaki sposób decydenci organizacji podejść do procesowego zarządzania wiedzą.

57 G.E. Caiden, N.J. Caiden, *Toward more democratic governance: Modernizing the administrative state in Australia, North America and the United Kingdom*, [w:] E. Vigoda (red.), *Public administration: An interdisciplinary analysis*, Marcel Dekker, New York 2002, s. 38–42.

Są branże, dla których ów zasób jest pierwszoplanowy i wydaje się, że stanowi produkt samym w sobie. Z kolei inne sektory nieco wolniej reagują na zmiany rynkowe i w bardziej tradycyjny sposób prowadzą swoją działalność. Przyjęta kultura organizacyjna może (lub nie) sprzyjać aplikacji wytycznych procesowego zarządzania wiedzą. To normy, założenia w dużej mierze decydują, jak zatrudnieni traktują swoje miejsce pracy i czy jest ono dla nich nieustannym polem rywalizacji, czy miejscem do rozmów, spotkań, przemyśleń, a co za tym idzie – do niesienia pomocy i wzajemnego uczenia się. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt przyjętej struktury organizacyjnej. Im jest ona bardziej zbiurokratyzowana, smukła, funkcjonalna, tym przepływ informacji będzie utrudniony. Dlatego należy tworzyć schematy organizacyjne bazujące w dużej mierze na pracy zespołowej, gdzie kanały komunikacyjne mogą być lepiej zaprojektowane, a systemy motywacyjne sprzyjają przyjętym założeniom. Znamionnym czynnikiem decydującym o jakości stosowania procesowego zarządzania wiedzą jest kondycja finansowa organizacji. Wiadomo, że wiele rozwiązań i narzędzi pomocnych we właściwym przepływie wiedzy w podmiocie jest kosztowne i nie wszystkie organizacje stać na taki wydatek. Zdarza się też, że zarządzający nimi nie widzą sensu inwestycji, których okres zwrotu może być wydłużony. Otoczenie organizacji również wpływa na procesowe zarządzanie wiedzą. Podmioty nie są samowystarczalne, dlatego w swojej działalności wchodzą w układy partnerskie z innymi graczami rynkowymi, z którymi pracują nad finalną usługą czy produktem. To, jaką kulturę organizacyjną bądź cele przyjmuje kooperator, w dużym stopniu przesądza o przychylności lub jej braku w przypadku wprowadzania poszczególnych etapów tego procesu. Również klienci, a także dostawcy oczekują pewnego stopnia jakości oferowanych rozwiązań. Dlatego organizacje, nie chcąc stracić kluczowych graczy, winny próbować spełnić stawiane wymagania. Łatwość w dostępności do nowych technologii, linearyzacja przepisów w tym zakresie przyczyniają się do sprawniejszego wprowadzania procesowego zarządzania wiedzą w podmiotach.

Powyżej omówiona klasyfikacja wydaje się przydatna przede wszystkim dla decydentów zajmujących różne szczeble w hierarchii organizacyjnej podmiotów publicznych. Zadaniem tych osób jest m.in. ustalanie luk wiedzy w całej organizacji, jej części lub u poszczególnych zatrudnionych. Zarządzający powinni we właściwy sposób stymulować i zachęcać swoich pracowników do tworzenia nowych rozwiązań (oczywiście w ramach obowiązujących dany podmiot warunkowań i regulacji prawnych). Ich zadaniem jest również upowszechnianie informacji, gdzie zatrudnieni mogą przyswoić taką wiedzę. Procesowe zarządzanie nią należy wdrażać w organizacji w postaci schematu, czyli Systemu Zarządzania Wiedzą. Takie działania, oficjalnie przyjęte w układzie organizacyjnym i zadaniowym podmiotów, pozwolą w sposób precyzyjny i właściwy dopasować wykonanie poszczególnych podprocesów, które realizowane są pod kątem specyfiki danej organizacji.

2.7. Hybrydyzacja struktur organizacji publicznych

Podmioty świadczące usługi coraz częściej charakteryzują się hybrydowymi strukturami organizacyjnymi. Jak podkreśla A. Drobnik: „Hybrydyzacja oznacza wyjście poza stereotyp. To proces wielowymiarowy ujawniający się zarówno w nowych koncepcjach, modelach, projektach, jak i w próbach ich wdrażania w określonym kontekście”⁵⁸. Jest to odpowiedź na potrzeby płynące ze środowiska lokalnego i globalnego, dotyczące lepszej adaptacji jednostek publicznych do rosnących oczekiwań ich nabywców. Dzięki temu podmioty w większym stopniu mogą konkurować o zasoby prywatne i publiczne. Proces hybrydyzacji organizacji stanowi wyzwanie dla władz samorządowych i centralnych w zakresie wdrażania bardziej elastycznych struktur organizacyjnych. Jest to wynikiem zmieniającej się roli władz publicznych, które w swoich działaniach przechodzą od tradycyjnych form kontrolowania i przeprowadzenia pracami danego podmiotu do bardziej liberalnych rozwiązań, gdzie partycypacja obywatelska, delegowanie uprawnień i współtworzenie usług stają się normą i koniecznością⁵⁹. Struktury hybrydowe są odpowiedzią na fragmentaryzację w dostarczaniu usług przez wyspecjalizowane podmioty. Pozwalają na wdrażanie zrównoważonego rozwoju, mającego na celu świadome zaspokajanie potrzeb obecnych oraz przyszłych pokoleń. Ponadto mogą być narzędziem zarządczym w strategicznej polityce rozwoju podmiotów. Te innowacyjne propozycje przeważnie angażują szerszą liczbę interesariuszy, którzy współtworzą finalne rozwiązania. Z punktu widzenia pracowników takie struktury sprzyjają wyzwoleniu twórczej inwencji i kreatywności poprzez współodpowiedzialność za wykonywane zadania. W lepszy sposób wykorzystywana jest również wiedza specjalistyczna zatrudnionych. Dodatkowo dąży się do tego, by problemy i zadania były rozwiązywane dzięki pracy zespołowej⁶⁰.

Nie ma jednej obowiązującej definicji organizacji hybrydowej. Można przyjąć, że w koncepcjach tych zawierają się mieszane elementy różnych logik instytucjonalnych, sektorowych, prawnych, strukturalnych czy organizacyjnych⁶¹. Jak podaje A. Nalepka: „Struktura hybrydowa, w szerokim znaczeniu, oznacza współwystępowanie w jednej strukturze cech charakterystycznych dla różnych typowych rozwiązań, np. praca zespołów zadaniowych obok stabilnej części struktury

58 A. Drobnik, *Definiowanie koncepcji hybrydyzacji rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2019, nr 45, s. 24.

59 S.R. Smith, *Hybridization and nonprofit organizations: The governance challenge*, „Policy and Society” 2010, vol. 29(3), s. 219–229.

60 A. Noworól, *Hybrydyzacja zarządzania rozwojem terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 98–138.

61 C. Skelcher, *Public-private partnerships and hybridity*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, New York 2005, s. 347–370.

funkcjonalnej lub wyposażenie struktury macierzowej w samodzielny funkcjonalny pion organizacyjny itp.⁶². Według *Słownika języka polskiego* hybryda łączy elementy, które nie są w stanie funkcjonować oddzielnie, a dzięki efektowi synergii dają unikatowe rozwiązanie⁶³. Organizacje działające w określony, podobny, sformalizowany sposób mogą mieć w swoim układzie zespoły, działy stosujące metody, techniki zarządcze inne niż ogólnie przyjęte. Te odróżniające się jednostki na tle ogółu sięgają po struktury i zarządzanie hybrydowe. Definiując strukturę hybrydową, można również zauważyć, że wyłania się ona z przynajmniej dwóch różnych form stosowanych w organizacjach i tworzy nową przestrzeń dla funkcjonowania oraz rozwoju podmiotów⁶⁴.

Ważne jest, że hybrydyzacja wiąże się z poprawą wydajności pracy podmiotów, a w konsekwencji z większym wsparciem i zaangażowaniem społeczności w jej działania. Zarządzanie takimi strukturami stwarza nie lada wyzwanie dotyczące przejrzystości operacji organizacyjnych. Po pierwsze osobom postronnym dosyć trudno zrozumieć te rozwiązania powstałe z dostępnych, często ograniczonych informacji. Skomplikowana struktura układu hybrydowego może prowadzić do rywalizacji o władzę i zasoby. Przy pojawiających się problemach, ze względu na dość liberalny podział pracy, istnieje taka ewentualność, że niektórym zatrudnionym zdarzy się próba ucieczki od odpowiedzialności. Po drugie przeobrażenie jednostek publicznych w struktury hybrydowe wymaga wiedzy, czasu i zaangażowania pracowników różnego szczebla. Należy stworzyć nowy podział kooperacji, systemów motywowania czy monitorowania efektów realizowanych zadań. Ponadto każda z zaangażowanych jednostek musi inwestować w rozwój zarówno pracowników, jak i całej sieci współpracy (włączając w to zaangażowanie społeczności lokalnych). Biorąc pod uwagę dosyć nową i skomplikowaną formę działania struktur hybrydowych, ważne jest, by naukowcy i praktycy eksplorowali wpływ tych rozwiązań na mieszkańców, zatrudnionych i innych użytkowników. Mogą wtedy odpowiednio reagować na pojawiające się problemy i ulepszać funkcjonowanie wspomnianych nowych rozwiązań.

Struktury hybrydowe w organizacjach mogą być tworzone z innych nowoczesnych podejść, np.:

- sieciowych – są to skupiska wzajemnie powiązanych podmiotów, jednostek, z których każda ma swoją specjalizację; koordynacja ich prac podlega mechanizmom rynkowym, tworzoną wspólnie normom, wypracowanym postanowieniom, dalekim od hierarchicznych łańcuchów poleceń i nakazów; ważnym aspektem w tych organizacjach są wzajemne relacje, kolektywny system wartości, który przyporządkowuje określone role podmiotom oraz wytycza granice funkcjonowania i współdziałania; takie sieci to zbiór jednostek

62 A. Nalepka, *Struktura organizacyjna*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 2001, s. 75.

63 <https://sjp.pwn.pl/sjp/hybryda;2560929.html> (data dostępu: 26.02.2020).

64 L.Q. Siebers, *Hybridization practices as organizational responses to institutional demands: The development of Western retail TNCs in China*, „Journal of Economic Geography” 2017, vol. 17, s. 5.

- reprezentowanych przez: dostawców, klientów, konkurentów, władze lokalne i krajowe oraz partnerów wywodzących się z różnorodnych branż i krajów⁶⁵,
- wirtualnych – koncepcja organizacji wirtualnej jest w ogólnej opinii uważana za taką, która w znacznym stopniu odzwierciedla dokonujące się przemiany społeczno-technologiczne, zwłaszcza rozwój technologii informacyjnej i związane z nią procesy globalizacji działalności gospodarczej; podmioty te są efektem tzw. ery społeczeństwa informacyjnego, a w głównej mierze sektora komputerowego, skąd hasło „wirtualny” trafiło do nauki o organizacji i zarządzaniu⁶⁶,
 - turkusowych – zrzeszają ludzi wokół wspólnego przedsięwzięcia, może to być cała jednostka lub dział czy tylko grupa osób; praca w nich opiera się na funkcjonowaniu zespołów samoorganizujących się, które decydują w tym przypadku o powiększeniu grupy, przeprowadzając też proces rekrutacji i selekcji; zaangażowane osoby to pracownicy danej organizacji, ale również osoby z nią współpracujące; nie ma tu tradycyjnego podziału na kadrę kierowniczą i wykonawców; menadżerowie stają się zwykłymi członkami w szeregach zespołu, a jeśli posiadają przydatne kompetencje mogą zostać wybrani liderami, wypełniając wtedy rolę coachów, mentorów, trenerów czy facylitatorów⁶⁷,
 - uczących się – ważnym paradygmatem organizacji uczącej się jest wiedza, która stanowi podstawowy i cenny kapitał podmiotów; zatrudnieni winni być zarówno jej nośnikami, jak i współuczestnikami w dynamicznych procesach powstawania, przekazywania i pomnażania tego zasobu⁶⁸.

We współczesnych podmiotach sektora publicznego można odnaleźć w różnym natężeniu każdą z wyżej wymienionych koncepcji. Ich zastosowanie determinowane jest specyfiką realizowanych projektów i potrzebą stosowania określonych metod zarządczych charakterystycznych dla danego podejścia. Decydenci podmiotów powinni być świadomi mnogości występujących rozwiązań i stosować hybrydyzację działań, co jest uzależnione od zaistniałego problemu, dostępności zasobów czy wiedzy i doświadczenia w implementowaniu podobnych rozwiązań.

65 M. Sztaba, E. Ważna, *Zarządzanie wiedzą warunkiem wzrostu firmy*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Jarosław 2008, s. 606.

66 M. Brzozowski, *Organizacja wirtualna*, PWE, Warszawa 2010.

67 M. Abrashoff, *It's your ship – Management techniques from the best damn ship in the navy*, Business Plus, New York, Boston 2002; w polskiej wersji językowej: tenże, *Ty tu dowodzisz. Najskuteczniejsze metody kierowania załogą*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014; A. Żur, *Komunikacja w organizacji opartej na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 671, s. 147.

68 Tamże.

Tabela 3. Podobieństwa i różnice nowoczesnych form organizacyjnych

Struktura organizacyjna	Podobieństwa	Cechy odróżniające
Ucząca się	▪ działanie w oparciu o pracę zespołową, ▪ innowacyjność, ▪ płaska struktura,	▪ procesowe zarządzanie wiedzą (stosowanie większości etapów), ▪ zespołowe uczenie się, ▪ zarządzanie talentami
Wirtualna	▪ sieciowość relacji, ▪ sprawna komunikacja, ▪ dobry przepływ wiedzy, ▪ wirtualizacja pracy, ▪ elastyczność w działaniu, ▪ redukcja kosztów działania, ▪ konkurencyjność podmiotu, ▪ nacisk na podnoszenie kwalifikacji i kompetencji	▪ finalne dobra i usługi, które można przekazywać przy użyciu narzędzi ICT, ▪ konieczność inwestowania w nowoczesną, niejednokrotnie drogą infrastrukturę informatyczną, ▪ praca zdalna w bardzo zaawansowanej formie, ▪ stosowanie metod zarządzania takich jak: motywowanie, kontrola, podział pracy, dostosowanie do środowiska wirtualnego, ▪ wirtualny zespół, menadżer, telepracownik, ▪ rozproszenie podmiotów tworzących sieć
Turkusowa		▪ wysoki poziom zaufania, ▪ rozmyta tożsamość, ▪ brak struktury, ▪ samozarządzanie
Sieciowa		▪ rozproszenie podmiotów tworzących sieć, ▪ wysoka specjalizacja członków sieci, ▪ autonomia poszczególnych partnerów, ▪ ryzyko i koszty dzielone między partnerami

Źródło: opracowanie własne.

2.8. Samozarządzanie w organizacjach publicznych

Zatrudnieni świadomie organizują się w płaskich strukturach sieciowych⁶⁹. Ułatwiają one współpracę i komunikację między osobami oraz nawiązywanie relacji, które dokonują się w sytuacjach mniej formalnych, gdzie sztywne biurokratyczne schematy stanowiłyby barierę. Pracownicy posiadają informację również na temat różnych obszarów organizacji, poprzez co mogą proponować zmiany, innowacje

69 <https://manager.money.pl/strategie/zarzadzanie/artukul/rewolucja-w-firmach-zniknie-stanowisko,248,0,1983736.html> (data dostępu: 25.08.2021).

niekoniecznie związane z własną specjalizacją. Dzięki sieciowości następuje nieformalny przepływ wiedzy jawnej i ukrytej, co jest bardzo pożądane przez przełożonych. Na bieżąco można obserwować, który z pracowników jest rzeczywistym węzłem komunikacyjnym, a gdzie znajduje się bariera powodująca blokadę informacji. Ważnym założeniem jest również zamiana oceniania pracowników na ich docenianie. Szttywne, liczbowe procedury podsumowujące aktywność zatrudnionych są mniej efektywne niż system motywacyjny opierający się głównie na indywidualnym podejściu do zatrudnionych, uznający ich wkład pracy. W samodzielnym zarządzaniu, gdzie strukturą jest organizacja turkusowa, odchodzi się od kontrolowania na rzecz promowania postawy wzajemnego wspierania się członków zespołu. Rywalizacja postrzegana jest jako element negatywny, więc zachęca się do pomagania przy realizacji projektów. Nadrzędnym celem takich podmiotów jest stworzenie przyjaznego środowiska pracy. W tej koncepcji zakłada się, że aspekty takie jak sukces czy zysk będą pochodną wyżej wymienionych składowych organizacji turkusowej⁷⁰. Elementem niezbędnym do wdrożenia powyższych założeń jest wytworzenie w pracownikach poczucia i przekonania, że to, co robią, jest przydatne i istotne. W takim podmiocie kładzie się nacisk na rozwój zawodowy poprzez wykorzystanie posiadanych talentów. Poczucie sensu z wykonywanych obowiązków sprawia, że członkowie zespołu są zmotywowani, a przez to bardziej wydajni i innowacyjni. W grupach tych nie ma hierarchii władzy, a za to jest hierarchia wiedzy, doświadczenia. Relacje w organizacjach turkusowych są bardziej koleżeńskie niż służbowe dzięki zaangażowaniu i panującemu zaufaniu. W sytuacji, gdy dana osoba nie wpisuje się w założenia kultury organizacyjnej lub ich nie przestrzega, jest zwalniana, by nie zakłócać funkcjonowania podmiotu.

Niejednokrotnie to poszczególni pracownicy wyznaczają sobie własny zakres obowiązków, wskazując, co chcieliby robić, w jakich zadaniach czują się najbardziej kompetentni i jakie korzyści finalnie osiągnie dzięki temu organizacja. To sprawia, że podmiot staje się samodzielnym, rozwijającym i dostosowującym się do zachodzących procesów, a nie odwrotnie. Takie jednostki buduje się na relacjach, a nie transakcjach, czyli szukaniu opłacalności (czysto materialnej) każdego działania. Organizacje turkusowe przypominają wielokomórkowe organizmy, w których nie ma centralnego kierowania, a różniące się funkcjami zespoły zlecają sobie realizację zadań.

Pakiety wspierające rozwój zawodowy czy osobisty w organizacjach turkusowych są szerokie. W ich skład mogą wchodzić kursy językowe odbywające się podczas godzin pracy, wizyty lekarskie, szkolenia, aktywności sportowe. Zdarza się również, że finansuje się hobby i zajęcia kulturalne⁷¹. Obecnie dobrzy pracownicy znają swoją pozycję zarówno na lokalnym, jak i międzynarodowym rynku, przez co zarządzanie nimi w sposób dyrektywny nie jest właściwe. Chcą anga-

70 N.C. Magpili, P. Pazor, *Self-managing team performance: A systematic review of multilevel input factors*, „Small Group Research” 2018, vol. 49(1).

71 A. Springer (red.), *Talent jako czynnik sukcesu organizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2015, t. 60, nr 3, s. 121–122.

zować się w podejmowanie decyzji i mieć wpływ na kształt nie tylko własnego rozwoju, ale i całej organizacji.

Forma organizacji turkusowej jest właściwa dla podmiotów z różnych sektorów⁷². Aspekt nadrzędny, uniwersalny dla wielu dziedzin stanowi to, że takie struktury tworzone są przez ludzi posiadających wizję, entuzjazm i potrzebę zmiany. Można budować je od podstaw lub bazować na już istniejącej grupie⁷³. Ważne, by lider tworzący taki zespół miał charyzmę, która sprawia, że inni chcą go naśladować na płaszczyźnie zawodowej i towarzyskiej⁷⁴. Wydaje się, że cechy te należy wytwarzać u przyszłych, potencjalnych pracowników już na poziomach szkolnictwa. Istnieje konieczność wspierania młodych ludzi w pobudzaniu ich kreatywności, odkrywaniu zdolności i ukrytego potencjału. Placówki oświaty powinny również promować działania innowacyjne oraz angażować uczniów/studentów w przedsięwzięcia, które dobierane są bardziej indywidualnie niż masowo, dzięki czemu zainteresowani mają poczucie spełnienia i sensu wykonywanych zadań. Ponadto F. Laloux stwierdza, że organizacja w procesie swojego rozwoju może przybierać różnorodne formy, takie jak organizacje:

- czerwona – głównym wyznacznikiem jest sprawowanie bezkompromisowej władzy przynależącej do jednej osoby; takie organizacje są podmiotami nieformalnymi, jednakże z ich zasadami liczy się wiele osób, grup, np. mafia, gangi,
- bursztynowa – zhierarchizowane podmioty o smukłej strukturze organizacyjnej, często mocno biurokratyzowane; istnieje w nich centralizacja władzy i odgórne rozkazodawstwo oraz kontrola, np. wojsko, tradycyjne kościoły,
- pomarańczowa – nastawiona na innowacyjność, zysk i nieustanną walkę z konkurencją bazującą na kompetencjach osób tam zatrudnionych, które uczestniczą w niezdrowej rywalizacji, np. korporacje,
- zielona – duży nacisk kładzie się na kulturę organizacyjną podmiotu, gdzie promowane są wartości koleżeńskie, pomoc i zaufanie, np. firmy rodzinne,
- turkusowa – tworzą ją samoorganizujące się zespoły; podmiot traktowany jest jako żywy organizm, który ma cel swojego istnienia⁷⁵.

Założeniem samozarządzania i organizacji turkusowej jest dzielenie się dobrami finansowymi i niematerialnymi nie tylko wewnątrz własnego zespołu, ale również z otoczeniem⁷⁶. Podmioty te chcą być inspiracją dla pozostałych jednostek

72 F. Laloux, *Pracować inaczej. Nowatorski model organizacji inspirowany kolejnym etapem rozwoju ludzkiej świadomości*, Studio Emka, Warszawa 2015, s. 20–45.

73 A.J. Blikle, *Doktryna jakości. Wydanie II turkusowe. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, One Press, Warszawa 2016, s. 99.

74 M. Rutkowska, A. Kamińska, *Turquoise management model – Teal organizations, education excellence and innovation management: A 2025 vision to sustain economic development during global challenges*, Seville 2020, s. 11–38.

75 F. Laloux, *Pracować inaczej...*, s. 88–90.

76 E. Tabaszewska-Zajbert, A. Sokółowska-Durkalec, *Towards a turquoise organization – Personal change of employees and its socio-cultural barriers*, „Research Papers of Wrocław University of Economics and Business” 2019, vol. 63(9), s. 3–6.

w dziedzinie prowadzenia odpowiedzialnego biznesu poprzez wspieranie lokalnej społeczności, liczne akcje charytatywne i uczenie innych. Tworzą dzięki temu dobre zaplecze marketingowe dla własnej działalności i pożądany image wśród obecnych i potencjalnych pracowników, dostawców oraz innych kooperantów. Informacje na temat jakości i sposobu pracy w danym miejscu przepływają błyskawicznie i nie mają ograniczeń czasowo-przestrzennych ze względu na wykorzystanie narzędzi wirtualnych. Organizacje turkusowe są również odpowiedzialne na nowe pokolenie pracowników nazwanych Y i Z lub pokoleniem millenialsów, o których informacje pojawiły się już w podrozdziale 1.2. Są oni „wielozadaniowcami”, którzy chętnie mierzą się z nowymi wyzwaniami. Takie osoby angażują się w działania, które są dla nich przede wszystkim interesujące. Oddzielają swoje życie zawodowe i prywatne. Postulują chęć pracy w elastycznych godzinach i chcą być mobilni przestrzennie. Oczekują zadowalającego wynagrodzenia oraz inwestowania w ich rozwój zawodowy. Millenialsi gotowi są na częste zmiany, trudno utrzymać ich dłużej u jednego pracodawcy. Poszukują przełożonego, który będzie ich prowadził, a nie nimi kierował. Granica między światem wirtualnym a realnym jest dla nich często zatarta⁷⁷. Aspekty związane z czynnikiem ludzkim stanowią największe wyzwania dla organizacji turkusowych⁷⁸. Obecnie pracownicy oczekują od podmiotów działań innowacyjnych, elastycznych, lepiej dopasowujących się do ich potrzeb. Ze względu na perspektywę starzejącego się społeczeństwa i rynek pracownika jednostki będą musiały jeszcze bardziej konkurować o wysoko wykwalifikowane osoby. Czy samozarządzanie w organizacjach publicznych jest jedną z odpowiedzi na to wyzwanie? To przypuszczenie będą mogły zweryfikować dopiero długoletnie badania, obserwacje i analizy.

77 M. Rapacka-Wojdat, *Motywacja pokoleń – co napędza do pracy osoby z generacji baby boomers, X i Y?*, Wiedza i Praktyka, Warszawa 2016 (e-book).

78 R. Balte-Balciuniene, T. Kharitonova, *Development of leadership qualities through methods of direct experience of live living*, „International Journal of Social Sciences” 2020, vol. 6(1), s. 489.

Rozdział 3

Implementacja elastycznych podejść zarządczych w świadczeniu usług publicznych

3.1. Specyfika organizacji i zarządzania usługami publicznymi

Rozwój współczesnych gospodarek w coraz większym stopniu opiera się na wzrastającej roli sektora usług zarówno pod względem liczby pracowników, jak i udziału w tworzeniu krajowych PKB¹. Pojęcie usług nie jest jednak zupełnie jednoznaczne. We współczesnej literaturze można znaleźć wiele definicji tego terminu, ale za jedną z pierwszych i najczęściej przywoływanych w polskich publikacjach uznaje się tę zaproponowaną przez O. Langego. Autor określił jako usługi: „wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale niesłużące bezpośrednio do produkowania przedmiotów”² i niebędące bezpośrednio produkcją. Inną, klasyczną definicję sformułował Ph. Kotler, według którego „usługa jest dowolnym działaniem, jakie jedna strona może zaoferować innej; jest ono nienamacalne i nie prowadzi do jakiegokolwiek własności. Jego produkcja może być związana lub nie z produktem fizycznym”³. Z kolei jedną z częściej przytaczanych definicji tego pojęcia jest ta przyjęta przez B. Hollinsa i S. Shinkins, zgodnie z którą usługę zdefiniowano jako:

- zbiór funkcji oferowanych użytkownikowi przez organizację,
- skutek wywołany przez czynności na styku między świadczącym usługę a klientem oraz przez czynności wykonywane u świadczącego usługę w celu zaspokojenia potrzeb klienta⁴.

1 <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/oko-na-gospodarke-rece-uciekaja-z-produkcji-do-uslug> (data dostępu: 2.07.2020).

2 Ł. Satoła, *Usługi użyteczności publicznej w ocenach społeczności lokalnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, t. XIX, z. 3, s. 258.

3 Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Wydawnictwo FELBERG SJA, Warszawa 1999, s. 24, cyt. za: J. Toruński, *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie usługowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 97, s. 74.

4 B. Hollins, S. Shinkins, *Zarządzanie usługami. Projektowanie i wdrażanie*, PWE, Warszawa 2009, s. 23.

Ci sami autorzy wskazują również na pięć elementów różnicujących usługi od produkcji:

- wyrobu, będącego efektem procesu produkcyjnego, można dotknąć, usługi zaś najczęściej mają charakter niematerialny,
- dużej części usług nadal nie da się transportować, choć dzięki rozwojowi technologii ICT sytuacja ta ulega stopniowej zmianie,
- w przypadku usług mających najczęściej wymiar niematerialny nie jest możliwe ich przechowywanie,
- o ile w trakcie procesu produkcyjnego klient nie ma najczęściej dostępu do tego procesu, o tyle w przypadku usług jest dokładnie odwrotnie – klient ma najczęściej dostęp lub kontakt z wykonawcą usługi, gdyż dochodzi do jednoczesności procesu świadczenia usług i konsumpcji,
- jakość produktu jest wymierna w oparciu o wskaźniki ilościowe, z kolei ocena jakości usług opiera się najczęściej na wskaźnikach o charakterze jakościowym⁵.

Z kolei S. Flejterski, R. Kłóska i M. Majchrzak wskazują jeszcze na dodatkowe cechy usług, będące swoistym rozwinięciem wyżej wymienionych. Są to:

- niejednorodność – przejawiająca się w problemie ustandaryzowania usług i ich wyceny, będąca konsekwencją braku możliwości ich przechowywania,
- nietrwałość oraz brak możliwości nabycia usług na własność i obrotu nimi na rynku wtórnym⁶.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele klasyfikacji usług, wśród których wyodrębnia się m.in. podział na usługi o charakterze rynkowym i usługi nierynkowe, czyli publiczne⁷, które posiadają swoją niepowtarzalną specyfikę. Od pozostałych typów wyróżnia je: „fakt, że ich konsumentem jest społeczeństwo jako całość lub zorganizowana grupa osób [...] wyodrębniona na podstawie pewnych stałych cech wspólnych”⁸. Takie usługi świadczą np. osoby tworzące wspólnotę zamieszkującą jakąś gminę czy powiat. Realizują one dane działania w interesie publicznym, służąc całemu społeczeństwu, ewentualnie jego wyodrębnionej grupie.

Usługi nierynkowe, czyli publiczne, bezpośrednio związane są z terminem „interes publiczny”. Łączy się z nim również pojęcie powinności czy zobowiązania władzy publicznej do dostarczania określonych dóbr i świadczenia tego typu usług. Florian Kuźnik wyróżnia trzy postaci powinności publicznej:

- obowiązek władzy względem niezbywalnych praw obywateli wynikający z powszechności oczekiwań, długoletnich czy nawet wielowiekowych tradycji i przyjętych w ich wyniku zapisów konstytucyjnych,

5 Tamże, s. 23–25.

6 S. Flejterski, R. Kłóska, M. Majchrzak, *Usługi w teorii ekonomii*, [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 42–43.

7 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, „Studia KPZK PAN” 2012, t. CXLIII, s. 12.

8 M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług...*, s. 451–452.

- zobowiązania kontraktowe płynące z umów zawartych pomiędzy władzą a różnymi grupami obywateli i społecznościami, w ramach których władze świadczą usługi na życzenie lub dofinansowują ich świadczenie,
- ofertę polityczną skierowaną przez władze chcące się przypodobać wyróżnionym grupom odbiorców lub zaspokoić ich bieżące żądania⁹.

Kolejność tego wyliczenia nie jest przypadkowa, gdyż wydaje się, że pierwsza z wymienionych postaci pojawiła się w praktyce najwcześniej, a ostatnia (charakter oferty politycznej) jest typowa przede wszystkim dla współczesnych rozwiązań.

Same usługi publiczne są różnie definiowane i klasyfikowane zarówno przez świat nauki, jak i instytucje publiczne¹⁰, a poza tym można znaleźć również inne określenia, które charakteryzują tego typu działalność. Przykładowo w ramach Unii Europejskiej funkcjonują terminy:

- usługi w interesie ogólnym (*service of general interest – SGI*),
- usługi w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest – SGEI*),
- usługi o charakterze pozagospodarczym/pozarynkowym w interesie ogólnym (*non-economic services of general interest, non-market services of general interest – NSGI*)¹¹.

Różny jest także zakres świadczeń oferowanych w ramach usług publicznych w poszczególnych krajach.

Wracając jednak do pojęcia usług publicznych, B. Kożuch wraz z A. Kożuch definiują je „jako dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, które niezależnie od liczby korzystających posiadają określoną wartość, której nie naruszają kolejni użytkownicy”¹². Z kolei według J.E. Stiglitz tak definiowane są czyste dobra publiczne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Oprócz nich (z klasycznym przykładem obrony narodowej) wyróżnia on jeszcze nieczyste (mieszane) dobra publiczne czy dobra prywatne pochodzące ze źródeł publicznych¹³. Mogą one wykazywać jedną ze

9 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju...*, s. 13.

10 Zob. Public services in the European Union & in the 27 Member States. *Statistics, organisation and regulations, mapping of the public services*, CEEP, May 2010, s. 8–10; P. Spicker, *The nature of a public service*, „International Journal of Public Administration” 2009, vol. 32(11), s. 970–990.

11 O. Lissowski, *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketyzacyjnej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej” 2017, nr 74, s. 12 oraz Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, Komisja Europejska, Bruksela SWD (2013) 53 final/2, s. 26–28, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_pl.pdf (data dostępu: 3.07.2020).

12 B. Kożuch, A. Kożuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 34.

13 J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 150–166.

wspomnianych powyżej właściwości: „konsumpcja danego dobra nie jest przedmiotem rywalizacji bądź też nikogo nie da się z niej wykluczyć”¹⁴. Będąc dostarczane społeczeństwu przez sektor publiczny, „charakteryzują się tym, że wzrost ich produkcji konieczny do zaspokojenia potrzeb dodatkowych osób wiąże się z wysokim kosztem krańcowym”¹⁵. Do przykładów tego typu dóbr i usług można zaliczyć edukację, zaopatrzenie w wodę czy płatne autostrady.

Trochę inny podział, pozwalający na wyodrębnienie dóbr świadczonych w ramach usług publicznych, przyjął z kolei E.S. Savas. Podzielił on dobra i powiązane z nimi usługi na cztery podstawowe rodzaje ze względu na poziom wyłączności korzystania i charakter konsumpcji:

- dobra indywidualnie konsumowane (prywatne), z których korzystania mogą być wyłączone inne osoby (dobra będące przedmiotem obrotu rynkowego, np. prywatne samochody),
- dobra zbiorowo konsumowane (odpłatne), z których korzystania mogą być wykluczeni inni (dobra mogące być przedmiotem obrotu rynkowego, np. płatna telewizja lub telefonia komórkowa),
- dobra indywidualnie konsumowane (wspólne), z których korzystania nie mogą być wyłączone inne osoby (nie oferuje ich rynek, gdyż są „darami natury”, np. powietrze, wody morskie czy rzeki),
- dobra zbiorowo konsumowane (zespołowe), z których korzystania nie mogą być wykluczone inne osoby (oferowane w sposób „nieodpłatny”, ale finansowane ze środków publicznych, a więc przede wszystkim podatków i innych danin publicznych, np. bezpieczeństwo narodowe czy porządek publiczny)¹⁶.

To oczywiście podział modelowy, jednak w praktyce mamy do czynienia najczęściej z różnym poziomem zbliżania się do któregoś z wymienionych typów dóbr. Poza tym w formie usług publicznych mogą być oferowane nie tylko dobra zespołowe, ale niekiedy, jeśli wymaga tego interes publiczny czy istnieje taka potrzeba społeczna bądź ludzka, również dobra odpłatne, a nawet prywatne (np. dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, energia elektryczna).

Marek Dylewski wraz z Beatą Filipiak dokonali podsumowania specyficznych cech wyróżniających usługi publiczne spośród innych. Są to:

- specyficzne podejście do odpłatności za ich dostarczanie (zdecydowana część z nich dostarczana jest nieodpłatnie lub przy zachowaniu jedynie częściowej odpłatności¹⁷),

14 Tamże, s. 159.

15 Tamże, s. 161.

16 E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 47–60.

17 Takie jest powszechne przekonanie i wola, ale w praktyce coraz częściej odpłatność (przynajmniej częściowa) staje się normą, co ma m.in. sprzyjać minimalizowaniu marnotrawstwa środków publicznych. Poza tym, jak to już zostało wspomniane, koszty świadczenia usług

- brak wykluczenia z ich konsumpcji (wszyscy uprawnieni powinni mieć do nich jednakowy dostęp),
- przymus konsumpcji (usługi są narzucone uprawnionym do nich, choć oczywiście osoby te nie muszą z nich korzystać),
- naruszenie wolności wyboru (korzystający z nich nie mają możliwości wyboru usługodawcy),
- użyteczność publiczna (zaspokajanie podstawowych i jednocześnie powszechnych potrzeb),
- wykorzystanie mienia (najczęściej publicznego) do ich realizacji¹⁸.

Jeśli chodzi o najczęściej spotykany podział w ramach usług publicznych, to opiera się on na kryterium rodzajowym. W myśl tej klasyfikacji wyodrębniamy usługi administracyjne, społeczne (lub inaczej o charakterze społecznym) i techniczne (lub o charakterze technicznym), co widać na podstawie tabeli 4.

Tabela 4. Katalog współczesnych usług publicznych wg kryterium rodzajowego

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

* W przypadku usług o charakterze administracyjnym stosuje się również podział na usługi wykonywane na wniosek obywatela oraz usługi podejmowane z urzędu.

Źródło: B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 41.

nieodpłatnych są pokrywane ze środków publicznych, a więc głównie z różnego rodzaju dań publicznych.

18 M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne...*, s. 456–458.

W literaturze przedmiotu można się spotkać z wieloma innymi klasyfikacjami. Marian Kachniarz wymienia m.in.:

- podział na usługi adresowane – skierowane do indywidualnego odbiorcy (edukacja, ochrona zdrowia itp.) – oraz nieadresowane, które są adresowane do wszystkich osób tworzących określoną społeczność czy grupę,
- bardzo zbliżony do wyżej wymienionego podział na usługi indywidualne i zbiorcze,
- podział ze względu na szczebel administracji publicznej odpowiedzialnej za ich dostarczanie – centralne (tj. bezpieczeństwo bądź obrona narodowa), regionalne (np. ład przestrzenny, dziedzictwo kulturowe) oraz lokalne, których jest w praktyce najwięcej,
- podział ze względu na charakter albo własność podmiotu bezpośrednio dostarczającego usługę – podmioty publiczne, prywatne lub społeczne¹⁹.

W przypadku tego ostatniego podziału warto zwrócić uwagę, że coraz częściej podkreśla się, iż podmiotem świadczącym sobie usługę klasyfikowaną jako publiczna może być sam zainteresowany (obywatel), korzystający ze wskazywanej już przez E.S. Savasa formuły samoobsługi²⁰.

Proces świadczenia usług publicznych obejmuje nie tylko podmioty bezpośrednio je świadczące, ale i wiele innych jednostek pełniących w tym procesie określone funkcje. Florian Kuźnik wskazuje na cztery grupy podmiotów zaangażowanych w ten proces:

- władza publiczna jako organizator procesu świadczenia usług, finansujący świadczenia i inwestujący w potencjał usługowy, gwarant jakości usług, zainteresowany przede wszystkim minimalizacją związanych z nimi wydatków,
- operatorzy usług jako specjalistyczne organizacje mające merytoryczne kompetencje do świadczenia danych usług, oferują władzom publicznym własny potencjał usługowy, zabiegają o klienta/użytkownika usług publicznych, świadczenie usługi publicznej traktują jako własny biznes z własną mikro-ekonomiczną efektywnością,
- użytkownicy usług publicznych jako beneficjenci różnych świadczeń publicznych i zarazem obywatele mający do nich prawo, swoje zainteresowania orientują na jakość usług i wysokość własnego wkładu finansowego,
- zbiorowości/społeczności lokalne jako wspólnoty zainteresowane wieloma różnymi usługami publicznymi i oceniające proces świadczenia usług²¹.

Trzeba jednak zaznaczyć, że zarówno zakres gwarantowanych usług publicznych, jak i rola poszczególnych grup zaangażowanych w proces ich świadczenia mogą być różne w poszczególnych krajach i ulegać zmianie w czasie. Literatura i praktyka podpowiadają odmienne modele organizacji oraz świadczenia usług

19 M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 25–27.

20 E.S. Savas, *Prywatyzacja...*, s. 73, 91–92.

21 F. Kuźnik, *Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, s. 33.

publicznych. Są to rozwiązania instytucjonalne, w ramach których oferuje się wspomniane usługi. W dalszej części niniejszej publikacji omówione zostaną podstawowe modele świadczenia usług publicznych: samowystarczalny, rynkowy i społeczny, a w jego ramach wyodrębnimy wątek samoświadczenia usług publicznych.

3.2. Samowystarczalny model świadczenia usług publicznych

Zgodnie z podejściem F. Kuźnika model świadczenia usług publicznych odpowiada na dwa główne pytania:

- „o status usług publicznych, których proces świadczenia ma być jednolicie, skutecznie zorganizowany – jakimi kryteriami społecznymi, politycznymi, administracyjnymi, ekologicznymi itp. dane usługi uzasadnia się jako usługi publiczne;
- o rolę, jaką władza publiczna będzie odgrywać w procesie usługowym, i jak będzie kształtować relacje z pozostałymi uczestnikami tego procesu, tj. z operatorami i użytkownikami usług”²².

W dalszej części tego podrozdziału i w kolejnych dwóch skupimy uwagę przede wszystkim na drugim z tych zagadnień. W kontekście odpowiedzi na to pytanie opiszemy przede wszystkim poszczególne modele świadczenia usług publicznych.

Wspomniany już wcześniej samowystarczalny model świadczenia usług publicznych zwany jest też modelem etatystycznym i ma najdłuższą tradycję w historii zaspokajania potrzeb publicznych zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie niższych instancji. Z powodzeniem dominował on na świecie do lat 70. XX wieku i wpisywał się w obowiązujący powszechnie, tradycyjny model zarządzania publicznego, znany również jako biurokratyczny lub model administrowania publicznego, który wywodził się z mającej już ponad sto lat koncepcji biurokracji, czyli idealnego typu organizacji, autorstwa M. Webera²³.

Model samowystarczalny opiera się na założeniu, że całość obowiązków związanych z zapewnieniem i świadczeniem usług publicznych spoczywa na państwie czy – szerzej – sektorze publicznym, gdyż podmiotami zaangażowanymi w ten proces są również samorządy terytorialne na różnych szczeblach administracyjnych oraz inne jednostki zaliczane do sektora publicznego (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,

22 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju...*, s. 47.

23 K. Kłincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 158–165.

państwowe i samorządowe instytucje kultury itd.), które podlegają władzom publicznym, a także będące własnością państwa i wspomnianych samorządów podmioty prowadzące działalność gospodarczą w formie spółek handlowych.

W tym modelu to władze publiczne biorą na siebie obowiązki:

- wyodrębnienia puli świadczeń gwarantowanych w formie usług publicznych,
- ustalenia kryteriów i zakresu świadczenia tych usług,
- ich finansowania (przynajmniej częściowego),
- zapewnienia należących do sektora publicznego wyspecjalizowanych podmiotów mogących świadczyć gwarantowane usługi,
- dostarczenia usług w oparciu o własne wyżej wymienione zasoby,
- zapewnienia systemu monitoringu i kontroli jakości świadczonych usług.

Można powiedzieć, że w tym procesie władze publiczne biorą na siebie pełną odpowiedzialność, począwszy od diagnozy potrzeb do dostarczenia usług. Słuszne wydają się słowa F. Kuźnika, który zauważył, że „w tak rozumianym, tradycyjnym modelu świadczenia usług publicznych nie ma miejsca na mechanizm rynkowy i konkurencję”²⁴. Dowodem na to jest często występujący w przypadku tego modelu monopol podmiotów komunalnych (publicznych) zajmujących się świadczeniem wybranych usług publicznych i upolitycznieniem zarządzania nimi²⁵. Reakcją na dostrzegane w coraz większym stopniu ułomności tego rozwiązania była rosnąca popularność innego modelu świadczenia usług publicznych, a mianowicie rynkowego. Trzeba jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że rozwiązania charakterystyczne dla modelu samowystarczalnego są i jeszcze – przynajmniej w najbliższym czasie – będą znajdowały zastosowanie przede wszystkim w usługach administracyjnych.

3.3. Rynkowe modele świadczenia usług publicznych

Model rynkowy zaczął zyskiwać na popularności w latach 70. minionego wieku w związku z mającym miejsce światowym kryzysem gospodarczym i szukaniem efektywniejszych sposobów wykorzystania dostępnych zasobów, w tym w obszarze świadczenia usług publicznych. Zbiegło się to z narastającą popularnością koncepcji neoliberalnych, które wychodziły z założenia, że właściwą efektywność wykorzystania dostępnych środków finansowych, materialnych i osobowych są w stanie zapewnić podmioty prywatne lub ewentualnie publiczne, korzystające z rozwiązań rynkowych. Efektem tego podejścia była zmiana modelu zarządzania

24 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju...*, s. 47.

25 E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 96–97.

publicznego na rynkowy, nazwany Nowym Zarządzaniem Publicznym (*New Public Management*), który „stosunkowo szybko zyskał miano rewolucji menedżerskiej”²⁶ i nowego, uniwersalnego modelu zarządzania sektorem publicznym²⁷.

Jak to już zostało wspomniane, koncepcja NPM wpisuje się w podejście neo-liberalne, krytykujące aktywny udział państwa w gospodarce, oraz w nurt nowej ekonomii instytucjonalnej, która traktuje rynek jako mechanizm motywujący do wzrostu gospodarności, efektywności, skuteczności i jakości świadczonych usług. Badacze, E.S. Savas, a za nim m.in. D. Osborne i T. Gaebler, używając przenieśni, twierdzili, że świadczenie usług jest jak wiosłowanie łodzią, a władze publiczne nie są dobre w wiosłowaniu, więc powinny się skupić na sterowaniu i pilnowaniu, żeby płynąć bez problemów we właściwym kierunku. Władze te miały stać się katalizatorem ułatwiającym działanie i współpracę różnych podmiotów²⁸. Jak to określił E. Wojciechowski, to na władzy publicznej spoczywa obowiązek pełnienia funkcji regulatora, który zarządza całym procesem świadczenia usług publicznych, organizując, planując, wyznaczając standardy, zamawiając, kupując (niekiedy finansując w całości), koordynując oraz monitorując dostarczanie usług (i ich jakość) przez różne podmioty podejmujące się ich dostarczenia w oparciu o umowy będące konsekwencją wyboru przez regulatora najlepszych dostępnych na rynku ofert²⁹.

Koncepcja NPM wskazuje na potrzebę racjonalnego wydatkowania środków publicznych z uwzględnieniem relacji jakości usługi do kosztu jej wytworzenia³⁰ i koncentracji na wynikach. Przeświadczenie o wyższości podmiotów prywatnych świadczących usługi publiczne nad jednostkami publicznymi (choć nie do końca uzasadnione i w praktyce nie zawsze prawdziwe³¹) wynika z przekonania,

26 A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 7.

27 W kontekście tego modelu można się było spotkać również z określeniami: zarządzanie przedsiębiorcze (*entrepreneurial government*), zarządzanie rynkowe (*market government*), zarządzanie jak w biznesie (*business-like management*), zarządzanie menedżerskie (*managerialism*) czy publiczne zarządzanie menedżerskie (*public managerialism*), administracja publiczna oparta na rynku (*market-based public administration*), przy czym żadne z nich nie zyskało takiej popularności, jak nowe zarządzanie publiczne (*new public management*). Źródło: tamże, s. 26 oraz H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2007, nr 1, s. 12.

28 D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 2005, s. 55.

29 E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 146.

30 E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, J. Chądzyński, *Private and civic organisations as providers of public services in municipalities*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 3(73), s. 27–28.

31 Przykładem mogą być chociażby informacje o nieprawidłowościach w prywatnych placówkach całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi i w podeszłym wieku, zaprezentowane w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31.12.2019 roku (KPS.430.008.2019, nr ewid. 172/2019/I/18/003/KPS), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21939,vp,24606.pdf> (data dostępu: 18.08.2020).

że podmioty prywatne są lepiej zarządzane (bez obciążeń pozamerytorycznych, chociażby w postaci nacisków politycznych), wykorzystują niedostępne (między innymi, a może przede wszystkim ze względów finansowych) nowoczesne rozwiązania produktowe, procesowe i organizacyjne czy dysponują kadrą zarządzającą i pracownikami o wyższym poziomie wiedzy, umiejętności i kompetencji³². Jedną z konsekwencji tego założenia były szersze zmiany, niepolegające tylko na przechodzeniu na menedżerski styl zarządzania i korzystania z podmiotów niepublicznych jako operatorów usług, ale również na zmianach w strukturze własnościowej i formach organizacyjno-prawnych podmiotów publicznych będących operatorami usług w modelu samowystarczalnym. Pojawiają się w tym kontekście pojęcia demunicipalizacji lub dekomunalizacji usług publicznych³³, które przejawiają się w prywatyzowaniu lub przynajmniej komercjalizowaniu przedsiębiorstw publicznych (państwowych i komunalnych), a w konsekwencji – ich funkcjonowaniu w formie spółek handlowych ponoszących – wraz z innymi podmiotami na zasadach rynkowych w warunkach konkurencji – odpowiedzialność za prowadzenie własnej działalności gospodarczej i aktywności na rynku usług publicznych.

Można więc stwierdzić, że model rynkowy jest przeciwieństwem modelu tradycyjnego, a władza publiczna pełni w jego ramach inne, bardziej ograniczone funkcje. Po pierwsze, i co najważniejsze, rezygnuje z bycia operatorem świadczącym bezpośrednio (poprzez własne podmioty publiczne) usługi publiczne dla obywateli³⁴. Po drugie wprowadza usługi publiczne na rynek działający w warunkach wolnej konkurencji, wspierając tym samym jego rozwój, w tym nowych podmiotów, chcących w nim uczestniczyć³⁵. W efekcie to spośród podmiotów działających na tym rynku władze wybierają te, które oferują najbardziej konkurencyjne oferty. Jednak nawet w tym modelu urynkowienie usług nie zwalnia władz publicznych z odpowiedzialności za organizację i dostarczenie tych świadczeń do bezpośrednich odbiorców przez wybrane (najczęściej w procedurach przetargowych) i związane formą kontraktu podmioty.

W idealnej wersji modelu rynkowego całość usług publicznych, wszystkie ich rodzaje i typy powinny być realizowane w warunkach pełnej konkurencji rynkowej, przede wszystkim przez podmioty z sektora prywatnego³⁶. W praktyce

32 E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, M. Kalisiak-Mędelska, J. Chądzyński, *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 29.

33 R. Szarfenberg, *Remunicipalizacja (rekomunalizacja) usług publicznych*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/remunicipalizacja.pdf> (data dostępu: 4.06.2017).

34 W rzeczywistości założenia NPM polegały jednak nie tylko na przekazaniu działań w ręce podmiotów prywatnych, ale także na wprowadzaniu rozwiązań zarządczych charakterystycznych dla współczesnego sektora prywatnego w podmiotach publicznych, pozwalających na branie udziału w konkurencji, i na podejmowaniu współpracy międzysektorowej z wykorzystaniem promowanej formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

35 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju...*, s. 49.

36 Nie znaczy to, że model ten nie przewidywał udziału podmiotów z innych sektorów, choćby z sektora społecznego, ale podmioty prywatne miały w nim zdecydowanie dominować.

jednak takie rozwiązanie w pełnym wymiarze nie było nigdy zastosowane i na dobrą sprawę w ogóle nie miało możliwości zaistnieć. Chodzi przede wszystkim o ograniczenia związane ze specyfiką wymagań formalnych związanych ze świadczeniem usług administracyjnych, lecz i w przypadku usług społecznych nie brakuje opinii, że ten model nie był wolny od wad i nie gwarantował najlepszej jakości usług i optymalnej ceny. Wiązał się z ograniczaniem nakładów po stronie publicznej, ale wcale niekoniecznie ze zmniejszaniem kosztów dostarczania usług po stronie ich odbiorców. Można wręcz stwierdzić, że obciążenia finansowe związane z tą ostatnią kwestią były w większym stopniu niż dotychczas przenoszone na odbiorców usług. Poza tym wadą „modelu rynkowego jest konieczność zbudowania aparatu kontroli i regulacji działalności operatora”³⁷, niezbędnego dla skutecznego zarządzania procesem świadczenia usług zarówno na etapie tworzenia standardów, jak i kontroli ich przestrzegania przez operatorów oferujących bezpośrednio usługi. Mimo to można powiedzieć, że „neoliberalna wizja systemu usług publicznych zdobyła [pod koniec XX w.] pozycję dominującego paradygmatu, obiecując bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych obywateli poprzez urynkowienie, komercjalizację i przynajmniej częściową prywatyzację systemu usług publicznych”³⁸.

W literaturze przedmiotu trudno spotkać się z wyodrębnieniem innych modeli świadczenia usług³⁹ – wskazuje się tylko na istnienie różnych rozwiązań mieszanych „zawierających w sobie elementy dwóch skrajnych rozwiązań modelowych”⁴⁰. Wydaje się jednak uzasadnionym wymienienie dwóch, które w dużym stopniu uzupełniają te wcześniej zaprezentowane. Oczywiście można potraktować je jako rozwinięcie klasycznego modelu rynkowego, który nie wyklucza udziału w procesie świadczenia usług podmiotów innych niż prywatne, wskazując po prostu na nowe formy i podmioty zaangażowane w proces świadczenia usług publicznych, ale ich praktyczne znaczenie stale wzrasta (model społeczny) lub ma duże szanse na rozwój w dłuższej perspektywie (model samoobsługowy), a poza tym ich specyfika i sposób organizacji procesu świadczenia są w pewnym zakresie odmienne od typowo rynkowego⁴¹.

37 E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, s. 147.

38 D. Sześciło, *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1(31), s. 15.

39 F. Kuźnik wyodrębnia dodatkowo np. model współzrządzenia wspólnotowego (*community governance*) i model podejścia sąsiedzkiego (*neighbourhood approach*), ale traktuje je jako „ciekawe uzupełnienie w myśleniu o modelach świadczenia i systemach organizacji oferty usług publicznych”. F. Kuźnik, *Polityka rozwoju...*, s. 50.

40 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju...*, s. 50.

41 D. Sześciło mówi o postrynkowym modelu usług publicznych, na który składają się: remunicyalizacja, prospołeczne kontraktowanie i koprodukcja. Autorzy są jednak zdania, że uwzględniając założenia tego modelu, warto dokonać wyodrębnienia dwóch wskazanych powyżej modeli świadczenia usług publicznych. Zob. D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 15.

3.4. Społeczne modele świadczenia usług publicznych

Jak to już zostało wskazane, model rynkowy świadczenia usług publicznych nie był pozbawiony wad, które spowodowały, że zaczęto poszukiwać nowych rozwiązań pozwalających ponownie położyć większy nacisk na sferę użyteczności publicznej i powszechności zaspokajania potrzeb społecznych, zbliżenie usług do ich bezpośrednich odbiorców zamiast stawiania za wszelką cenę na zwiększanie ich efektywności ekonomicznej. W takich okolicznościach zaczęto zwracać większą uwagę na m.in. możliwości zaangażowania i wykorzystania podmiotów sektora społecznego w procesach świadczenia usług publicznych. Tak zaczął wyodrębniać się w praktyce model, który jest na dobrą sprawę ewolucją modelu rynkowego, a jak to określił D. Sześciło: „urynkowaniem z ludzką twarzą”⁴². Cechuje się on włączaniem w procesy świadczenia usług publicznych w znacznie większym stopniu podmiotów społecznych, które co do zasady nie są w swej działalności nastawione na generowanie zysku, a na zaspokojenie potrzeb ludzkich. To podejście oraz założenie, że często wieloletnie doświadczenie w zaspokajaniu potrzeb przez tego typu podmioty daje gwarancję lepszych, mniej odhumanizowanych usług, legły u podstaw przekonania, że władze publiczne powinny w coraz większym stopniu włączać organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej nie tylko w procesy bezpośredniego świadczenia usług publicznych, ale również w opracowywanie strategii i planów ich świadczenia⁴³.

Takie podejście zbieгло się jednocześnie z rosnącą popularnością koncepcji *public governance*, *New Public Governance* lub inaczej partycypacyjnego zarządzania (współzarządzania⁴⁴) publicznego. Zdaniem niektórych badaczy mogło być również jej konsekwencją czy ucieleśnieniem. Koncepcja ta na przełomie wieków stała się ważnym elementem teoretycznego i praktycznego podejścia do kwestii

42 D. Sześciło, *Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?*, „Ekonomia Społeczna” 2015, nr 1, s. 79.

43 Na przełomie wieków można było mówić o dwóch lub nawet trzech alternatywach dla usług publicznych. Pierwszą z nich stanowiła dalsza prywatyzacja i jeszcze większe zaangażowanie podmiotów prywatnych w procesy świadczenia usług publicznych. Drugą było właśnie angażowanie się podmiotów sektora społecznego i bezpośrednio obywateli w procesy świadczenia usług. Trzecia alternatywa jest nazywana przez V. Pestoffa „reżimem komunitarnym” (*communitarian regime*) i w swojej istocie zbliża się do drugiej z wcześniej zaprezentowanych alternatyw. Źródło: V. Pestoff, *Co-production and public service management. Citizenship, governance and public service management*, Routledge, New York 2019, s. 3.

44 W literaturze polskiej panuje rozbieżność dotycząca właściwego tłumaczenia słowa *governance*, jednak dominującymi polskimi odpowiednikami tego słowa są rządzenie, współrządzenie lub współzarządzanie. Zob. A. Pawłowska, *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14); D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo...*; M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, r. 1.

zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego. Tradycyjnie już, jak to dzieje się w przypadku każdego nowego pojęcia, najczęściej mamy do czynienia z mnogością definicji i ich różną formą doprecyzowania poprzez pojawiający się najczęściej po słowie *governance* przymiotnik. W efekcie tego można wskazać różne jego wersje lub odniesienia:

- ze względu na cechy relacji, tj. współpracę, współuczestnictwo, współzależność, partnerstwo, sieciowość itp., można wymienić: *collaborative governance*, *interactive governance*, *network governance*,
- uwzględniając podmioty relacji, tj. organy przedstawicielskie, obywateli oraz poziomy sprawowania władzy, wyróżnia się: *democratic governance*, *participatory governance*, *multi-level governance*,
- biorąc pod uwagę metody i narzędzia kształtowania relacji, np. akty normatywne i inne działania dyrektywne, interwencję państwa, zastosowanie rozwiązań niekonwencjonalnych, wykorzystywanie ICT, wymienia się: *regulatory governance*, *metagovernance*, *experimentalist governance*, *e-governance*,
- względniacząc zasięg relacji od lokalnego do globalnego można wskazać: *local governance*, *metropolitan governance*, *regional governance*, *European governance*, *global governance*;
- zwracając uwagę na sferę relacji, np. człowiek–środowisko naturalne, człowiek–gospodarka, wyliczane są: *environmental governance*, *economic governance*,
- kładąc nacisk na paradygmat relacji wyrażony w kategoriach normatywnych lub w modelowym ujęciu hiperpluralistycznej rzeczywistości mówi się o *good governance* czy wspomnianym już *new public governance*⁴⁵.

Z kolei D. Levi-Faur wskazuje, że pojęcie *governance*, podobnie jak *government*, ma w literaturze co najmniej cztery znaczenia: struktura (*a structure*), proces (*a proces*), mechanizm (*a mechanism*) i strategia (*a strategy*). W pierwszym z nich oznacza pewną konstrukcję (połączenie) instytucji formalnych i nieformalnych. Jako proces oznacza dynamikę i funkcje sterowania związane z długimi, niekończącymi się procesami kształtowania polityki. Z kolei *governance* jako mechanizm oznacza instytucjonalne procedury podejmowania decyzji, zgodności i kontroli (lub instrumentów). Wreszcie jako strategia oznacza wysiłki aktorów w zakresie zarządzania projektami instytucji i mechanizmów oraz manipulowania nimi w celu kształtowania wyboru i preferencji⁴⁶.

Niezależnie od pojawiających się wersji tego pojęcia ich autorzy pozostają zgodni, że: „*governance* opisuje podejmowanie decyzji w innym środowisku, aniżeli środowisko *government*, czyli tradycyjnego rządu”⁴⁷, a cechą szczególną

45 A. Pawłowska, *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14).

46 D. Levi-Faur, *From „big government” to „big governance”?*, The Oxford Handbook of Governance, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-1?print=pdf> (data dostępu: 21.04.2020).

47 A. Pawłowska, *Governance...*, s. 9.

w stosunku do dotychczasowych form zarządzania jest zwiększenie roli obywateli i podmiotów niepublicznych (zwanym interesariuszami) w procesach podejmowania decyzji i ich ostatecznym kształcie. *Governance* można więc nazwać interaktywnym sposobem zarządzania. Rola rządu nie powinna skupiać się na planowanym sterowaniu i działaniu, ale na mediacji czy moderowaniu współpracy różnych podmiotów⁴⁸. Korzystając z modelu poziomu partycypacji społecznej zaproponowanego przez International Association for Public Participation (IAPP)⁴⁹, można przyjąć, że w ramach koncepcji współzarządzania obywatele i ich przedstawiciele zrzeszeni w podmiotach społecznych (przede wszystkim organizacjach pozarządowych) znajdują się na czwartym poziomie partycypacji, na którym aktorzy społeczni mają równoprawny udział w całym procesie podejmowania decyzji, a ich rady czy propozycje są uwzględniane w gotowym rozwiązaniu stojącym za ostateczną, wspólną decyzją. U podstaw takiego podejścia do kwestii podejmowania decyzji leżało założenie, że we współczesnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, charakteryzujących się występowaniem wielu czasami sprzecznych i trudnych do skoordynowania interesów, brakuje „posiadania całościowej wiedzy oraz wystarczających zasobów do zdominowania procesu decyzyjnego przez jeden podmiot”⁵⁰. W związku z tym kluczem do osiągnięcia sukcesu w formule współzarządzania jest nieustanne zaangażowanie różnych osób i podmiotów w procesy podejmowania decyzji, co z jednej strony umożliwia zebranie większej liczby potrzebnych ogólnych informacji i konkretnych pomysłów rozwiązań (daje większą bazę wiedzy i zwiększa szanse najbardziej racjonalnego wyboru), z drugiej zaś zwiększa skłonność do akceptacji decyzji solidarnie podejmowanych przez wszystkich, a przynajmniej przez większość interesariuszy⁵¹, i wzięcie udziału w realizacji ich założeń.

W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że opisywane partycypacyjne podejście do zarządzania również nie jest pozbawione pewnych wad, na które wskazują niektórzy autorzy. Podstawowym założeniem przyświecającym koncepcji współzarządzania była zmiana, a w konsekwencji tego – zmniejszenie roli władz publicznych w procesach zarządzania publicznego i rozproszenie władztwa. Niestety, nowe i wielowariantowe formy współdecydowania wymagają w praktyce wyznaczenia pewnych nowych reguł, które często są tworzone przez władze publiczne. W efekcie możemy mieć do czynienia z jednej strony z sytuacją powrotu do nadmiernej regulacji, charakterystycznej dla tradycyjnego modelu administracji, z drugiej – do rozproszenia odpowiedzialności za efekty zarządzania (wszyscy odpowiedzialni, czyli w praktyce nikt), a z trzeciej – z problemem z wypracowaniem

48 W. Kickert, *Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'*, „Public Administration” Winter 1997, vol. 75, s. 736.

49 W. Kowalik, *Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 2(40), s. 71.

50 M. Oramus, *Model współzarządzania...*, s. 189.

51 H. Izdebski, *Od administracji...*, s. 15.

i podjęciem wspólnej decyzji. W konsekwencji skutkuje to jej brakiem lub przynajmniej wydłużeniem procesu decyzyjnego⁵².

Wracając jednak do kwestii świadczenia usług publicznych, to, jak już zasygnalizowaliśmy wcześniej, zgodnie z założeniami koncepcji współzarządzania (NPG) w procesy projektowania i dostarczania usług powinny angażować się nie tylko podmioty publiczne i prywatne, ale też w znacznie większym stopniu podmioty społeczne i sami obywatele. Podmioty tworzące sieć decyzyjną powinny się również angażować w sam proces bezpośredniego świadczenia usługi.

Odzwierciedleniem tego założenia w praktyce jest koprodukcja usług. Można rzec, że jest ona trwale związana z NPG metodą świadczenia/zabezpieczenia usług publicznych. Stanowi kluczowy element jej praktycznego zastosowania. Tak jak w przypadku większości dotychczas przywoływanych pojęć, również to ma wiele definicji. Zanim jednak zostaną one zaprezentowane, trzeba podkreślić, że koprodukcja nie jest nowym pojęciem teoretycznym czy nowym zjawiskiem, które pojawiło się w praktyce dopiero w ostatnich latach.

Pierwsze użycie tego terminu w znaczeniu użytym w tym miejscu spotykamy w przełomowej pracy C. Gersuny'ego i W. Rosengrena *The Service Society* (1973). Autorzy ci starali się wyjaśnić zjawisko rozwijającego się społeczeństwa usługowego, w którym konsumenci są również koproducentami oraz beneficjentami nowych mechanizmów solidarności społecznej, co umożliwia taka transformacja. Te zmiany w sektorze prywatnym w dużej mierze stworzyły podstawy do myślenia o klientach jako koproducentach. Z kolei V. i E. Ostrom jako pierwsi zwrócili uwagę na koprodukcję w kontekście sektora publicznego⁵³. Starali się zrozumieć problem, który pojawia się, gdy użytkownicy usług działają również jako istotni koproducenti. Wspomniani badacze zauważyli, że współpraca między dostawcami usług a tymi, którzy z nich korzystają, jest niezbędna, jeśli większość usług publicznych ma przynosić pożądane rezultaty, spełniając oczekiwania ich odbiorców⁵⁴. Sukces koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) przyćmił jednak na dobre 20 lat zainteresowanie tym rozwiązaniem zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków z sektora publicznego⁵⁵. Pierwotnie pojęcie koprodukcji dotyczyło przede wszystkim bezpośredniego zaangażowania obywateli (klientów/użytkowników) w produkcję usług w sektorach publicznym i prywatnym. Było to przejawem przełamywania ówczesnej tendencji do masowej centralizacji i przekazywania usług w ręce dużych, zbiurokratyzowanych podmiotów (głównie publicznych) świadczących

52 Zob. D. Levi-Faur, *From...*; A. Pawłowska, *Governance...*, s. 11; M. Oramus, *Model współzarządzania...*, s. 194.

53 Na przełomie lat 70. i 80. minionego wieku E. Ostrom wraz ze swym zespołem badawczym Workshop in Political Theory and Policy Analysis na Uniwersytecie Indiana zajmowała się kwestiami koprodukcji w usługach publicznych na przykładzie usług związanych z utrzymaniem porządku publicznego.

54 J. Alford, *Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009, s. 16.

55 V. Pestoff, *Co-production...*, s. 3.

usługi. Naukowcy zdawali sobie sprawę, że produkcja usługi, w przeciwieństwie do towaru, jest trudna bez aktywnego udziału osób, które ją otrzymują. W ten sposób opracowali termin koprodukcja, aby opisać potencjalną relację, która mogłaby istnieć między „zwykłym” producentem usługi (policjantami na ulicy, nauczycielami lub pracownikami służby zdrowia) a jego „klientami”, którzy dzięki zaoferowanej usłudze chcą czuć się bezpieczniej, być lepiej wykształconymi czy zdrowszymi. Koprodukcja miała pozwalać na występowanie synergii między tym, co robią władze publiczne, a poczynaniami obywateli, co jest jednak tylko jednym z możliwych sposobów osiągnięcia tej synergii⁵⁶. Dostrzeżenie słabości klasycznego modelu rynkowego i powiązanej z nim koncepcji New Public Management spowodowało poszukiwanie innych dróg zarządzania i dostarczania usług publicznych oraz wzrost popularności koncepcji, w której to zinstytucjonalizowane podmioty sektora społecznego i indywidualni obywatele mieli zaangażować się w działania w tym obszarze.

Jak to już zostało wspomniane, w literaturze można spotkać się z wieloma definicjami koprodukcji różniącymi się od siebie uwzględnianym w nich zakresem i formami współpracy podmiotów biorących udział w procesie zapewniania usług publicznych⁵⁷.

Zgodnie z koncepcją E. Ostrom, koprodukcja jest procesem, w którym zasoby wykorzystywane w procesie dostarczania usług pochodzą od różnych aktorów nietworzących czy niewywodzących się z jednej organizacji (podmiotu)⁵⁸. Roger B. Parks, będący przedstawicielem tej samej szkoły badawczej, opisał koprodukcję jako mieszkankę działań podejmowanych przez przedstawicieli administracji publicznej (i innych podmiotów publicznych) oraz obywateli (indywidualnych i zbiorowych) przyczyniających się do dostarczenia usług publicznych. Ci pierwsi są traktowani jako profesjonalści i klasyczni dostawcy usług, którzy zostali do tego zobligowani, podczas gdy aktywność drugich opiera się na dobrowolności i chęci poprawy jakości i/lub ilości usług, z których sami korzystają⁵⁹. Na fakt

56 T. Brandsen, V. Pestoff, *Co-production, the third sector and the delivery of public services*, „Public Management Review” 2006, vol. 8(4), s. 494–495.

57 Zob. np. R.B. Parks, P.C. Baker, L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom., V. Ostrom, R. Wilson, *Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations*, „Policy Studies Journal” 1981, vol. 9, s. 1001–1011; E. Ostrom, *Crossing the great divide: Co-production, synergy, and development*, [w:] M. McGinnis (red.), *Polycentric governance and development: Readings from the workshop in political theory and policy analysis*, Arbor, University of Michigan Press, MI 1999; J. Vamstad, *Co-production as a defining principle – A new typology for provision of welfare services in Sweden*. Paper presented at EGPA conference, September, Ljubljana, Slovenia, 2004; T. Bovaird, *Beyond engagement & participation: User & community coproduction of public services*, „Public Administration Review” 2007, vol. 67(5), s. 837–845.

58 E. Ostrom, *Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development*, „World Development” 1996, vol. 24(6), s. 1073.

59 T. Brandsen, M. Honingh, *Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions*, „Public Administration Review” 2015, vol. 8, s. 5, <https://doi.org/10.1111/puar.1246> (data dostępu: 10.08.2020).

koprodukcji usług na potrzeby zaangażowanych w ten proces aktorów i korzystanie z tych świadczeń przez koproducentów zwrócił uwagę w swojej definicji również R. Ramirez⁶⁰. Z kolei A. Joshi i M. Moore zawężają i jednocześnie rozszerzają pojęcie koprodukcji do świadczenia usług publicznych poprzez regularne, długoterminowe, ale nieograniczające się tylko do bezpośredniego wytworzenia usługi–relacje między administracją publiczną i innymi podmiotami publicznymi a zorganizowanymi grupami obywateli, w ramach których obie strony (wszyscy zaangażowani w ten proces) wnoszą znaczny wkład w postaci różnych posiadanych zasobów⁶¹. Takie zawężone podejście krytykuje z kolei T. Bovaird, wskazując na ograniczenie współpracy wyłącznie do relacji zachodzących na poziomie sektor publiczny–obywatel i proponując definicję uwzględniającą regularne, długoterminowe relacje pomiędzy profesjonalnymi usługodawcami (wywodzącymi się z dowolnego sektora, w tym również sektora społecznego) a usługobiorcami. W tej definicji wskazuje również na różne interesy i odmienne relacje koproducentów z podmiotami sektora publicznego, a także różne role, które one pełnią w procesie świadczenia usług⁶². Trochę odmiennie do kwestii koprodukcji podchodzi J. Alford, który podkreśla, że w tym procesie chodzi o każdą formę aktywności podmiotów wykazujących się z jednej strony niezależnością organizacyjną od administracji i władz publicznych, ale z drugiej strony również pewnym dobrowolnym powiązaniem interesów, czego efektem jest bardziej lub mniej zamierzone wytworzenie dobra czy usługi publicznej (pewnej wartości publicznej). Zgodnie z założeniami tej definicji koproducentami mogą być praktycznie wszyscy, zarówno indywidualni odbiorcy usług i organizacje pozarządowe wraz z działającymi w ich ramach wolontariuszami, jak i prywatne przedsiębiorstwa⁶³.

Taco Brandsen i Victor Pestoff, bazując na typologii opracowanej przez S. Osborne i K. McLaughlin⁶⁴, wyodrębnili koprodukcję w ramach trzech pojęć, a może raczej form, które łącznie tworzą jedno szerokie ujęcie kooperacji/współpracy zorientowanej na koprodukcję i ściśle powiązanej z aktywnością podmiotów sektora społecznego. Wszystkie one odnoszą się do różnych rodzajów współpracy, w której trzeci sektor ma bezpośredni wpływ na usługę (jej „produkcję”). Te formy to:

60 R. Ramirez, *Value co-production: Intellectual origins and implications for practice and research*, „Strategic Management Journal” 1999, vol. 20(1), s. 49.

61 A. Joshi, M. Moore, *Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments*, Institute of Development Studies, „Research Summary” 2003, no. 18, s. 1.

62 T. Bovaird, *Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services*, „Public Administration Review” September/October 2007, s. 847.

63 J. Alford, *Engaging public sector clients. From service delivery to co-production*, Houndmills, Palgrave Macmillan, Hamps., UK–New York, NY 2009, s. 23.

64 S. Osborne, K. McLaughlin, *The Cross-cutting review of the voluntary sector: Where next for local government voluntary sector relationships?*, „Regional Studies” 2004, vol. 38(5), s. 573–582.

- współrządzanie (*co-governance*) – odnosi się do porozumienia, w którym trzeci sektor uczestniczy w planowaniu i świadczeniu usług publicznych,
- współzarządzanie (*co-management*) – odnosi się do porozumienia, w którym organizacje trzeciego sektora świadczą usługi we współpracy z państwem,
- koprodukcja (*co-production*) – w ograniczonym użyciu tego terminu odnosi się do porozumienia, w którym obywatele przynajmniej częściowo świadczą własne usługi⁶⁵.

Te trzy formy mogą być rozróżnione w dwóch wymiarach:

- rozróżnienie między poziomem organizacyjnym a indywidualnym – podczas gdy współzarządzanie (*co-management*) odnosi się przede wszystkim do interakcji między organizacjami, koprodukcja dotyczy dobrowolnych wysiłków indywidualnych obywateli,
- rozróżnienie między fazami planowaniem a produkcją – oddziela współrządzenie (*co-governance*) od pozostałych dwóch koncepcji, z których pierwsza koncentruje się na formułowaniu polityki (planowaniu), druga zaś na wdrażaniu (produkcji).

Te formy, stanowiące jednocześnie osobne pojęcia, nie wykluczają się wzajemnie. Możliwe jest, że np. podmiot sektora społecznego świadczący usługi publiczne ma struktury partycypacyjne, dzięki czemu współzarządzanie i koprodukcja są połączone. Alternatywnie, kiedy produkcja jest zorganizowana wyłącznie wokół użytkowników usług, to w takim przypadku ma miejsce tylko koprodukcja⁶⁶.

Z kolei O. Poocharoen i B. Tang dodali do trzech powyższych jeszcze jeden wymiar współpracy zorientowanej na koprodukcję, nazywając go współkonsultacją (*co-consultation*). Odnosi się on do procesu, w którym jednostki jako obywatele, eksperci lub interesariusze mają równy status z profesjonalistami w trakcie planowania usług publicznych⁶⁷.

Jeszcze inne podejście zaprezentowali w swoim artykule T. Brandsen i M. Honingh⁶⁸. Po przeanalizowaniu dominujących w literaturze podjęć do zjawiska koprodukcji wyodrębnili jej trzy główne elementy:

- relację zachodzącą pomiędzy organizacjami (profesjonalnymi dostawcami usług) a indywidualnymi lub działającymi w grupie obywatelami,
- aktywny udział obywateli w procesach świadczenia usługi dostarczanej przez profesjonalne organizacje (podmioty wyspecjalizowane w świadczeniu danego rodzaju usług),

65 T. Brandsen, V. Pestoff, *Co-production...*, s. 497.

66 Tamże.

67 O. Poocharoen, B. Tang, *Collaboration, co-production, networks. Convergence of theories*, „Public Management Review” 2013, s. 10, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.866479> (data dostępu: 10.08.2020).

68 T. Brandsen, M. Honingh, *Distinguishing different types of co-production: A conceptual analysis based on the classical definitions*, „Public Administration Review” 2015, vol. 8, <https://doi.org/10.1111/puar.12465> (data dostępu: 8.09.2020).

- pełną odpłatność za działania podejmowane przez profesjonalistów w zakresie procesu dostarczenia usług i częściową odpłatność lub jej całkowity brak za działania podejmowane w tym zakresie przez obywateli.

Oprócz tych trzech elementów badacze wskazali również dwa dodatkowe, które pozwoliły im na zaproponowanie własnej typologii koprodukcji⁶⁹. Są to poziom, w jakim obywatele biorą udział w procesie projektowania i produkcji usług, oraz to, czy ich współpraca z profesjonalnymi podmiotami świadczącymi usługi dotyczy usługi w jej zasadniczym zakresie (jej istoty), czy też angażują się w działania mające względem zasadniczej istoty usługi charakter uzupełniający.

W oparciu o te elementy wyodrębnili cztery typy koprodukcji, które zostały zaprezentowane w tabeli 5.

Tabela 5. Różne typy koprodukcji wg T. Brandsen i M. Honingh

	Działania związane z realizacją usługi	Działania związane z planowaniem i realizacją usługi
Działania uzupełniające względem zasadniczej funkcji usługi	1. Koprodukcja w zakresie działań uzupełniających, niezwiązanych z realizacją głównej usługi	2. Koprodukcja w zakresie planowania i realizacji działań uzupełniających, niezwiązanych z główną usługą
Działania dotyczące zasadniczej funkcji usługi	3. Koprodukcja w zakresie realizacji głównej usługi	4. Koprodukcja w zakresie planowania i realizacji głównej usługi

Źródło: T. Brandsen, M. Honingh, *Distinguishing different types of co-production: A conceptual analysis based on the classical definitions*, „Public Administration Review” 2015, vol. 8, s. 432, <https://doi.org/10.1111/puar.12465> (data dostępu: 8.09.2020).

W pierwszym przypadku (w oryginale typ: *Complementary co-production in service implementation*) chodzi np. o sytuację, w której rodzice uczniów (albo rada rodziców jako ich przedstawiciele) angażują się w organizację zajęć i wydarzeń dodatkowych (na basenie, wizyty w kinie, uroczystości rozpoczęcia czy zakończenia roku szkolnego), niezwiązanych bezpośrednio z procesem nauczania (jako główną usługą). W drugim przypadku (*Complementary co-production in service design and implementation*) ich działalność jest poszerzona o działania związane z planowaniem organizacji tych zajęć i wydarzeń. W ramach trzeciego typu koprodukcji (*Co-production in the implementation of core services*) przykładowo przyszli użytkownicy mieszkań angażują się bezpośrednio w proces ich projektowania, a później sami będą z nich korzystać, co powinno pozwolić na lepsze dopasowanie projektu i samego mieszkania do ich potrzeb, a także na zwiększenie jego funkcjonalności. W ostatnim przypadku (*Co-production in the design and implementation of core services*) osoby takie nie tylko bezpośrednio

69 Tamże, s. 432–433.

angażują się na etapie projektowania, ale również budowy, co może się przełożyć na obniżenie kosztów samej inicjatywy i później użytkowania (wynajmu).

W polskiej literaturze ciekawego opisu koprodukcji dokonał D. Sześciło⁷⁰. Korzystając oczywiście z dorobku innych naukowców zajmujących się ideą koprodukcji, wskazał on na trzy filary, na których wspiera się ta idea. Pierwszy z nich to istotna partycypacja, w ramach której „obywatel współdecyduje – na równych i partnerskich zasadach – o kształcie systemu usług publicznych, a także przez własną pracę uczestniczy w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych”⁷¹. Drugim jest wymieszanie zasobów publicznych i prywatnych, w ramach czego obywatel (najczęściej zrzeszony z innymi) staje się nie tylko usługodawcą, ale i usługobiorcą, a dochodzi do tego w wyniku interakcji zachodzących pomiędzy nim a odpowiedzialną za dostarczanie usług administracją publiczną. Za trzeci zaś uznaje się brak nastawienia na czerpanie tradycyjnie pojętego zysku z własnej działalności po stronie uczestników koprodukcji. Zyskiem może być jednak sam dostęp do większej ilości czy jakości usług albo zdobycie uznania otoczenia bądź poczucia osobistej satysfakcji⁷².

W literaturze i podejściu badawczym dominuje przekonanie, że koprodukcja przejawia się we współpracy obywateli (działających indywidualnie lub w sposób zbiorowy/kolektywny) z podmiotami będącymi profesjonalnymi dostawcami usług, posiadającymi odpowiednią wiedzę, umiejętności i kompetencje w tym zakresie. Z pozoru takie ujęcie zawęża możliwości partycypowania w procesach koprodukcji ze strony podmiotów społecznych. Jednak wydaje się uzasadnionym stwierdzenie, że w ramach koprodukcji mogą one pełnić z jednej strony rolę profesjonalnego dostawcy usługi (nastawionego nie na maksymalizację zysku, ale na zrealizowanie statutowych celów funkcjonowania), a z drugiej mogą być formą czy przejawem działań kolektywnych podejmowanych przez obywateli. Działania te nie muszą ograniczać się do świadczenia usług w ramach zawartych kontraktów (kontraktowania społecznego). Podmioty społeczne mogą również angażować się w określone działania, będąc ich inicjatorem i angażując w nie różne grupy obywateli: członków zrzeszonych w organizacji, pracowników bądź osoby korzystające z ich usług (np. prace remontowo-budowlane realizowane w ramach terapii uzależnień, będącej jednym z celów działalności podmiotu

70 Oprócz niego warto zwrócić uwagę na przynajmniej dwoje przedstawicieli polskiego świata nauki, którzy zajmują się w ramach swojej działalności naukowej zjawiskiem koprodukcji. Są to A. Ciepielewska-Kowalik oraz T. Kaźmierczak. Zob. A. Ciepielewska-Kowalik, *Co-production in Poland: from recognition to research? Some preliminary evidence*, „Problemy Polityki Społecznej” 2018, vol. 40 oraz T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa 2011. Ciekawej analizy stanu badań i trendów badawczych w obszarze koprodukcji dokonała U. Kobylińska, *Koprodukcja usług publicznych w świetle przeglądu literatury*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy” 2018, nr 162, s. 205–218.

71 D. Sześciło, *Współzarządzanie...*, s. 20.

72 Tamże.

sektora społecznego). Poza tym koprodukcja z ich udziałem może uwzględniać też etapy opracowywania planów czy monitorowania efektów procesu dostarczania usług w jej formule.

Mówiąc o podmiotach społecznych, należy brać pod uwagę ich pełne spektrum, czyli zarówno klasyczne organizacje pozarządowe działające na zasadach *non-profit*, jak i inne podmioty przypisywane do sektora ekonomii społecznej (*social economy*⁷³). W tym miejscu warto przytoczyć słowa autorów jednego z opracowań przygotowanych na potrzeby Parlamentu Europejskiego, którzy twierdzą, że pomimo podejmowanych w celu zapewnienia wspólnych ram analitycznych wysiłków naukowców, instytucji UE, organizacji międzynarodowych, rządów krajowych i przedstawicieli ekonomii społecznej nie istnieje jeszcze powszechnie akceptowana definicja ekonomii społecznej⁷⁴. Wyróżnili oni jednak zestaw cech charakterystycznych dla grupy podmiotów mogących tworzyć sektor ekonomii społecznej i na tej podstawie sformułowali definicję, zgodnie z którą ekonomia społeczna to zbiór prywatnych (choć lepsze byłoby określenie „niepublicznych”), formalnie zorganizowanych podmiotów, które działając w ramach demokratycznych i partycypacyjnych procesów decyzyjnych (opartych m.in. na solidarności, zaufaniu, wzajemności i integracji), wytwarzają rynkowe i nierynkowe dobra oraz usługi (dla lokalnych wspólnot). Podział zysków lub nadwyżek między członków nie jest bezpośrednio powiązany z kapitałem lub opłatą wniesioną przez każdego członka, ale służy zaspokojeniu potrzeb ich członków oraz reinwestycji tych środków w dalszą działalność i rozwój tego podmiotu⁷⁵. Funkcjonowaniu tego typu podmiotów przyświecają następujące priorytety: realizacja zakładanych celów społecznych (np. przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, integracja społeczna i zawodowa) i oddziaływanie na obywateli⁷⁶, w tym poprzez świadczenie usług publicznych dla społeczności lokalnych oraz wspieranie rozwoju lokalnego. Dzieje się tak najczęściej przy jednoczesnej świadomości potrzeby i realizacji niezbędnych celów ekonomicznych (choć w przypadku podmiotów ekonomii społecznej nie są one najważniejsze).

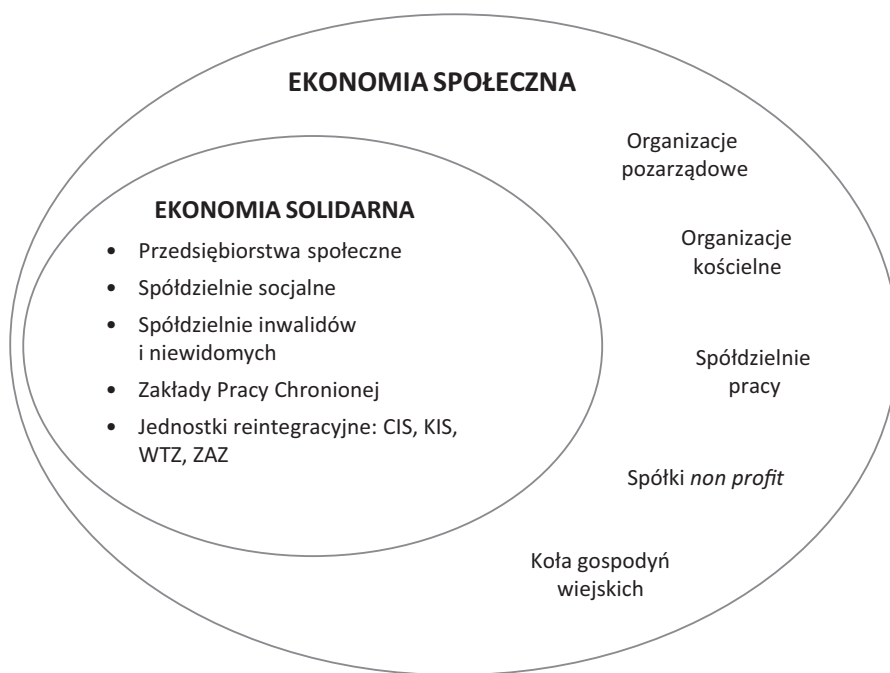
73 Podobnie jak przy tłumaczeniu terminu *collaborative economy*, również w przypadku *social economy* mamy do czynienia z niejednoznacznością stosowanych w literaturze określeń polskojęzycznych (zob. J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna. Kwartalnik” 2007, nr 1, s. 9–14). Niemniej ze względu na większą powszechność stosowania terminu ekonomia społeczna zarówno w literaturze, jak i przede wszystkim w praktyce społeczno-gospodarczej (zob. np. <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl> czy dostępny na tej stronie wstępny projekt ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Wstepny_projekt_zalozen_do_ustawy.pdf [data dostępu: 15.08.2021]) w dalszej części publikacji jej autorzy będą się posługiwać właśnie tym terminem.

74 Q. Ligier, M. Stefan, J. Britton, *Social economy*, Study for the IMCO Committee, European Union, Brussels 2016, s. 25, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU\(2016\)578969EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969EN.pdf) (data dostępu: 1.10.2020).

75 Tamże, s. 27–28.

76 <https://emes.net> (data dostępu: 12.05.2020).

Poszczególne kraje starają się skonkretyzować listę podmiotów tworzących środowisko ekonomii społecznej, uregulować zasady ich działania i dostosować oferowane im wsparcie. W Polsce dokumentem, w którym te kwestie ujmują się w sposób kompleksowy, jest (oprócz aktów prawnych regulujących zasady działania podmiotów funkcjonujących w ramach poszczególnych form organizacyjno-prawnych) przyjęty w 2014 roku Krajowy program rozwoju ekonomii społecznej⁷⁷, który w roku 2019 zmienił nazwę na Krajowy program rozwoju ekonomii społecznej do 2023 roku. Ekonomia solidarności społecznej⁷⁸. Zgodnie z tym dokumentem w ramach sfery ekonomii społecznej została wyodrębniona ekonomia solidarna, która stanowi jej integralną część. Jej „podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych”⁷⁹. Podmioty wchodzące w skład ekonomii społecznej przedstawiono na schemacie 4.



Schemat 4. Podmioty wchodzące w skład ekonomii społecznej (wg KPRES)

Źródło: Krajowy program rozwoju ekonomii społecznej do 2023 roku. *Ekonomia solidarności społecznej*, MRPiPS, Warszawa 2019, s. 13.

77 M.P. 2014, poz. 811.

78 M.P. 2019, poz. 214.

79 Krajowy program rozwoju ekonomii społecznej do 2023 roku. *Ekonomia solidarności społecznej*, MRPiPS, Warszawa 2019, s. 12, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/KPRES.pdf (data dostępu: 2.10.2020).

Mówiąc o podmiotach ekonomii społecznej, wskazuje się na ich cechę związaną z prowadzeniem publicznie użytecznej działalności gospodarczej. Nie należy w tym wszystkim jednakże zapominać, że w procesy świadczenia usług publicznych mogą się również angażować podmioty trzeciego sektora niebędące „klasycznymi” podmiotami ekonomii społecznej, a więc np. organizacje pozarządowe (w tym fundacje i stowarzyszenia) nieprowadzące działalności gospodarczej, a podejmujące pewne działania związane z bezpośrednim świadczeniem usług w sposób nieodpłatny, starające się wpłynąć poprzez swoje propozycje na zakres i rodzaj oraz standardy gwarantowanych przez władze publiczne usług publicznych czy kształt rynku usług publicznych (w tym zaangażowanych w niego podmiotów).

Podmioty ekonomii społecznej w ramach modelu społecznego świadczenia usług publicznych starają się, a przynajmniej powinny, brać udział w możliwie wszystkich etapach procesu świadczenia usług publicznych, będąc pośrednikiem pomiędzy władzą publiczną odpowiedzialną za zagwarantowanie koszyka usług publicznych a ich odbiorcami i w pewien sposób próbując zbliżyć do siebie obie strony:

- będąc bliżej potencjalnych konsumentów i znając lepiej ich potrzeby w obszarach, które uwzględniają ich działalność statutową, angażować się w proces wyodrębnienia puli (nowych) świadczeń gwarantowanych w formie usług publicznych, wychodząc z własnymi inicjatywami i przedstawiając swoje propozycje (to z pewnością przede wszystkim domena tradycyjnych organizacji pozarządowych – fundacji i stowarzyszeń – działających zarówno na zasadach *non-profit*, jak i *non-for-profit*, posiadając wydzieloną działalność gospodarczą),
- ustalając kryteria i zakres świadczeń tych usług – zaangażowanie się w ten proces jako doradca i potencjalny usługodawca (operator usługi),
- współfinansując w pewnym zakresie „produkcję” usługi poprzez nieodpłatne wykorzystywanie własnych zasobów, pracy wolontariuszy i/lub członków organizacji (oczywiście zdecydowana część środków przeznaczonych na sfinansowanie usługi nadal pochodzi ze środków publicznych oraz bezpośrednich odbiorców usług),
- zapewniając podmioty mogące świadczyć usługi (przynajmniej w usługach, których inicjatorami są podmioty ekonomii społecznej) i ewentualne dostarczając usługi w oparciu o zasoby podmiotów ekonomii społecznej – w niektórych obszarach usług publicznych (głównie społecznych, np. związanych z reintegracją społeczną i zawodową) można by je realizować nawet wyłącznie w oparciu o podmioty ekonomii społecznej i model społeczny świadczenia usług publicznych,
- monitorując i kontrolując jakości bądź spełnianie przyjętych standardów usług, przede wszystkim społecznych, na których podmioty ekonomii społecznej „dobrze się znają”.

Odwołując się do wyodrębnionych przez T. Brandsena i V. Pestoffa oraz O. Pocharoen i B. Tand form współpracy zorientowanej na koprodukcję, podmioty ekonomii społecznej w ramach społecznego modelu świadczenia usług powinny

angażować się (i w praktyce niejednokrotnie to robią) we wszystkie wymienione przez przywołanych badaczy formy współpracy ze stroną publiczną. Począwszy od konsultacji (*co-consultation*) i współrządzenia (*co-governance*), w ramach których są stroną aktywną, proponującą i forsującą własne inicjatywy, poprzez współzarządzanie (*co-management*), w ramach którego dochodzi do świadczenia przez te podmioty usług, w tym w formie klasycznego outsourcingu opartego na kontraktowaniu usług, aż po klasyczną, o ile można w tym przypadku użyć takiego określenia, koprodukcję, w ramach której w podmiotach tych dochodzi do angażowania się odbiorców usług w proces ich wygenerowania i dostarczenia (np. przypadek osób z uzależnieniami i wykluczonych społecznie będących członkami spółdzielni socjalnej, w ramach której działalności budują one czy remontują lokal albo całą nieruchomość, dostosowując ją do swoich potrzeb, a docelowo tworząc sobie przyszłe miejsce do zamieszkania czy pracy).

Podstawą różnicującą w tym modelu w stosunku do modelu rynkowego jest wyjście poza funkcję realizatora usług zlecanych przez władze publiczne i zdecydowanie wyższy poziom partycypacji w pozostałych etapach procesu dostarczania usług publicznych, w tym podejmowanie inicjatyw zmian, a nawet innowacyjnych rozwiązań w obszarze planowania, standaryzowania czy monitorowania efektów świadczonych usług. Z kolei różnica pomiędzy modelem społecznym a opisanym w kolejnym podrozdziale modelem samoobsługowym polega na angażowaniu się w procesy dostarczania usług osób działających w ramach sformalizowanych struktur, zrzeszonych w oficjalnie działającej, zarejestrowanej organizacji. W przypadku modelu samoobsługowego osoby świadczące usługę, nawet jeśli robią to zbiorowo, w szerszym gronie, tworzą grupę, która ma nieformalny charakter.

Reasumując, to tego typu podmioty (tworzące szeroko rozumiany sektor społeczny), wykazujące się w swoich działaniach przedsiębiorczością (niekoniecznie związaną z prowadzoną działalnością gospodarczą), są elementem tworzącym strukturę społecznego modelu świadczenia usług publicznych. Mają zapewniać lepszą i bardziej dopasowaną do potrzeb społecznych ofertę usług publicznych, a niekiedy ofertę usług, które z różnych względów nie są przedstawiane ani przez podmioty publiczne (np. brak tego typu podmiotów), ani przez prywatne (głównie argument braku opłacalności). Oczywiście były już one uwzględniane jako bezpośredni realizatorzy usług w modelu rynkowym, jednak ich rola w wyodrębnionym w tej publikacji modelu społecznym nie ogranicza się tylko do ubiegania się o środki publiczne potrzebne na realizację ich działań statutowych, a w konsekwencji do oferowania usług ich odbiorcom, ale wykracza znacznie szerzej poza te ramy. Jak to już zostało wspomniane, podmioty społeczne angażują się w procesy związane z planowaniem i projektowaniem systemu usług, będąc inicjatorami tych działań i źródłem zachodzących zmian. Włączają w te działania obywateli, zwiększając poziom kapitałów ludzkiego i społecznego, stając się ważnym ogniwem zarządzania partycypacyjnego w zyskującej na popularności koncepcji New Public Governance.

Tak jak już zasygnalizowaliśmy, model społeczny został wyodrębniony na potrzeby niniejszej publikacji, ale jest powiązany zarówno z wcześniej opisanym modelem rynkowym, jak i poprzez ideę koprodukcji z będącym przedmiotem

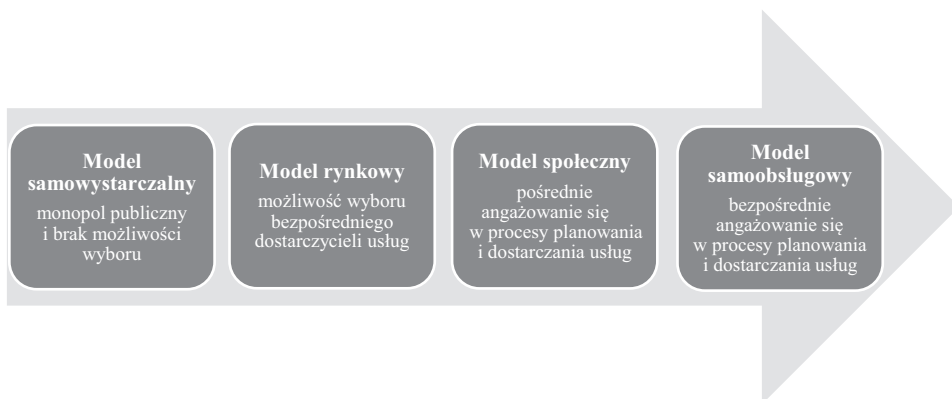
prezentacji w kolejnym podrozdziale modelem samoobsługowym. Wydaje się, że model społeczny zasługuje na wyodrębnienie z tego względu, że w polskiej praktyce znacznie częściej w procesy decyzyjne związane z planowaniem i projektowaniem usług, a także z bezpośrednim dostarczaniem usług angażują się przede wszystkim obywatele zrzeszeni/działający w ramach podmiotów społecznych, a nie indywidualne, niezorganizowane formalnie osoby.

3.5. Samoświadczanie usług publicznych

W opisanym w poprzednim podrozdziale modelu społecznym świadczenia usług publicznych kluczową rolę odgrywają podmioty ekonomii społecznej angażujące się w proces produkcji i dostarczania usług na różnych jego etapach. W praktyce najczęściej dochodzi do sytuacji, w której są one przede wszystkim operatorami usług, działającymi na zlecenie i w oparciu o środki finansowe przekazywane przez stronę publiczną. Warto jednak dodać, że znaczenia nabiera ich rola także w innych etapach szeroko rozumianego procesu świadczenia usług publicznych zarówno na etapie planowania, jak i – później – monitorowania efektów oraz konstruowania propozycji nowych, lepszych rozwiązań. W ramach działań podejmowanych przez podmioty ekonomii społecznej może dochodzić do sytuacji, w której osoby zaangażowane w działalność tych podmiotów stają się jednocześnie odbiorcami oferowanych usług, prosumentami zaangażowanymi w ich koprodukcję. Dotychczas omówione modele nie uwzględniają jednak wszystkich możliwych rozwiązań związanych z wytwarzaniem usług. Pozostaje jeszcze całe spektrum działań podejmowanych w tym zakresie przez osoby indywidualne bądź działające w nieformalnych grupach samopomocowych, które na własną rękę, choć niekiedy z wykorzystaniem pomocy władz publicznych, decydują się na „wzięcie spraw w swoje ręce” i samodzielne zabezpieczenie swoich potrzeb w zakresie zapewnienia niezbędnych, a niekiedy trudno dostępnych usług publicznych. Tego typu działania zostaną w tym podrozdziale łącznie określone w pojęciu samoobsługi czy samozaopatrzenia, będąc przejawem rosnącego z biegiem lat poziomu zaangażowania konsumentów w proces bezpośredniego świadczenia usług publicznych. Proces ten zobrazowano na schemacie 5.

W tym miejscu warto podkreślić, że pojęcie samoobsługi jest obecnie różnie opisywane i definiowane. Chyba najpopularniejsze jest podejście utożsamiające ją z omówioną w poprzednim podrozdziale koprodukcją, przejawiającą się we współpracy obywateli (działających indywidualnie lub w sposób kolektywny) z podmiotami będącymi profesjonalnymi dostawcami usług, posiadającymi odpowiednią wiedzę, umiejętności i kompetencje w tym zakresie. W ramach tego procesu wykorzystywane są zarówno zasoby obywateli, jak i wspomnianych profesjonalistów⁸⁰.

80 Zob. T. Brandsen, M. Honingh, *Distinguishing...*, s. 427–435.



Schemat 5. Rosnący poziom zaangażowania obywateli w proces świadczenia usług

Źródło: opracowanie własne.

O samoobsłudze w procesie dostarczania usług publicznych można również mówić w kontekście usług realizowanych w formule on-line⁸¹, z wykorzystaniem funkcjonalności rozwiązań ICT (*Information and Communication Technology*). Rozwiązania stosowane w tego typu usługach nazywane są technologią samoobsługową (*self-service technology* – SST), czyli taką, która umożliwia klientom realizację usługi niezależnie od bezpośredniego zaangażowania pracowników reprezentujących jej dostawcę⁸². Obecnie można się również spotkać z określeniem *AI-based self-service technology*, które podkreśla fakt wykorzystywania w procesach samoświadczania usługi rozwiązań z obszaru sztucznej inteligencji⁸³.

Z samoświadczaniem usług bezpośrednio wiąże się od pewnego czasu promowane, nieuniknione w kontekście zachodzących w świecie zmian społecznych, gospodarczych i technologicznych podejście do rozwoju działań organów administracji rządowej i samorządowej wykonywanych z wykorzystaniem nowoczesnych

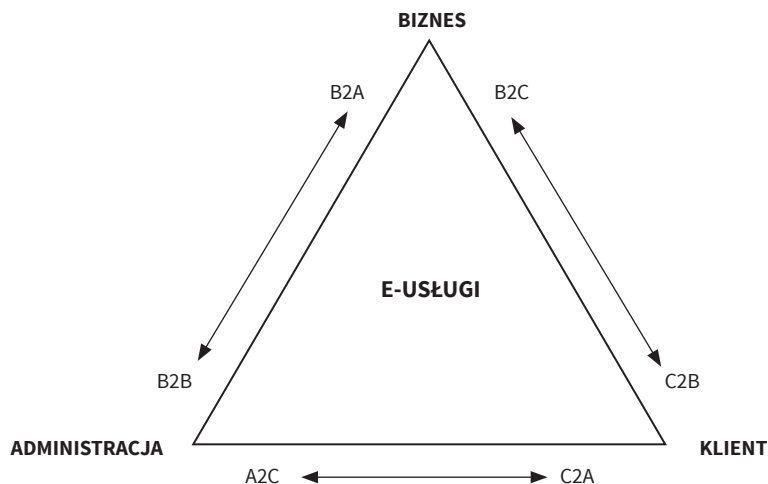
81 K. Kernangan, *Anywhere, anytime, any device: Innovations in public sector self-service delivery*, 2012, https://citizenfirst.ca/assets/uploads/publications/Self-Service_Kernaghan_Report-Final-Sept_2012.pdf (data dostępu: 14.08.2020); J. Wieseman, *Improving service delivery through information integration: Building a single view of the citizen*, „Innovations in Public Service Delivery” 2017, vol. 5, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Innovations-in-Public-Service-Delivery-Issue-No-5-Improving-Service-Delivery-through-Information-Integration-Building-a-Single-View-of-the-Citizen.pdf> (data dostępu: 31.08.2019); I. Lindgren, G. Jansson, *Electronic services in the public sector: A conceptual framework*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 30(2), s. 163–172, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005> (data dostępu: 1.10.2020).

82 M.L. Meuter, A.L. Ostrom, R.I. Roundtree, M.J. Bitner, *Self-service technologies: Understanding customer satisfaction with technology-based service encounters*, „Journal of Marketing” 2000, vol. 64, s. 50, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1509/jmkg.64.3.50.18024> (data dostępu: 11.03.2021).

83 T. Chen, *AI-based self-service technology in public service delivery: User experience and influencing factors*, „Government Information Quarterly”, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101520> (data dostępu: 15.03.2021).

technologii ICT, określane mianem *e-government* lub elektronicznej administracji (e-administracji)⁸⁴.

Według definicji Komisji Europejskiej (KE) *e-government* „to wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz poparcia polityki państwa”⁸⁵. Zgodnie z przyjętymi przez KE założeniami skuteczna administracja elektroniczna może przynieść różnorodne korzyści, w tym większą wydajność i oszczędności dla rządów i przedsiębiorstw, przejrzystość i większy udział obywateli w życiu politycznym. Poza tym dobrze wdrożona administracja elektroniczna powinna umożliwić obywatelom, przedsiębiorstwom i organizacjom łatwiejsze, szybsze i tańsze współdziałanie z administracją⁸⁶.



Schemat 6. Relacje świadczenia e-usług

Źródło: opracowanie na podstawie K. Batko, G. Billewicz, *E-usługi w biznesie i administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 136, s. 50.

Wprawdzie w ramach e-administracji może i powinno dochodzić również do relacji w obrębie samych urzędów administracji publicznej (relacji typu A2A, czyli *administration to administration*), ale z perspektywy usługobiorcy ważniejsza wydaje się możliwość nawiązywania dwukierunkowych relacji pomiędzy administracją publiczną a biznesem oraz pomiędzy administracją publiczną a obywatelami

84 A. Kaczorowska, *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 17.

85 D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w:] D. Grodzka (red.), *Spółeczeństwo informacyjne*, „Studia BAS”, 2009, nr 3(19), s. 58.

86 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment> (data dostępu: 16.03.2021).

(*administration to business* i *business to administration* A2B i B2A oraz *administration to consumer* i *consumer to administration* A2C i C2A), a także relacji pomiędzy obywatelami a biznesem, o ile dotyczyłyby one bezpośrednio świadczenia usług publicznych (*consumer to business* C2B i *business to consumer* B2C)⁸⁷.

W licznych opracowaniach można znaleźć kilkustopniowe (4–5) skale dojrzałości usług administracyjnych, w których kryterium stanowi zakres czynności, jakie można w ramach danej usługi załatwić drogą elektroniczną. W opracowanej na zlecenie Komisji Europejskiej metodyce wykorzystywanej do potrzeb badania dojrzałości e-administracji w poszczególnych państwach członkowskich w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE wyróżnia się pięć poziomów dojrzałości e-usług:

- informacja – o tym poziomie mówimy w przypadku udostępniania obywatelom i przedsiębiorcom informacji publicznych (np. dotyczących procedury złożenia wniosku) na portalach internetowych lub elektronicznych kioskach bez możliwości zainicjowania (brak wniosku w wersji elektronicznej) i załatwienia usługi drogą elektroniczną (brak możliwości jego złożenia drogą elektroniczną),
- jednostronna interakcja – zachodzi wtedy, gdy istnieje ewentualność pobrania elektronicznej wersji formularzy niezbędnych do rozpoczęcia procedury, ale nie ma możliwości zainicjowania i załatwienia usługi drogą elektroniczną (wniosek musi być złożony w tradycyjnej formie),
- dwustronna interakcja – ma miejsce, gdy dochodzi dostępność formularzy on-line oraz możliwość zainicjowania sprawy drogą elektroniczną poprzez interaktywne wypełnienie i przesłanie dokumentów elektronicznych do urzędu wraz z wymaganymi dokumentami,
- transakcja – dotyczy sytuacji, gdy istnieje możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej (usługi) całkowicie drogą elektroniczną, bez konieczności bezpośredniego pojawiania się w urzędzie,
- personalizacja (indywidualizacja) – ma miejsce w przypadku, gdy dochodzi do automatycznego dostarczania do interesariusza konkretnych, spersonalizowanych usług, które nie muszą być inicjowane przez niego w formie elektronicznej, a w przypadku procedur wymagających dokonania płatności (np. decyzja w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości) usługobiorca ma dodatkowo zapewnione przekierowanie gotowego już formularza płatności do właściwego podmiotu, który obsługuje tę operację finansową⁸⁸.

87 E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Koncepcje tradycyjnej i nowoczesnej administracji publicznej*, s. 26, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/60502/kuzionko-ochrymiuk_koncepcje_tradycyjnej_i_nowoczesnej_administracji_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data dostępu: 17.03.2021).

88 M. Andrzejewska, A. Pieczunko, M. Rogalski, Sz. Sankiewicz, *Standard opisu elektronicznej usługi publicznej w działaniu 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”*, Centralny Ośrodek Informatyki Centrum Kompetencyjne „POPC Wsparcie”, Warszawa 2018, s. 10–11.

Zakłada się, że dopiero wejście na ostatni z wymienionych poziomów pozwala mówić o przykładzie pełnej, kompleksowej administracji elektronicznej.

W praktyce jednak poziom oferowanych e-usług przez administrację publiczną poszczególnych krajów, a w ich ramach samorządów terytorialnych, bywa bardzo różny. Zdaniem K. Kernangan, władze i administracja publiczna najczęściej ograniczają się w swych działaniach do umożliwienia obywatelom podstawowego zakresu samoobsługi z wykorzystaniem Internetu w obszarze usług administracyjnych. Wspomniany autor wskazuje również, że wprowadzenie samoświadczanie usług jest powszechnie postrzegane jako proces, w ramach którego obywatele uzyskują dostęp do usług publicznych bez bezpośredniej pomocy lub bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami administracji publicznej (urzędnikami), czasami jednak możemy mieć do czynienia z „samoobsługą z asystą” (*assisted self-service*), kiedy obywatel korzysta np. z dostępu do komputerów czy elektronicznych kiosków zlokalizowanych w urzędzie bądź bezpośrednio w jego pobliżu, albo z „samoobsługą plus” (*self-service plus*), kiedy część procesu świadczenia usługi odbywa się zdalnie (np. składanie wniosku wraz z niezbędną dokumentacją w postaci elektronicznej), a reszta już w tradycyjny sposób poprzez dostarczenie oryginałów dokumentów i/lub odbiór decyzji administracyjnej⁸⁹ (np. w Polsce o takim rozwiązaniu możemy mówić w przypadku rejestracji zakupionego pojazdu). Zwłaszcza przypadek określany przez K. Kernangana mianem „samoobsługi plus” jest przykładem niedojrzałości rozwiązań stosowanych przez administrację publiczną i wskazuje na potrzebę dalszego rozwoju infrastruktury technicznej oraz procedur stosowanych w elektronicznej administracji.

W tym miejscu warto podkreślić, że to właśnie istnienie starych przepisów i procedur tworzonych na potrzeby innej rzeczywistości lub nowych, ale powstałych w oderwaniu od obecnej rzeczywistości niekorzystnie wpływa na możliwości stosowania i popularyzacji formuły samoobsługi wśród potencjalnych interesariuszy w postaci przedsiębiorców czy mieszkańców danego kraju bądź na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W tym ostatnim wymiarze duże znaczenie ma również ograniczona funkcjonalność udostępnianych obywatelom rozwiązań, sprowadzająca się często do umieszczania wymaganych przepisami prawa informacji na oficjalnych stronach internetowych urzędów i w ich Biuletynach Informacji Publicznej (lepiej pod tym względem wypada oferta kierowana do przedsiębiorców). Nawet w tym obszarze pozostajemy w tyle w stosunku do innych wysoko rozwiniętych państw, na co wskazują wyniki badań, na które powołują się autorzy raportu *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*⁹⁰. Wydaje się, że podejmowane w ostatnich latach przez władze publiczne, głównie szczebla centralnego, ale i stopniowo również niższych

89 K. Kernangan, *Anywhere...*, s. 2.

90 „Polska znajduje się na ostatnim miejscu wśród przebadanych krajów OECD pod względem otwartości i użyteczności danych publicznych”. Źródło: K. Śledziwska, D. Zięba, *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, „Digital Economy Lab UW” czerwiec 2016, s. 36.

instancji, działania pozytywnie wpływają na zwiększenie poziomu wykorzystania usług oferowanych dzięki rozwiązaniom ICT⁹¹; problem polega tylko na tym, że mamy duży dystans do nadrobienia w stosunku do najlepszych.

Dla rozwoju sektora e-usług, a więc możliwości wykorzystywania przez obywateli formuły samoobsługi, nie bez znaczenia jest również czynnik ludzki, a dokładnie negatywne zjawisko wykluczenia cyfrowego. Nie chodzi jednak w tym przypadku tylko o dostęp do infrastruktury, który u nas okazuje się gorszy niż średnia dla wszystkich 27 krajów UE, chociaż sukcesywnie ulega poprawie, ale o brak możliwości jej wykorzystania ze względu na nieposiadanie odpowiednich narzędzi (połączonych z Internetem komputerów, tabletów i smartfonów, posiadających niezbędne oprogramowanie) oraz potrzebnych do ich wykorzystania umiejętności, co dotyczy przede wszystkim populacji osób starszych. Osobną barierę stanowią również obawy (jak pokazuje życie, czasami uzasadnione) związane z bezpieczeństwem danych osobowych i innych danych wrażliwych⁹².

Wracając jeszcze do zakresu usług, które mogą być realizowane w formule samoobsługi, to trzeba wyraźnie podkreślić, że nie musi się on ograniczać do dostarczania typowych usług administracyjnych, związanych z podejmowaniem decyzji i wydawaniem dokumentów urzędowych. Wykorzystanie rozwiązań ICT umożliwia również realizację usług w ramach ochrony zdrowia, opieki społecznej, edukacji, kultury czy bezpieczeństwa (monitorowanie stanu zdrowia z wykorzystaniem różnych akcesoriów elektronicznych, opaski dla seniorów, a nawet proste smartwatche zastępujące przynajmniej częściowo kontrolę ze strony pracowników socjalnych i opiekunów osób starszych, digitalizacja zasobów bibliotecznych oraz związany zdalny dostęp w ich zakresie). Poza tym mogą one stanowić, i bardzo często tak właśnie się dzieje, ważne źródło dostępu do informacji dotyczących usług publicznych realizowanych w bardziej tradycyjnych formach (np. dostępna on-line aktualna informacja o terminach odbioru odpadów komunalnych przez wyspecjalizowane w tym zakresie podmioty gospodarcze, które w drodze przetargu zostały wybrane do świadczenia tego typu usługi). W praktyce funkcja informacyjna e-usług jest nie tylko gwarantowana, ale i wykorzystywana przez interesariuszy częściej niż w przypadku usług administracyjnych (związanych z wydawaniem stosownych decyzji, postanowień, zezwoleń i zaświadczeń).

Wykorzystanie rozwiązań ICT w świadczeniu usług publicznych może stanowić ogromne ułatwienie i oszczędność czasu, a co za tym idzie – pieniędzy zarówno

91 Zob. J. Iszkowska, K. Kawecka, M. Malinowska, T. Marciniak, M. Młodziejewska, J. Novak, B. Pastusiak, M. Purta, I. Valachovicova, *Digital challengers in the next normal Central and Eastern Europe on a path to digitally-led growth*, McKinsey & Company 2020, <https://www.mckinsey.com/pl/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Digital%20Challengers%20raport/McKinsey%20report%20CEE%20Digital%20Challengers.pdf> (data dostępu: 19.03.2021).

92 M. Gumiński, W. Guzowski, M. Huet, M. Kwiatkowska, P. Mordan, M. Orczykowska, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Szczecin 2020, s. 130–171.

dla strony publicznej, jak i przedsiębiorców czy społeczeństwa. Ważne, żeby jakość oferowanej e-usługi była co najmniej tak dobra albo i lepsza niż w przypadku tego typu usług świadczonych w sposób tradycyjny. Pojedynczy tradycyjny kontakt o wyższym koszcie jednostkowym może okazać się tańszy niż kilka nieudanych kontaktów on-line o niskim koszcie jednostkowym⁹³.

W czasach pandemicznych, w jakich obecnie znalazł się świat, samoświadczanie usług z wykorzystaniem rozwiązań ICT może stanowić znacznie bezpieczniejszą, a niekiedy wręcz jedyną formę dotarcia do urzędu i załatwienia swoich spraw, zrealizowania potrzebnej w danym momencie usługi. Jak pokazały ostatnie doświadczenia, wirus COVID-19 spowodował, że zapotrzebowanie na takie formy świadczenia usług zdecydowanie wzrasta, a rolę władz i administracji publicznych jest jak najszybsze reagowanie na te potrzeby i digitalizowanie kolejnych, jeszcze niedostępnych on-line na tę chwilę usług publicznych. W dłuższej mierze dzięki rozwojowi Internetu Rzeczy (*Internet of Things* – IoT) i tworzonych w jego ramach ekosystemów zastosowań część z wymienionych wcześniej usług samoświadczonych przez usługobiorcę będzie realizowana bez udziału człowieka, a niekiedy nawet jego świadomości.

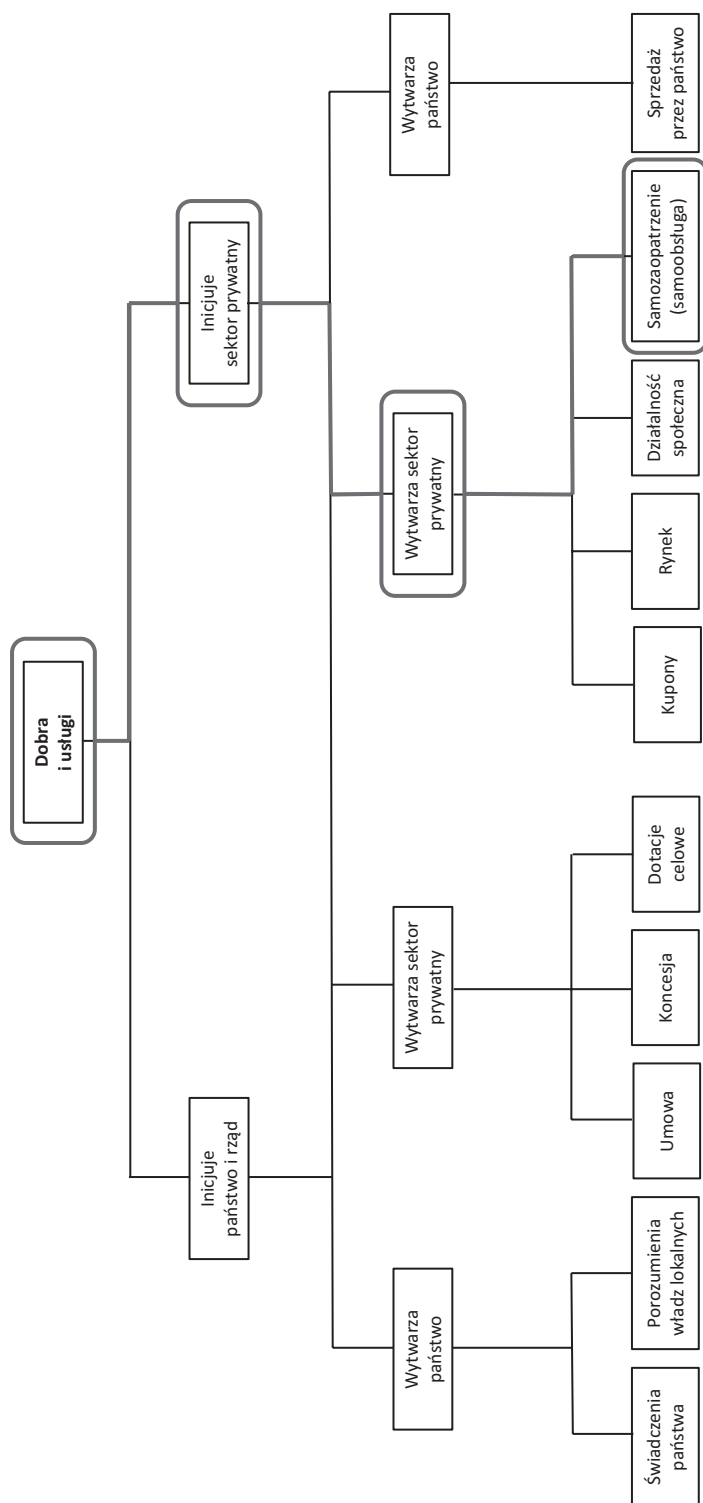
Trzecim, chyba niestety niesłusznie zapomnianym i pomijanym podejściem jest utożsamianie samoobsługi z samodzielnym świadczeniem tradycyjnych usług przez obywateli w oparciu o ich własne zasoby (przede wszystkim w obszarze usług społecznych). O takim rozwiązaniu instytucjonalnym, niebędącym tożsamym z koprodukcją, pisał w latach 80. minionego wieku E.S. Savas⁹⁴.

Wśród dziesięciu rozwiązań instytucjonalnych, w ramach których, zdaniem przywołanego autora, dostarczane są dobra i usługi publiczne do ich finalnego odbiorcy, znajduje się również samoobsługa, zwana również samozaopatrzeniem (*self-service, self-help*⁹⁵), jako jedno z rozwiązań inicjowanych i wytwarzanych bezpośrednio przez sektor prywatny. W zaprezentowanym przez E.S. Savasa schemacie świadczenia usługi publicznej w formie samozaopatrzenia zarówno inicjatorem, jak i jedynym wytwórcą usługi są obywatele, którzy stają się jednocześnie jej odbiorcami (zob. schemat 7). W tym rozwiązaniu nie ma praktycznie miejsca dla władz publicznych czy – szerzej – podmiotów sektora publicznego, podmiotów prywatnych, a nawet sformalizowanych podmiotów społecznych. Należy jednak zaznaczyć, że E.S. Savas, wskazując na obywateli jako bezpośrednich dostawców i odbiorców wytworzonych usług, brał pod uwagę wymiar indywidualny i grupowy takiej aktywności. Po pierwsze w jego koncepcji obywatel mógł wytworzyć samodzielnie usługę, którą skonsumował na własne (indywidualne) potrzeby. Po drugie był w stanie samodzielnie lub wspólnie z innymi członkami swojej rodziny dostarczyć usługę na potrzeby całej rodziny bądź tylko jej wybranych członków. Według badacza: „Rodzina jako jednostka samoobsługująca się jest najpierwszym

93 K. Kernangan, *Anywhere...*, s. 4.

94 E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992 (oryg. 1987).

95 E.S. Savas, *Alternative arrangements for providing goods and services*, [w:] E.S. Savas, *Privatization and public-private partnerships*, Seven Bridges Press, New York 2000, s. 86.



Schemat 7. Rozwiązania instytucjonalne wykorzystywane w procesach dostarczania dóbr i usług wg E.S. Savasa

Źródło: E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 73.

i najefektywniejszym wydziałem gospodarki mieszkaniowej, zdrowia, oświaty, pomocy społecznej i zapewnia szeroki wachlarz żywotnych usług swoim członkom”⁹⁶. Po trzecie autor ten dopuszczał również możliwość indywidualnej albo grupowej realizacji usługi przez obywateli na rzecz innych osób, niebędących członkami ich rodzin (np. zakup sprzętu komputerowego umożliwiającego świadczenie przez placówkę oświatową lepszej jakości czy bardziej kompleksowych usług edukacyjno-wychowawczych).

Na samoobsługę (samopomoc, *self-supply*) jako jedną z form świadczenia usług publicznych zwrócili również uwagę D. Osborne i T. Gebbler, którzy wskazali ją jako jedną z alternatywnych metod czy też możliwości świadczenia usług publicznych. Podkreślili jednak, że władze publiczne mogą pomagać obywatelom w samoobsłudze, przygotowując dobry grunt pod takie rozwiązanie, np. przekazując obywatelom za symboliczne kwoty nieruchomości, które wymagają gruntownego remontu, ale mogą stać się dla nich „schronieniem”, ich „miejscem na ziemi”⁹⁷.

Ta pomoc ze strony władz publicznych w postaci obudowania działań mieszkańców pewnymi uwarunkowaniami instytucjonalno-prawnymi może jednak w praktyce okazywać się nie tylko formą zachęty i ułatwień do podejmowania tego rodzaju działań przez obywateli, ale niekiedy przyjmuje formę przymusu – konieczności uzyskania zezwolenia lub wręcz nakazu postępowania w taki, a nie inny sposób bądź samozaopatrzenia się w określone rodzaje usług, których rządzący z różnych powodów nie mogą lub nie chcą zapewnić swoim obywatelom. Z takimi sytuacjami będziemy mieli do czynienia chociażby w przypadku nakazu budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, konieczności (w niektórych sytuacjach, kiedy nie chce tego zrealizować z własnych środków operator usługi) doprowadzenia we własnym zakresie przyłącza wodociągowego czy energetycznego tak, aby spełniały przewidziane przez stronę publiczną normy techniczne.

Spektrum usług, które mogą być świadczone w takiej formie, jest bardzo szerokie. Prawdopodobnie przykłady na to można obecnie znaleźć w każdym z głównych obszarów usług:

- oświata i wychowanie – nauka w domu lub w nieformalnych grupach (czytanie, pisanie, liczenie, przekazywanie doświadczeń związanych z metodami nauczania itp.),
- bezpieczeństwo – prywatne instalacje alarmowe i inne zabezpieczenia w domach, a także w samochodach, inicjatywy związane z działalnością powoływanych przez mieszkańców jakiegoś terenu straży obywatelskich,
- czystość i porządek – sprzątanie chodników przed domami, odśnieżanie ulic, prowizoryczne łatanie dziur nieremontowanych przez samorządy nawierzchni,
- zielen publiczna – koszenie, pielęgnacja trawników i innych terenów zielonych przed domem lub w okolicy, sadzenie drzew w parkach,

96 E.S. Savas, *Prywatyzacja...*, s. 91–92.

97 D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić...*, s. 456.

- sport i rekreacja – przydomowe place zabaw, bramki do gry w piłkę nożną, wspólna inicjatywa mieszkańców zagospodarowania nieużytkowanego i zaniedbanego fragmentu przestrzeni na potrzeby sportu i rekreacji,
- ochrona zdrowia – leczenie domowymi sposobami infekcji, opatrywanie skaleczeń, mniej poważnych ran, ćwiczenia rehabilitacyjne, nieformalne samopomocowe grupy wsparcia rodziców dzieci z chorobami przewlekłymi itp.,
- opieka społeczna – opieka ze strony najbliższych i sąsiadów nad osobami starszymi i zniedołężniałymi,
- gospodarka odpadami – narzucone przez władze publiczne sortowanie odpadów, budowa przydomowych kompostowni, własny wywóz odpadów do punktów przyjęć,
- transport – wykorzystywanie własnych środków transportu (hulajnoga, rower, skuter, motor, samochód itp.), *sharing* transportowy (wspólne dojazdy do pracy z wykorzystaniem jednego samochodu),
- zaopatrzenie w wodę i energię – budowa przyłączy wodno-kanalizacyjnych czy energetycznych w oparciu o wytyczne administracji publicznej albo montaż paneli fotowoltaicznych, budowa i obsługa przydomowych oczyszczalni ścieków.

Ostatnie z wymienionych powyżej przykładów (z zakresu zaopatrzenia w wodę i energię) są szczególne, gdyż z jednej strony wymagają uzyskania potrzebnych zezwoleń i realizacji inwestycji zgodnie z wyznaczonymi kryteriami, ale z drugiej można w ich ramach liczyć na pomoc finansową ze strony sektora publicznego, a do ich realizacji niezbędna jest specjalistyczna wiedza, doświadczenie i umiejętności oraz urządzenia niedostępne dla przeważającej większości obywateli. Stąd też najczęściej muszą oni korzystać jednak z usług wyspecjalizowanych podmiotów prowadzących w tym zakresie działalność gospodarczą. Po stronie obywatela mamy w takich przypadkach do czynienia jedynie z zainicjowaniem, zaplanowaniem, uzyskaniem potrzebnych zezwoleń, znalezieniem realizatorów inwestycji i przynajmniej częściowym jej sfinansowaniem ze środków własnych. Warto się zastanowić, czy nie można byłoby mówić w takich przypadkach o specyficznej czy wręcz „odwróconej” formie koprodukcji usług.

Z samoświadczaniem/samoobsługą usług publicznych w tradycyjnych obszarach ich świadczenia mamy do czynienia od początku ich wyodrębnienia. Wraz ze zwiększaniem się palety i zakresu usług, za których dostarczenie brały na siebie odpowiedzialność władze publiczne i należące do nich publiczne podmioty świadczące te usługi (a z czasem również podmioty prywatne i działające w sposób sformalizowany podmioty społeczne), znaczenie tego rozwiązania stopniowo malało, jednak zachodzące stopniowo już od dobrych kilkudziesięciu lat zmiany demograficzne (w tym starzenie się społeczeństwa i kurczące się zasoby osób w wieku produkcyjnym), a w także nowe wyzwania związane z dziejącymi się na naszych oczach zmianami klimatycznymi powodują, że coraz częściej i głośniejsze mówi się o konieczności wykorzystywania potencjału tkwiącego w społeczeństwie, w obywatelach, czyniąc ich koproducentami, niekiedy zaś samodzielniymi producentami i dostawcami usług publicznych.

Zjawisko samoświadczania usług publicznych z pewnością nie jest na tę chwilę mocno rozpowszechnione i spopularyzowane. Od dłuższego czasu widać jednak pewne symptomy szerszej zmiany w podejściu do świadczenia usług publicznych, które stają się pomimo swej deklarowanej powszechności coraz trudniej dostępne i droższe. W konsekwencji część obywateli, chcąc lub nie chcąc, jest zmuszana do szukania nowych rozwiązań w tym obszarze i godzenia się z faktem, że części usług, nawet tych tradycyjnych, będzie musiała dostarczać sobie sama lub w tym procesie przynajmniej współuczestniczyć. Inna sprawa, że coraz częściej powinni otrzymywać oni pomoc ze strony władz publicznych, ułatwiającą przechodzenie na formułę samoobsługi w usługach publicznych. Niestety obecny system prawny obowiązujący w Polsce nie sprzyja rozwojowi tych form świadczenia usług publicznych, przynajmniej jeśli chodzi o obszar usług społecznych, a nie np. administracyjnych. Polskie przepisy prawa w niewielkim stopniu regulują możliwości angażowania się mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w procesy świadczenia usług publicznych. Ustawy samorządowe (ustrojowe) oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewidują możliwość, a w określonych sytuacjach wręcz obowiązek skonsultowania planów działań i decyzji władz samorządowych z osobami i organizacjami, których mogą dotyczyć konsekwencje tych decyzji⁹⁸. W ramach rozwoju partycypacji społecznej na poziomie samorządów terytorialnych ustawodawca przewidział i uregulował jej trzy szczególne formy w postaci funduszu sołeckiego⁹⁹, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz budżetu obywatelskiego¹⁰⁰. Niemniej jednak ich stosowanie (zwłaszcza formuły konsultacji i obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej) dość często jest ciągle dalekie od wypracowanej w tym obszarze teorii i założeń przyświecających ustawodawcy przy tworzeniu przepisów¹⁰¹.

Poza tym są to jednak wszystkie regulacje dotyczące obszaru szeroko rozumianego planowania działań (w tym z zakresu świadczenia usług publicznych), a nie

98 Ogólne normy kompetencyjne w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych w samorządach terytorialnych regulują konkretne artykuły ustaw samorządowych: art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 713 ze zm.), art. 3d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920), art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1668), art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1057). Zob. także J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.

99 Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014 poz. 301 z późn. zm.).

100 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130 ze zm.).

101 P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2019, s. 18–20; *Jak wprowadzić obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w swojej miejscowości*, Stowarzyszenie 61, Warszawa, <https://mamprawowiedziec.pl/file/17536> (data dostępu: 27.03.2021).

samych działań realizowanych przy bezpośrednim udziale obywateli/członków jakiejś społeczności¹⁰².

Możliwości bezpośredniego angażowania się przez społeczeństwo w procesy produkcji i dostarczania usług publicznych daje wymieniona wcześniej ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dopuszcza ona przekazywanie środków przez władze samorządowe na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (np. spółdzielnie socjalne). Zadania te zleca się wyżej wymienionym jednostkom, powierzając im je lub udzielając im wsparcia w wykonywaniu zadań publicznych. Z kolei środki na ich realizację są przekazywane w formie dotacji odpowiednio finansującej je w całości lub dofinansowującej działania podmiotów pożytku publicznego. W tym przypadku mamy jednak do czynienia raczej z klasycznym kontraktowaniem usług, co jest typowe dla modelu rynkowego, ewentualnie jego ewolucji określanej w tej książce mianem modelu społecznego, a nie z działaniami mogącymi nosić znamiona koprodukcji. Jedyny uregulowany w prawie sposób koprodukcji w obszarze realizacji zadań publicznych stanowi umieszczona w 2010 roku w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie instytucja inicjatywy lokalnej¹⁰³. W jej ramach mieszkańcy (bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej bądź innego rodzaju podmiotu prowadzącego działalność o charakterze użyteczności publicznej) mogą składać wnioski o podpisanie umowy na współpracę z jednostką samorządu terytorialnego w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Zgodnie z treścią artykułu 19 przywołanej ustawy: „Art. 19e. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Art. 19f. Wnioskodawca może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej”. Niestety, również w przypadku tego rozwiązania trudno mówić o jego wielkiej popularności zarówno po stronie władz samorządowych, jak i samych mieszkańców¹⁰⁴.

Skoro angażowanie mieszkańców w procesy samoświadczania usług publicznych wydaje się rzeczą nieuniknioną, a niewiadomą może być tylko niezbędna skala tego zaangażowania, to zmiana taka wymaga od mieszkańców miast i gmin zrozumienia oraz wysokiego poziomu świadomości potrzeb takiego zachowania. Obywatele muszą być świadomi zmian i ich konsekwencji, w tym nieuchronności

102 „Istotą konsultacji społecznych jest poznawanie perspektyw i potrzeb różnych aktorów życia społecznego i wspólny namysł nad konkretnymi rozwiązaniami i działaniami, które pozwolą realizować ich zróżnicowane potrzeby”. Źródło: <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne> (data dostępu: 25.03.2021).

103 Na mocy ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28, poz. 146) w dziale II ww. ustawy po rozdziale 2 został dodany rozdział 2a zatytułowany *Inicjatywa lokalna*.

104 *Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Informacja o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa 2019, s. 23–25 oraz P. Pistelok, B. Martela (red.), *Raport...*, s. 17.

ograniczeń w dostępie do usług publicznych przy stale zwiększających się potrzebach społecznych i nieproporcjonalnie do nich wzrastających lub nawet kurczących się środkach i zasobach, którymi będą dysponować władze publiczne. Może to zabrzmieć banalnie, ale wydaje się, że dla rozwoju świadomości i akceptacji społecznej dla odkurzonych po latach względnego zapomnienia form świadczenia usług publicznych i tych zupełnie nowych niezbędne jest przekazywanie ludziom całkowitej wiedzy o przyczynach zmian zachodzących w tym obszarze działalności samorządów terytorialnych, pełnego uzasadnienia potrzeby wykorzystywania innych rozwiązań niż te, do których na przestrzeni lat przywykli, oraz konsekwencji ewentualnego braku reakcji na zmieniające się uwarunkowania. Oprócz informacji o niewątpliwych zaletach tych rozwiązań nie należy unikać informowania społeczeństwa o niedogodnościach czy negatywnych następstwach związanych z wykorzystywaniem tych nierzadko zupełnie dla nich nowych rozwiązań. Ludzie powinni mieć możliwość zrozumienia i uwierzenia, że świat (ich otoczenie) nie zmienia się tylko na lepszy, a zaproponowane rozwiązania mają szansę stać się choć częściowym remedium na te szkodliwe lub przykre konsekwencje. Oczywiście najlepiej, gdy ludzie mogą nie tylko zapoznać się z ideami czy teoretycznymi założeniami jakiejś koncepcji, ale zyskują dostęp do konkretnych przykładów ich praktycznego zastosowania (występujący w niemałej części społeczeństwa syndrom „niewiernego Tomasza”: „Jak nie zobaczę/nie dotknę, to nie uwierzę”).

Na szczęście żyjemy w czasach prawie powszechnego dostępu do Internetu (przynajmniej, jeśli chodzi o kraje gospodarczo rozwinięte), więc zadanie to jest zdecydowanie bardziej ułatwione, niż miałyby to miejsce jeszcze kilkadziesiąt, a może nawet kilkanaście lat temu. Dotyczy to zwłaszcza ludzi młodych i w średnim wieku, dla których Internet i portale społecznościowe są jednym z głównych, a niekiedy już jedynym źródłem wiedzy, komunikacji, wymiany doświadczeń i poglądów. W przypadku osób starszych poziom wykluczenia cyfrowego jest znacznie wyższy, więc w ich przypadku akcja uświadamiania powinna opierać na bardziej tradycyjnych formach przekazu informacji i komunikowania, czyli poprzez artykuły, materiały edukacyjno-promocyjne w prasie, radio i telewizji, a może nawet klasyczne ulotki. Trzeba mieć jednak świadomość, że pomimo różnych akcji uświadamiających część osób i tak nie będzie zainteresowana i nie dopuści do siebie możliwości nowych rozwiązań, oczekując pełnego dostępu do usług publicznych gwarantowanych przez sektor publiczny.

Być może jednak trzeba to jasno i odważnie wyartykułować, że koszyk gwarantowanych przez władze usług może ulec w przyszłości zmianie – skala odpłatności za usługi będzie wzrastać (usługi dotychczas uznawane za nieodpłatne¹⁰⁵ mogą stać się przynajmniej częściowo odpłatne, a te wymagające opłaty będą dalej droższe), część z nich może wypaść z tego koszyka, część może być gwarantowana

¹⁰⁵ Oczywiście w praktyce trudno mówić o faktycznym braku odpłatności za usługi, ponieważ koszty ich wytworzenia są pokrywane ze środków publicznych, a więc podatków i innego rodzaju danin publicznych.

w bardziej ograniczonym zakresie czy standardzie, a ich niedobory będą musiały zostać chociaż częściowo rekompensowane właśnie poprzez zaangażowanie obywateli w procesy ich bezpośredniego wytwarzania i dostarczania.

Podsumowując wątek udziału obywateli w procesach świadczenia usług publicznych, można pokusić się o przyjęcie ogólnej definicji opisującej to zjawisko. Na szeroko rozumianą samoobsługę składa się całe spektrum działań podejmowanych przez osoby (podmioty) indywidualne bądź działające w nieformalnych grupach samopomocowych, które głównie z własnej inicjatywy i w oparciu o osobiste zasoby, choć niekiedy z wykorzystaniem pomocy władz publicznych (np. środków, udostępnionych terenów czy infrastruktury) i/lub wyspecjalizowanych podmiotów prywatnych oraz społecznych, decydują się na wytworzenie i dostarczenie sobie (a niekiedy i innym obywatelom) niezbędnych, chociaż czasami trudno dostępnych lub niespełniających oczekiwań bądź przyjętych standardów, usług publicznych.

Wychodząc od tej szerokiej definicji można dokonać pewnego podziału i wyróżnić dodatkowe określone typy samoobsługi. Ich zestawienie prezentuje tabela 6, w której przyjęto trzy główne kryteria wyodrębnienia poszczególnych typów szeroko rozumianej samoobsługi, które mają znaczenie przy podejmowaniu decyzji o ich praktycznym zastosowaniu.

Oczywiście można pokusić się o wyznaczenie innych, dodatkowych kryteriów podziału, ale z punktu widzenia osoby podejmującej decyzję o zaangażowaniu się w procesy świadczenia usług publicznych niezwykle istotne jest, czy będzie ona mogła liczyć w takim przypadku na jakąś formę pomocy zewnętrznej, czy jednak tylko na siebie bądź na grono sąsiadów, którym będzie przyświecał ten sam cel albo potrzeba. Kluczowy czynnik stanowi też bez wątpienia dostępność usługi na rynku i wynikająca z tego motywacja do podejmowanych działań: „Robię coś, bo chcę (widzę korzyści), czy robię to, gdyż nie mam innego wyjścia (muszę)?”.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że zaprezentowane w tabeli 6 typy przejawów aktywności obywatelskiej w obszarze świadczenia usług publicznych wykluczają się jedynie na poziomie poszczególnych kryteriów, ale nie pomiędzy samymi kryteriami i wyodrębnionymi w oparciu o nie typami samoobsługi. Nietrudno wskazać np. wymienioną działalność grupy mieszkańców w zakresie odśnieżania prawie zapomnianej przez władze publiczne ulicy, co stanowi przejaw samoświadczania usług realizowanego bez żadnego wsparcia zewnętrznego, a jednocześnie może być przykładem samoobsługi o charakterze obligatoryjnym i zbiorowym¹⁰⁶. W oparciu o te trzy kryteria da się stworzyć bardziej rozbudowaną macierz, która będzie składała się z ośmiu typów usług świadczonych samym sobie przez mieszkańców samodzielnie lub ze wsparciem władz publicznych i/bądź wyspecjalizowanych w tym obszarze podmiotów (profesjonalistów), co pokazano na tabeli 7.

106 Wybrane przykłady poszczególnych typów samoobsługi wskazanych w tabeli 6 zostaną szerzej zaprezentowane w podrozdziałach 4.2–4.4.

Tabela 6. Typy samoobsługi wg różnych kryteriów podziału

Kryterium	Wsparcie zewnętrzne w realizacji usługi	
Typ samoobsługi	Samoświadczenie przy wsparciu podmiotów zewnętrznych – głównie z sektora publicznego lub działających w jego imieniu (np. wspierających proces przygotowania do realizacji usługi finansowo w formie dotacji do domowych instalacji fotowoltaicznych czy oczyszczalni ścieków albo zapewniających profesjonalne wsparcie ze strony wyspecjalizowanych w danym obszarze świadczenia usług publicznych podmiotów)	Samoświadczenie bez wsparcia podmiotów zewnętrznych/profesjonalistów (realizowane wyłącznie we własnym zakresie – indywidualnie bądź w szerszej grupie – i przy wykorzystaniu jedynie własnych zasobów/środków)
Kryterium	Dostępność usługi na rynku	
Typ samoobsługi	Samoobsługa fakultatywna (istnieją podmioty zewnętrzne świadczące daną usługę na rynku, ale konsument z jakiegoś powodu, np. finansowego lub ze względu na częstotliwość, jakość czy koszt oferowanej usługi, wybiera świadczenie realizowane we własnym zakresie (choćby decyzja o zbieraniu wód opadowych służących następnie do podlewania przydomowego ogrodu albo stworzenie przydomowej kompostowni)	Samoobsługa obligatoryjna (konsument nie ma możliwości skorzystania z danej usługi oferowanej przez podmioty zewnętrzne lub dostęp do niej jest bardzo utrudniony)
Kryterium	Ilość osób (podmiotów) zaangażowanych w świadczenie usługi	
Typ samoobsługi	Samoobsługa zbiorowa/grupowa lub kolektywna (konsument świadczy usługę, działając w grupie, np. nieformalnej grupie sąsiedzkiej wspólnie odśnieżającej zamieszkiwaną ulicę).	Samoobsługa indywidualna (konsument świadczy usługę samodzielnie; może jednak np. wykorzystywać w tym celu ogólnie dostępną infrastrukturę ICT niezbędną do realizacji samoobsługi)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Macierz możliwych wariantów samoobsługi uwzględniająca trzy kryteria wyodrębnienia

		Liczba obywateli zaangażowanych w realizację usługi			
		1		> 1	
		Dostępność usługi na rynku		Dostępność usługi na rynku	
		Tak	Nie	Tak	Nie
Wsparcie zewnętrzne w realizacji usługi	Tak	Samoobsługa indywidualna realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów	Samoobsługa indywidualna realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów	Samoobsługa grupowa realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów	Samoobsługa grupowa realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i przy wsparciu profesjonalistów
	Nie	Samoobsługa indywidualna realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów	Samoobsługa indywidualna realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów	Samoobsługa grupowa realizowana pomimo dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów	Samoobsługa grupowa realizowana przy braku dostępności usługi publicznej na rynku i bez wsparcia profesjonalistów

Źródło: opracowanie własne.

Chcąc podsumować specyfikę omówionych w książce modeli świadczenia usług publicznych, można wykorzystać w tym celu sposób obrazowy, czyli charakterystykę w tabelach, służącą wskazaniu podobieństw i różnic związanych z rolą poszczególnych typów podmiotów oraz relacji zachodzących pomiędzy nimi w trakcie realizacji całego procesu świadczenia usługi.

Jeśli chodzi o organizowanie procesu świadczenia usług publicznych, to w przypadku dwóch związanych z nimi klasycznych modeli jedyną stroną odpowiedzialną za planowanie procesu zapewnienia dostępu do usług na określonym terytorium jest zarządzająca nim władza publiczna wraz z będącym jej wsparciem aparatem administracyjnym w postaci podlegających jej urzędnikom. W pozostałych dwóch modelach w procesy planowania i organizacji usług angażują się już także mieszkańcy tego terytorium. Robią to niekiedy indywidualnie i na własną rękę, ale są również reprezentowani przez działające na tym obszarze organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Biorąc pod uwagę, że w modelu samoobsługowym obywatele nie tylko uczestniczą w procesach planowania, ale w przypadku samoobsługi w tradycyjnych usługach społecznych podejmują te działania bez udziału władz i administracji, to dla podkreślenia ich większej roli w tabeli 8 w modelu samoobsługowym są wymienieni jako pierwsi.

Tabela 8. Cechy charakterystyczne omawianych modeli w świadczeniu usług publicznych

	Model			
	samowystarczalny	rynkowy	społeczny	samoobsługowy
Organizator procesu świadczenia usługi	Władza publiczna	Władza publiczna	Władza publiczna/obywatel w ramach sformalizowanych struktur organizacyjnych	Obywatel/władza publiczna
Strona finansująca bezpośrednio dostarczenie usługi	Władza publiczna/obywatel (konsument)	Obywatel (konsument)/władza publiczna	Władza publiczna/obywatel (konsument)	Obywatel (konsument)/władza publiczna
Operator usługi (podmiot bezpośrednio świadczący usługę)	Podmioty sektora publicznego	Podmioty sektora prywatnego	Podmioty sektora społecznego	Obywatel
Podmiot monitorujący i kontrolujący jakość świadczonej usługi	Władza publiczna	Władza publiczna	Władza publiczna/obywatel	Obywatel/władza publiczna
Rodzaj dominujących relacji pomiędzy operatorami (dostawcami usług)	Brak relacji (monopol)	Konkurencja	Konkurencja/współpraca	Współpraca/brak relacji

Źródło: opracowanie własne.

W zależności od przyjętego modelu finansowanie również ma zróżnicowany charakter. W modelu samowystarczalnym to władza publiczna jest odpowiedzialna za finansowanie świadczonych usług, choć trzeba pamiętać, że środki publiczne pochodzą *de facto* od obywateli z wygenerowanych przez nich podatków i innych danin publicznych. Wraz z przechodzeniem, zgodnie z chronologią ich rozwoju, do kolejnych modeli, udział obywateli w bezpośrednim finansowaniu usług wzrasta. W przypadku modelu samoobsługowego kosztami świadczenia usługi obciążani są sami usługobiorcy. Nakłady te obejmują głównie: poświęcony czas, pracę umysłową (koncepcja) oraz fizyczną (realizacja), a także niekiedy poniesione środki finansowe.

W przypadku bezpośrednich operatorów usług w poszczególnych modelach podział międzysektorowy jest wyraźny, choć przy modelu samoobsługowym w praktyce może się zdarzyć, że oprócz obywateli w proces dostarczania usługi będzie dodatkowo zaangażowany podmiot wspierający ich działania (profesjonalista).

Z punktu widzenia realizacji procesu usługowego nie bez znaczenia jest występowanie podmiotu, który sprawuje kontrolę nad prawidłowością jego przebiegu pod kątem wypełniania przewidzianych w założeniach standardów usług. Praktycznie w każdym przypadku decydującą rolę odgrywa w takiej sytuacji strona publiczna. Niemniej w modelach społecznym i samoobsługowym drugą ze stron zaangażowanych w monitoring usług dostarczanych do finalnego odbiorcy

są obywatele (strona społeczna). Jeśli chodzi o model samoobsługowy, to można wręcz stwierdzić, że rola tych ostatnich jest dominująca.

Warto ponadto zastanowić się, jak wyglądają relacje zachodzące pomiędzy dostarczycielami usług. W przypadku modelu samowystarczalnego nie można mówić o jakichkolwiek zależnościach, gdyż mamy do czynienia z sytuacją monopolu publicznego i realizacji usług przez wyznaczone podmioty własne. W modelach rynkowym i społecznym pomiędzy potencjalnymi operatorami usług dochodzi najczęściej do konkurencji, chociaż głównie w modelu społecznym potencjalni konkurenci (organizacje pozarządowe i inne podmioty działalności pożytku publicznego) sięgają czasami do współpracy, łącząc siły dla efektu skali czy wymieniając się doświadczeniami w celu poprawy jakości funkcjonowania i dobra swoich klientów. Z kolei w modelu samoobsługowym mamy najczęściej do czynienia z brakiem relacji (jeśli usługa jest samoświadczona indywidualnie i bez wsparcia zewnętrznego) lub współpracą (w przypadku usługi świadczonej grupowo lub przy wsparciu zagwarantowanym ze strony władzy publicznej).

Jak widać, wachlarz możliwości zapewnienia dostępu do usług publicznych jest duży, stąd ważne, aby w obecnych i przyszłych niełatwych czasach w praktyce w ten proces mogły się angażować wszystkie podmioty (strony) zainteresowane uczestnictwem w nim, najlepiej na każdym z etapów jego realizacji. Doświadczenie wskazuje, że poszczególne jednostki z różnych sektorów są bardziej predysponowane do świadczenia określonego typu usług od innych. W przypadku usług administracyjnych ciągle ogromną rolę spełni sektor publiczny, ale nie bez znaczenia jest również udział obywateli, a nawet przedsiębiorstw (jako konsumentów, odbiorców usług) na etapie planowania. Poza tym, wzrastająca rola e-usług pozwala na korzystanie z nich w formule samoobsługi. W przypadku szeroko rozumianych usług społecznych w proces ich świadczenia (oprócz podmiotów publicznych) mogą i powinny angażować się podmioty ekonomii społecznej oraz osoby indywidualne i obywatele tworzący nieformalne grupy jako podmioty lepiej od innych, a przynajmniej równie dobrze identyfikujące realne potrzeby odbiorców usług w danym obszarze. Z kolei usługi techniczne to – nie tylko w najbliższej, ale i dalszej perspektywie – przede wszystkim domena podmiotów sektora publicznego i prywatnego (przedsiębiorstw prywatnych nastawionych w swej działalności na generowanie zysku). W praktyce mamy zatem najczęściej do czynienia z różnymi hybrydami opisanych powyżej modeli świadczenia usług, tworzącymi pewien system instytucjonalny zaspokajania potrzeb mieszkańców miast oraz gmin, co w najbliższym czasie nie ulegnie zmianie. Należy podkreślić, że przy wyborze konkretnych rozwiązań spośród wszystkich tworzących ten system trzeba uwzględnić specyfikę danej usługi, być adekwatnym do potrzeb konkretnych grup odbiorców, a jednocześnie wziąć pod uwagę przesłanki ekonomiczne związane z dostarczeniem danych usług odbiorcy. Ten system jest skuteczny, kiedy zaspokaja potrzeby odbiorców usług.

Rozdział 4

Samoorganizacja i samoświadczanie usług publicznych w praktyce – wybrane rozwiązania

4.1. Samoorganizacja w instytucji publicznej

Nowe formy organizacji systemów pracy podmiotów publicznych, a w konsekwencji świadczenia usług publicznych, stają się coraz bardziej obecne i pożądane. Przykłady takich rozwiązań można odnaleźć w Stanach Zjednoczonych Ameryki i niektórych krajach europejskich; zauważa się początkowe fazy rozwoju takich organizacji także w Polsce.

Pierwszym dobrym przykładem samoorganizacji w administracji publicznej jest działalność w obszarze pomocy społecznej holenderskiego stowarzyszenia Buurtzorg. Jest ono holenderską organizacją zrzeszającą pielęgniarzy środowiskowe, których wynagrodzenie za pracę opłacane jest ze środków publicznych. Podmiot ten został powołany do życia w 2006 roku w celu poprawienia efektywności organizacji pracy wspomnianej grupy zawodowej. Współpracuje on z instytucjami publicznymi, które wykorzystują jego rozwiązania z zakresu zarządzania organizacjami. W ciągu dekady liczba członków stowarzyszenia wzrosła z dziecięciu do ośmiu tysięcy. Jego działanie opiera się w głównej mierze na zasadzie demokracji i partnerstwa. Organizacja ta podzielona jest na około 600 niewielkich zespołów, które przede wszystkim samoorganizują swoją pracę oraz ze sobą współpracują. Jeżeli dana grupa powiększa się liczebnościowo, to zostaje podzielona na dwie mniejsze, by w ten sposób ułatwić jej sprawniejsze działanie¹. Zespoły te nie mają kierowników czy formalnych przełożonych, ale moderatorów, którzy mogą być zmienieni w każdym momencie w zależności od potrzeby i woli członków grupy. Osoby pracujące w Buurtzorg decydują o procesie rekrutacji, a potem selekcji, by wybrać jak najbardziej odpowiednich kandydatów z punktu widzenia kompetencji bądź osobowości. To dany zespół decyduje, kto, dlaczego i na jakich warunkach odchodzi².

1 J. Trippner-Hrabi, *Organizacja zespołów wiedzy. Charakterystyka, funkcjonowanie, rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 107–109.

2 F. Laloux, *Pracować inaczej. Nowatorski model organizacji inspirowany kolejnym etapem rozwoju ludzkiej świadomości*, Studio Emka, Warszawa 2015, s. 20.

W pracy tych grup ważnym aspektem jest dbanie o poprawną komunikację między osobami, co ma być jednym z gwarantów dobrego zorganizowania i świadczenia usług. Dlatego zespoły uczestniczą w regularnych warsztatach, treningach i innych zajęciach praktycznych dotyczących poprawy umiejętności prowadzenia rozmów, ustalania kompromisów czy podejmowania wspólnych decyzji. Te aspekty są możliwe do osiągnięcia przy założeniu poszanowania poglądów i zdań uczestników. Z organizacją i poszczególnymi zespołami stale współpracują trenerzy (*coaches*), którzy zarówno szkolą pracowników w zakresie umiejętności partycypacji w debatach, jak i ich wprowadzają w rolę moderatorów³. Po pewnym czasie te osoby same mogą stać się trenerami. Ich dalsza rola nie polega na podejmowaniu za zespół decyzji, a co za tym idzie – odpowiedzialności, lecz na wspomaganiu grup w prowadzeniu rozmów i osiąganiu kompromisów. Należy pamiętać, że ich rola w organizacji sprowadza się do funkcji doradczej. Dzięki temu nie przejmują koordynacji i nie pozbawiają zespoły samodzielności w pracy i decyzyjności. Z osobami zatrudnionymi w Buurtzorg współpracują również specjaliści z różnych dziedzin, którzy doradzają w aspektach wykraczających poza wiedzę, umiejętności czy doświadczenie członków zespołu. Reprezentują oni branżę medyczną czy farmaceutyczną, ale również finansową bądź prawną. Tutaj również występuje ta sama zależność – eksperci nie podejmują żadnych wiążących decyzji, tylko doradzają, dzieląc się najnowszą wiedzą.

Regularność spotkań zespołu ma na celu poprawę zorganizowania pracy całej grupy i doskonalenia działania poszczególnych osób. Spotkania liderują moderatorzy, którzy dbają o zachowanie etykiety i zasad dobrej debaty poprzez m.in. zapewnienie każdej osobie możliwości przedstawienia własnych poglądów bez atakującego krytycyzmu ze strony pozostałych uczestników. Oczywiście krytyka czy rozpowszechniona już informacja zwrotna uwzględniająca element oceny jakiegoś rozwiązania (*feedback*) są oczekiwane, ale wtedy, kiedy mają charakter konstruktywny i zostają przekazane w odpowiedniej formie. Prowadzący takie spotkania jest demokratycznie wybierany spośród ich uczestników; za każdym razem może to być inna osoba. Ważne, aby każdy członek zespołu był takim moderatorem. W sytuacjach patowych lub trudnych grupa może poprosić o wsparcie osoby z zewnątrz, która w sposób jak najbardziej obiektywny umożliwiłaby prowadzenie dyskusji.

Wypracowanie decyzji opiera się na zasadzie słabego konsensusu. Polega ona na tym, że nawet gdy tylko część grupy (niekoniecznie większość) jest zdeterminowana i przekonana o słuszności decyzji, a pozostałe osoby nie wnoszą jednoznacznego sprzeciwu, to wszyscy przyjmują dane racje i je akceptują⁴. Ważne, aby uświadomić członkom zespołu, że wypracowanie silnego konsensusu (gdy wszyscy godzą się na to samo rozwiązanie) jest często niezwykle trudne i czasochłonne.

3 N.C. Magpili, P. Pazos, *Self-managing team performance: A systematic review of multilevel input factors*, „Small Research Group” 2018, vol. 49(1), s. 15–18.

4 A. Kozarkiewicz, J. Perlak, *Samoorganizujące się zespoły projektowe – dotychczasowe rozwiązania i nowe propozycje badawcze*, „Przegląd Organizacji” 2019, nr 5(952), s. 41–48.

Takie podejście może okazać się korzystniejsze, jeżeli chodzi o poprawę stopnia szybkości podejmowanych decyzji. Dąży się do tego, aby wszystkie osoby czuły się odpowiedzialne za podjętą decyzję, a poprzez to dołożyły wszelkich starań, by ją zrealizować.

pozytywna wersyfikacja efektywności osiąganych rezultatów w przytaczanym podmiocie jest poparta badaniami Ernst & Young, z których wynika, że Buurtzorg wymaga przeciętnie blisko o 40% mniej godzin opieki przypadającej na jednego pacjenta niż w innych podobnych organizacjach⁵. Poza tym: „O jedną trzecią mniej jest hospitalizacji nagłych przypadków, a kiedy jest już potrzeba przyjęcia do szpitala, pobyt trwa krócej. Z przedstawionych szacunków wynika, że holenderski system zdrowia mógłby zaoszczędzić blisko 2 miliardy euro rocznie, gdyby inne instytucje opieki długoterminowej pracowały w systemie samoorganizacji”⁶. Przenosząc te proporcje na większy kraj, jakim są Stany Zjednoczone, oszczędności takie równałyby się 49 miliardów dolarów.

Przykład organizacji w Polsce, która wdraża elementy samoorganizacji, stanowi Szkoła Podstawowa im. Janusza Korczaka w Żarnowcu. W swojej misji podmiot ten podkreśla, że jest zorientowany przede wszystkim na identyfikację potencjału młodych osób, którzy stają się współtwórcami własnego rozwoju kompetencji i wartości. W tej organizacji uczniowie spotykają dorosłych, a ci inspirują ich i zachęcają do różnych aktywności. Szkoła to miejsce spotkań, uczestnictwo w żywej, uczącej się społeczności, a nie w pozbawionej kreatywności i nowoczesności tradycyjnej strukturze. W ramach tej organizacji występują samozarządzające zespoły uczniów, które podejmują wiele decyzji przy wsparciu nauczycieli (nazwanych przewodnikami, tutorami) oraz rodziców. Dzieci same dokonują wyborów, odpowiadają za siebie i za ścieżkę rozwoju, na którą się zdecydują. Zadaniem grona pedagogicznego, ale również rodziców, jest tworzenie środowiska wspierającego samodzielne uczenie się, pomocnego w rozpoznawaniu i badaniu własnych zainteresowań oraz predyspozycji. Jednocześnie dzielą się oni swoją wiedzą, doświadczeniem, umiejętnościami i rozumieniem świata. Jednym z przykładów jest określenie długości poszczególnych lekcji. Wychodzi się tu z założenia, że nie każdy przedmiot wymaga takiego samego czasowego zaangażowania, czyli przyjętej zwyczajowo lekcji trwającej 45 minut. Poza tym w ramach danego przedmiotu omawiane są zróżnicowane tematy, które wymagają odmiennego zaangażowania. Prowadzone zajęcia są też bardziej aktywne i praktyczne. Propaguje się warsztaty i eksperymentowanie oraz częste zajęcia w terenie w różnych instytucjach, które mają przybliżyć realia omawianych tematów. Taka swoboda może budzić obawy dotyczące poziomu pozyskanej wiedzy. Kolejną inicjatywą jest to, że oferta dodatkowych nieobligatoryjnych zajęć ustalana jest w porozumieniu z uczniami i rodzicami, dzięki czemu dostarcza takich aktywności, które w rzeczywistości są pożądane, a nie ustalone ogólnie ze względu na nepotyzm czy przyzwyczajenia.

⁵ <https://www.buurtzorg.com/about-us/> (data dostępu: 25.08.2021).

⁶ Tamże.

W szkole uczy się odpowiedzialności za wykonywane zadania, zachęca się do przeprowadzania oddolnych inicjatyw oraz promuje się otwartą komunikację. Zasada obowiązująca w placówce zakłada, że uczniowie wzajemnie się od siebie uczą. Dzięki temu wyzwala się chęć pomocy i wsparcia oraz działa zgodnie z przekonaniem, że osoby w podobnym wieku szybciej i bardziej efektywnie przekazują sobie nawzajem informacje⁷. Dwa razy w roku wszyscy uczniowie podchodzą do egzaminu przygotowanego przez kuratorium, aby sprawdzić, czy taki styl samoorganizacji i samorządowania przynosi oczekiwane efekty naukowe.

Powyższe przykłady mogą stać się początkiem dyskusji władz instytucji publicznych nad możliwościami wdrażania samorządowania i samoorganizacji w ich jednostkach. Takie rozwiązania mogą być implementowane w różnych podmiotach, co świadczy o ich uniwersalności. Oczywiście stopień wdrażania tych koncepcji winien być uzależniony od wielu czynników z makro- i mikrootoczenia (np. dostęp do rozwiązań ICT, podaż fachowej siły roboczej czy stopień centralizacji struktur organizacyjnych). Wszelkich zmian i przeobrażeń należy dokonywać stopniowo, by właściwie korygować ewentualne błędy i szybciej reagować na zaistniałe potrzeby.

4.2. Koprodukcja i niekoordynowana samoobsługa w świadczeniu usług publicznych

Na świecie nie brakuje przykładów działań angażujących mieszkańców miast i gmin w procesy świadczenia usług publicznych w ramach realizacji stawianych przed ich władzami zadań publicznych. W obrębie klasycznej koprodukcji usług ciekawym przykładem jest rozwijana z powodzeniem w wielu krajach koncepcja wspólnotowych/społecznościowych ogrodów miejskich (*community gardens*), w ramach których realizowane są różne funkcje i zapewniane wielorakie usługi publiczne. Taka przestrzeń może być:

- miejscem spotkań, relaksu (*restorative space*) i rozrywki (przestrzenią biesiadną – *convivial space*),
- przestrzenią, w ramach której mogą być kultywowane przynależność i tradycje kulturowe (*cultural space*), ale jednocześnie miejscem, gdzie dochodzi do zbliżania ludzi zróżnicowanych społecznie i kulturowo (*inclusive space*),
- przestrzenią, dzięki której budowane są postawy demokratyczne i rozwijana partycypacja społeczna mieszkańców (*democratic space*),
- przestrzenią zapewniającą odporność na sytuacje kryzysowe i postępujące zmiany społeczno-gospodarcze oraz klimatyczne (*resilient space*), może

7 <https://turkusowawieza.pl> (data dostępu: 24.03.2021); <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/jaroslaw-kordzinski-turkusowe-szkoly> (data dostępu: 24.03.2021).

stanowiąć m.in. element szerszego systemu żywnościowego miasta, zabezpieczając w pewnym stopniu potrzeby żywnościowe mieszkańców; niekiedy staje się źródłem dochodów dla potrzebujących⁸.

Poza wyżej wymienionymi funkcjami ogrody miejskie stanowią często miejsce edukacji ekologicznej i agrokulturowej oraz aktywności fizycznej sprzyjającej zdrowiu fizycznemu i psychicznemu⁹. Pozytywnie wpływają również na poprawę bezpieczeństwa i atrakcyjności przestrzeni wykorzystywanej na ogrody przez wspólnoty, a także niejednokrotnie oddziałują na wartości przestrzeni, które z nimi sąsiadują.

Spółecznościowe ogrody miejskie to najczęściej oddolne inicjatywy tworzone przez grupy obywateli. Takie działania są przykładem angażowania się mieszkańców w procesy decyzyjne, a jednocześnie przejawem uczestnictwa w procesach zaspokajania wybranych potrzeb społecznych. Do stworzenia ogrodów miejskich mogą być użyte zarówno niewykorzystywane przestrzenie publiczne, stanowiące własność samorządów, jak i tereny prywatne, które dla celów stworzenia ogrodu zmieniają swój charakter, stając się fragmentem przestrzeni publicznej lub ewentualnie półpublicznej.

Można podać wiele przykładów miast, w których z powodzeniem realizowane są takie projekty, ale skupimy się na Bolonii, na terenie której, zdaniem autorów artykułu *Towards regenerated and productive vacant areas through urban horticulture: Lessons from Bologna, Italy*, istnieje ponad 2700 ogrodów różnego rodzaju i wielkości, dostępnych dla obywateli w każdym wieku. Działa tam również usługa on-line umożliwiająca składanie wniosków dotyczących założenia nowego ogrodu¹⁰. Analizowane w artykule tego typu miejsca obejmują zarówno przedsięwzięcia wspierane przez gminy, mające charakter ogólnych inicjatyw, jak i klasyczne działania „oddolne, realizowane we własnym zakresie przez zaangażowane w nie osoby korzystające głównie częściowo ze wsparcia publicznego. Spośród różnorodnych rozwiązań związanych z tworzeniem i utrzymywaniem ogrodów w Bolonii autorzy przywołanego artykułu wskazują i omawiają m.in. projekt *Kwietniki przy ulicach i placach* – „*Aiuola Donata*”, którego inicjatorami były nieformalne stowarzyszenia studenckie *Terra di Nettuno* i *Trame Urbane*. W ramach projektu

8 J. Hou, *Urban community gardens as multimodal social spaces*, [w:] P.Y. Tan, C.Y. Jim (red.), *Greening cities: Forms and functions, advances in 21st century human settlements*, Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2017, s. 121–126, https://www.researchgate.net/publication/315852822_Urban_Community_Gardens_as_Multimodal_Social_Spaces (data dostępu: 31.03.2021).

9 J. Ochoa, E. Sanyé-Mengual, K. Specht, J.A. Fernández, S. Bañón, F. Orsini, F. Magrefi, G. Bazzocchi, S. Halder, D. Martens, N. Kappel, G. Gianquinto, *Sustainable Community gardens require social engagement and training: A users' needs analysis in Europe*, s. 2, <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/14/3978> (data dostępu: 1.04.2021).

10 D. Gasperi, G. Pennisi, N. Rizzati, F. Magrefi, G. Bazzocchi, U. Mezzacapo, M. Centrone Stefani, E. Sanyé-Mengual, F. Orsini, F. Gianquinto, *Towards regenerated and productive vacant areas through urban horticulture: Lessons from Bologna, Italy*, „Sustainability” 2016, vol. 8(1347), s. 7, <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/12/1347> (data dostępu: 30.03.2021).

wolontariusze zajęli się przekształcaniem opuszczonych terenów miejskich w różnorodną biologicznie łąkę kwiatową, zarządzając nią, dokonując nasadzeń i tworząc przestrzenie rekreacyjne z materiałów pochodzących z recyklingu. Jest to przykład koprodukcji opartej na inicjatywie oddolnej (przedstawicieli lokalnej społeczności), która niestety w 2016 roku, po 4 latach działań, została zakończona przez władze miasta¹¹.



Zdjęcie 1. Dokumentacja fotograficzna prac realizowanych w ramach projektu „Kwietniki przy ulicach i placach”

Źródło: D. Gasperi i in., *Towards regenerated and productive vacant areas through urban horticulture: Lessons from Bologna, Italy*, „Sustainability” 2016, vol. 8(1347), s. 19, <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/12/1347> (data dostępu: 30.03.2021).

Innym przykładem koprodukcji w obszarze ogrodnictwa i rolnictwa miejskiego jest projekt *GreenHousing*, w ramach którego postanowiono zagospodarować dachy czterech budynków socjalnych w dzielnicy San Donato, a głównymi celami projektu były: poprawa relacji między mieszkańcami budynków, ich aktywizacja

¹¹ Tamże, s. 12.

społeczna i fizyczna, a także częściowa samowystarczalność żywnościowa. W działanie to oprócz wolontariuszy zaangażowały się władze miasta wraz z przedsiębiorstwem odpowiedzialnym za utrzymanie i zarządzanie miejskimi budynkami użyteczności publicznej, stowarzyszenie *BiodiverCity* oraz Uniwersytet Boloński. Pilotażowy ogród na dachu powstał w 2010 roku. Został jednak usunięty z powodu sprzeciwu mieszkańców najwyższego piętra budynku, którzy skarżyli się na hałas i zabrudzenia wynikające z uprawy zieleni. Dwa istniejące do tej pory ogrody na dachach powstały w 2011 roku. Po kilkuletnim okresie intensywniejszego wsparcia ze strony władz mieszkańcy zaangażowani w ten projekt realizują go już w dużej mierze samodzielnie, przy wsparciu merytorycznym Uniwersytetu Bolońskiego¹². Ostatnim z omówionych w tym miejscu przykładów koprodukcji związanej z tworzeniem i uprawą ogrodów miejskich w Bolonii jest projekt przekształcenia/zagospodarowania opuszczonych dzielnic *OrtoCirquito*, w ramach którego przedsiębiorstwo społeczne Eta Beta zainicjowało we współpracy z Uniwersyteciem Bolońskim, Radą Miasta Bolonii oraz fundacją Enel Cuore Onlus stworzenie dwóch ogrodów, które stałyby się miejscem pracy dla osób wykluczonych społecznie, a pozostających pod opieką i zatrudnionych w Eta Beta oraz przestrzeni rekreacji i samodzielnej produkcji żywności przez członków lokalnej społeczności. Dodatkowo w ramach tego projektu jest realizowana działalność edukacyjna. Długofalową trwałość tej inicjatywy zapewnia dobrze ugruntowana współpraca publiczno-prywatna oraz formalne porozumienie z władzami miasta w sprawie użytkowania gruntów przez przedsiębiorstwo społeczne i lokalną społeczność na okres 20 lat¹³.

Szukając polskich przykładów koprodukcji usług publicznych, warto zwrócić uwagę na przypadki związane z realizacją projektów obywatelskich w ramach formuły inicjatywy lokalnej. Pierwszy z omawianych przypadków to program „Zielone Podwórka”, który jest realizowany przez władze Łodzi wspólnie ze wspólnotami mieszkaniowymi i właścicielami wyodrębnionych lokali w budynku wspólnoty mieszkaniowej. „[...] obejmuje swoim zakresem nieruchomości stanowiące własność Miasta Łodzi przylegające do nieruchomości Wspólnot Mieszkaniowych, do których Wspólnota Mieszkaniowa lub właściciele lokali tej Wspólnoty Mieszkaniowej uzyskali tytuł prawny w postaci umowy dzierżawy lub użyczenia”¹⁴. Celem programu jest „wspomaganie rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych w zakresie polepszenia standardu życia oraz warunków wypoczynku mieszkańców miasta Łodzi poprzez zazielenianie, gospodarowanie wodami opadowymi i poprawę estetyki otoczenia budynków Wspólnot Mieszkaniowych”¹⁵. Wnioski

12 Tamże, s. 12–13.

13 Tamże, s. 13–14.

14 <https://bip.uml.lodz.pl/urząd-miasta/programy-publicacje-raporty/inwestycje/program-zielone-podwórka> (data dostępu: 2.04.2021).

15 §2 Załącznika do zarządzenia nr 3357/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 lutego 2020 r., https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/VIII_3357.pdf (data dostępu: 2.04.2021).

projektowe są składane w ramach wspomnianej formuły inicjatywy lokalnej, a wysokość wsparcia ze strony miasta nie może przekroczyć kwoty 35 000 zł. Dzięki inicjatywom mieszkańców i wsparciu publicznemu swoje oblicze zmieniło wiele dotychczas zaniedbanych podwórek. W przypadku programu łódzkiego udział mieszkańców w proces zagospodarowania przestrzeni ogranicza się niestety niekiedy do partycypowania w nakładach finansowych związanych z realizacją projektu przez wyspecjalizowane podmioty (profesjonalistów).



Zdjęcie 2. Odmienione podwórko przy ul. Staszica w Poznaniu

Źródło: <https://www.poznan.pl/mim/main/-,p,38552,38582,52913.html> (data dostępu: 4.04.2021).

Na podobne rozwiązanie zdecydowały się w 2010 roku władze Poznania, podejmując cykliczną akcję o nazwie „Odmień swoje podwórko”, która została skierowana do mieszkańców miasta. W stosunku do łódzkiego programu „Zielone Podwórka” udział mieszkańców Poznania zarówno na etapie planowania, jak i samej realizacji projektów okazuje się znacznie większy. Korzystają oni ze wsparcia ekspertów i otrzymują w ramach nagród uzgodnione elementy planowanych projektów, np.: sadzonki roślin, ziemię ogrodniczą, urządzenia do zbierania deszczówki, narzędzia ogrodnicze czy urządzenia małej architektury, które znajdują zastosowanie w trakcie prac nad zmianą swojego podwórka¹⁶.

Warto zaznaczyć, że to niejedynie miasta, które zdecydowały się na tego typu rozwiązania. Oprócz nich można wskazać jeszcze przykłady zastosowania podobnych rozwiązań przez władze zarówno dużych ośrodków metropolitalnych

16 <https://www.poznan.pl/mim/rewitalizacja/-,p,38552,38582.html> (data dostępu: 3.04.2021).

(np. programy katowicki „Plac na Glanc”¹⁷, gdańskie „Wspólne podwórko”¹⁸, „Zielone podwórko Szczecina” i „Zielone Przedogródki Szczecina”¹⁹, a także powstające w ramach inicjatyw lokalnych m.in. w Warszawie czy we Wrocławiu ogrody społeczne²⁰), jak i zdecydowanie mniejszych miast (np. zaplanowany na lata 2019–2028 wrocławski program „Moje Podwórko”²¹ czy realizowany w Nysie od 2015 roku przez kilka edycji program „Zielone Podwórka”²²).

Jeśli chodzi o przykłady działań podejmowanych samodzielnie (bez wsparcia zewnętrznego) przez obywateli w zakresie zapewnienia sobie usług powszechnie uznawanych za publiczne, to można brać pod uwagę przede wszystkim obszary edukacji i wychowania, zapewnienia opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, a także wzajemnego wsparcia wśród osób zmagających się z ciężkimi chorobami (tzw. wspólnoty zdrowotne opisywane przez J. Rifkina²³).

Dobrym potwierdzeniem na samoświadczanie usług publicznych realizowanych przez obywateli we własnym zakresie jest nauczanie domowe (*homeschooling*). Rozwiązanie to stopniowo zyskuje na popularności w wielu krajach świata. Chyba najbardziej rozpowszechniło się w Stanach Zjednoczonych Ameryki, ale o wzrastającej popularności tego zjawiska można też mówić w przypadku Australii, Kanady, Francji, Węgier, Japonii, Kenii, Rosji, Meksyku, Korei Południowej, Tajlandii czy Wielkiej Brytanii. Również w Polsce (choć w niewielkim zakresie) nauczanie domowe staje się faktem nie tylko dotyczącym dzieci i młodzieży, które z przyczyn zdrowotnych nie mogą brać udziału w tradycyjnych formach nauczania (bezpośrednio w placówkach oświatowych). Rodzice decydują się wziąć w swoje ręce sprawy edukacji dzieci (zwłaszcza młodszych klas), uznając, że jest to rozwiązanie lepsze od tradycyjnego, gdyż:

- są w stanie samodzielnie lepiej dostosować lub zindywidualizować program nauczania pod kątem potrzeb i możliwości własnych dzieci oraz precyzyjnie dostosować podejście pedagogiczne i warunki nauczania, a dzięki temu osiągnąć lepsze wyniki niż w przypadku nauczania w szkole,
- domowe nauczanie wzmacnia relacje rodzinne między dziećmi i rodzicami oraz między rodzeństwem,
- taka forma pracy zapewnia bezpieczniejsze środowisko dla dzieci i młodzieży ze względu na zjawiska pojawiające się w szkołach: przemoc fizyczną i psychiczną, narkotyki i alkohol, przejawy rasizmu czy nietolerancji ze strony

17 <http://miasto-ogrodow.eu/strona/placnaglanc/mid/65> (data dostępu: 10.08.2021).

18 <https://www.nieruchomoscigda.pl/podworka/projekty/wspolne-podworko> (data dostępu: 10.08.2021).

19 <http://zbiilk.szczecin.pl/?type=article&action=view&id=22> (data dostępu: 15.08.2021).

20 E. Grotowska, H. Ruman, *Ogrody społeczne. Bank dobrych praktyk*, Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o., Wrocław 2019, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/95443/9_wr_ogrodyspoleczne-book-1.pdf (data dostępu: 21.03.2021).

21 http://rewitalizacja.wloclawek.eu/info,dla_projekty,81.html (data dostępu: 20.04.2020).

22 http://archiwum2020.nysa.eu/strona-2031-zielone_podworka_2015.html (data dostępu: 21.04.2021).

23 J. Rifkin, *Spółczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2016, s. 269–270.

rowieśników wynikającej z odmienności kulturowej, ideologicznej bądź wyznaniowej,

- pozwala na właściwy i ukierunkowany wybór środowiska znajomych i wynikających z tego interakcji społecznych, których dziecko będzie na tym etapie życia doświadczać, a także na określony i kontrolowany przez rodziców przekaz wartości, przekonań oraz wyznawanego światopoglądu,
- w obecnych czasach obostrzeń epidemiologicznych związanych z pandemią koronawirusa COVID-19 takie nauczanie jest alternatywnym i bezpieczniejszym podejściem do zapewnienia usług edukacyjnych dla dzieci i młodzieży²⁴.

Poza tym, zdaniem specjalistów z krajów, gdzie *homeschooling* jest dobrze rozwinięty, dzieci edukowane w ten sposób są bardziej pewne siebie, niezależne, a jednocześnie otwarte na innych ludzi.

Domowe nauczanie jest najbardziej rozpowszechnione w USA, gdzie ma długie, sięgające czasów tworzenia się państwa i podboju Dzikiego Zachodu tradycje. W 2019 roku w taki sposób edukację szkolną zdobywało ok. 2,5 mln młodych Amerykanów, co stanowiło niemal 3–4% dzieci w wieku szkolnym (w wieku 6–18 lat, czyli z klas 1–12). Sytuacja związana z pandemią koronawirusa COVID-19 jeszcze bardziej wpłynęła na intensyfikację wykorzystywania tego rozwiązania, bo szacuje się, że w 2020 roku liczba uczniów korzystających z domowego nauczania wzrosła do ok. 4, a może nawet 5 mln osób. Domowe nauczanie cechuje się też dość dobrym umocowaniem instytucjonalnym. Jest legalne we wszystkich 50 stanach²⁵, a poza tym jego interesy są reprezentowane przez silne organizacje pozarządowe, z których *Home School Legal Defense Association* (HSLDA) zrzesza ponad 100 000 członków rodzin, które wybrało naukę domową jako sposób edukacji swoich dzieci²⁶.



Rysunek 1. Logo *Home School Legal Defense Association* (HSLDA)

Źródło: <https://www.facebook.com/hsllda/photos/10156302741138419> (data dostępu: 8.04.2021).

24 B.D. Ray, *Research facts on homeschooling, homeschool fast facts*, <https://www.nheri.org/research-facts-on-homeschooling> (data dostępu: 7.04.2021).

25 J. Wiśławska, *Edukacja domowa na świecie*, <https://edunews.pl/system-edukacji/szkoly/2039-edukacja-domowa-na-swiecie%E2%80%BA> (data dostępu: 8.04.2021).

26 <https://hsllda.org> (data dostępu: 8.04.2021).

W Polsce nauczanie domowe jest dopuszczone prawem od 1991 roku, ale jego popularność okazuje się znacznie mniejsza niż w przypadku USA czy nawet Rosji. Trudno o jakieś dokładne statystyki, bo najczęściej dane uwzględniają również dzieci i młodzież, które korzystają z nauczania w domu ze względów zdrowotnych. Można jednak przyjąć, że jest to liczba od kilkuset do maksymalnie kilku tysięcy osób (ze wskazaniem raczej na tę pierwszą wartość)²⁷. Pionierami edukacji domowej w Polsce była rodzina Budajczaków i „choć dzieci państwa Budajczaków zakończyły już edukację w domu, to cała rodzina nadal jest zaangażowana w ruch homeschoolingowy”²⁸. Wydaje się jednak, że w związku z przechodzeniem szkół na tryb zdalnego nauczania zakres edukacji z udziałem rodziców staje się znacznie większy niż dotychczas. Nie brakuje opinii z ich strony, że *de facto* muszą w dużej mierze pełnić rolę nauczycieli i wpajać swoim pociechom wiedzę, która nie została im przekazana na lekcjach realizowanych on-line. Jednocześnie nauczyciele uskarżają się na ich nadmierne ingerowanie w proces kształcenia w okresie pandemii i nauczania na odległość²⁹. Nie próbując dochodzić racji obu stron, można jednak stwierdzić, że z różnych powodów w tym trudnym czasie mamy do czynienia z przynajmniej częściowym samoświadczaniem usługi edukacyjnej.

4.3. Samoobsługa fakultatywna i obligatoryjna w świadczeniu usług publicznych

Z przejawami samoobsługi fakultatywnej mamy do czynienia wtedy, gdy wprowadzie istnieją na rynku profesjonalne podmioty świadczące określony typ usługi, ale obywatele ze względu na niską częstotliwość tych działań, słabą jakość, ograniczony zakres czy wysoki koszt oferowanej usługi próbują zrealizować ją we własnym zakresie (indywidualnie albo tworząc większą grupę, która zaangażuje się w proces świadczenia usługi). Przykładem rozwiązania, które wpisuje się w takie kryteria, jest założona w 1995 roku w Manchesterze grupa wsparcia *Self-help Group*.

Obejmuje ona swoją pomocą osoby, które mają problemy ze zdrowiem psychicznym, co przejawia się przez lęki, fobie czy depresję. Usługa ta jest dostępna dla każdej pełnoletniej osoby, która zarejestrowała się w przychodni podstawowej opieki zdrowotnej. Osoby dotknięte wyżej wymienionymi chorobami poza regularnymi wizytami w specjalistycznych przychodniach (lub on-line ze względu

27 J. Wiśławska, *Edukacja...* oraz <https://hslida.org/post/poland> (data dostępu: 8.04.2021).

28 <https://ourbabelschool.blogspot.com/2012/10/homeschooling-czyli-edukacja-domowa-w.html> (data dostępu: 6.04.2021).

29 *Badanie rodziców i nauczycieli: Zdalne nauczanie ma więcej wad niż zalet*, „Dziennik Gazeta Prawna” on-line z dnia 22.12.2020 roku, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8051227,zdalne-nauczanie-koronawirus-badanie-rodzicow-nauczycieli.html> (data dostępu: 6.04.2021).

na pandemię związaną z COVID-19) mają możliwość fakultatywnego spotykania się z grupami wsparcia, które pomagają w łagodzeniu różnych objawów. Dąży się w szczególności do wsparcia rówieśniczego, którego rezultaty działań i efektywność są lepsze niż pomoc grup zróżnicowanych wiekowo. Pomoc rówieśnicza opiera się na wspólnym doświadczeniu osobistym i empatii. W ramach tej usługi korzystające z niej osoby koncentrują się na swoich mocnych stronach, a nie słabościach, w celu osiągnięcia dobrego samopoczucia i powrotu do zdrowia. Wsparcie może przybierać różne formy w zależności od tego, co jest treścią jego wymiany: emocjonalne, informacyjne, instrumentalne, rzeczowe albo duchowe. Pierwszy rodzaj polega na przekazywaniu emocji podtrzymujących, uspokajających, które wyrażają troskę o chorego. Pomoc informacyjna dotyczy wymiany wiedzy i doświadczenia, które potrzebne są do zrozumienia sytuacji oraz do podejmowania właściwych działań zaradczych. Wsparcie instrumentalne jest to rodzaj instruktażu, który ma na celu modelowanie pożądanych zachowań zaradczych. Oparcie rzeczowe to świadczenia materialne, rzeczowe czy finansowe. Wyróżnia się również wsparcie duchowe dla osób, które takowe preferują i go potrzebują. Co jest ważne, wsparcie rówieśnicze oferowane jest wzajemnie i na zasadzie obopólności, co pozwala korzystać z niego niezależnie od tego, czy ktoś je daje, czy oferuje. Ideą, która przyświecała założycielom grupy, jest wiara w to, że osoby, które osobiście doświadczały życia z zaburzeniami psychicznymi, są dobrze przygotowane, jeśli mają dostęp do odpowiedniego szkolenia i wsparcia, aby świadczyć usługi wspierające innych. Dodatkowo, robiąc to, pomagają jednocześnie sobie: *„helping people to help themselves”*. W omawianej organizacji dostępne jest również jednorazowe wsparcie grupowe dla osób, które nie są pewne, czy takie rozwiązanie jest dla nich właściwe. Nie trzeba zatem od razu zapisywać się na regularne spotkania, lecz najpierw można spróbować i przekonać się, czy taka usługa jest pożądana³⁰.



Rysunek 2. Logo grupy wsparcia Self-Help

Źródło: <https://www.selfhelpservices.org.uk/> (data dostępu: 21.03.2021).

Należy w tym miejscu podkreślić, że regularne grupy wsparcia bądź te o charakterze epizodycznym dostosowały się najczęściej do dynamicznej sytuacji związanej z pandemią Covid-19 i oferują swoją pomoc w rzeczywistości wirtualnej, wykorzystując różne platformy komunikacyjne odpowiednie do preferencji osób zainteresowanych.

Przejawem samoobsługi fakultatywnej w odniesieniu do Polski mogą być decyzje właścicieli budynków o instalacji paneli fotowoltaicznych, które w dużej mierze pozwalają się uniezależnić od usług oferowanych przez podmioty zewnętrzne

30 <https://www.selfhelpservices.org.uk/about-us/our-impact/> (data dostępu: 25.03.2021).

w zakresie dostarczania energii elektrycznej i stać się prosumentami. Jeszcze parę lat wstecz rozwiązania fotowoltaiczne w Polsce nie były tak popularne jak obecnie przede wszystkim ze względu na wysokie koszty ich instalacji. Obecnie, posiadając środki rzędu 15–20 tysięcy można zainwestować w fotowoltaikę, która znacząco zredukuje opłaty za prąd. Jest to tym bardziej opłacalne, gdyż funkcjonują różne programy dofinansowujące takie przedsięwzięcia ze środków publicznych. Proces zamówienia i instalacji okazuje się również nieskomplikowany, co stanowi dodatkową zachętę do stosowania takiego rozwiązania³¹. Działający na danym rynku dostawca energii został zobowiązany do przyłączenia powstałej instalacji fotowoltaicznej, jeśli tylko nie ma obiektywnych przeszkód technicznych, dzięki czemu nadwyżka wyprodukowanej energii przekazywana jest do sieci elektroenergetycznej³². Pod koniec 2020 roku liczba mikroinstalacji użytkowanych przez prosumentów wyniosła 452 307. Jeszcze bardziej imponująca jest dynamika przyrostu liczby, która w okresie 2018/2019 plasowała się na poziomie ok. 191%, a w latach 2019–2020 wynosiła niemal 202%³³. Co ważne, taka forma samoświadczania usług publicznych związanych z zapewnieniem dostaw energii elektrycznej wpisuje się w założenia unijnej polityki energetycznej, gdyż rozproszone wytwarzanie energii w ramach mikrosieci energetycznych jest jednym z rozwiązań odpowiadających aktualnym wyzwaniom, do których należą: redukcja emisji gazów cieplarnianych, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw oraz konkurencyjności³⁴.

Ciekawym, choć niestety smutnym i niepokojącym przejawem wymuszonej okolicznościami samoobsługi, a więc mającej charakter obligatoryjny, jest w Polsce obszar edukacji i wychowania dzieci w wieku przedszkolnym. Wynika to przede wszystkim z mocno ograniczonej dostępności do placówek świadczących tego typu usługi na terenach wiejskich, chociaż nie bez znaczenia pozostają też tradycje i funkcjonowanie gospodarstw domowych w formule rodzin wielopokoleniowych³⁵. W konsekwencji obowiązek zapewnienia opieki, edukacji i wychowania uzyskiwanego w przedszkolach spoczywa na rodzicach i dziadkach. Taka sytuacja

31 <https://czysteogrzewanie.pl/jak-to-sie-robi/fotowoltaika-jak-uruchomic-wlasna-instalacje-krok-po-kroku/> (data dostępu: 28.03.2021).

32 T. Noszczyk, Ł. Wolny, A. Dyjakon, *System awaryjnego zasilania domu jednorodzinnego systemem fotowoltaicznym*, „Budownictwo o Z optymalizowanym Potencjale Energetycznym” 2018, vol. 7, nr 2, s. 92.

33 *Raport zawierający zbiorcze informacje dotyczące energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii w mikroinstalacji (w tym przez prosumentów) i wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej w 2020 r. (art. 6a ustawy OZE)*, Urząd Regulacji i Energetyki, Warszawa, marzec 2021, s. 3, <https://bip.ure.gov.pl/bip/o-urzedzie/zadania-prezesa-ure/raport-oze-art-6a-ustaw-3793,Raport-dotyczacy-energii-elektrycznej-wytworzonej-z-OZE-w-mikroinstalacji-i-wpro.html> (data dostępu: 9.04.2021).

34 A. Ali, W. Li, R. Hussain, X. He, *Overview of current microgrid policies, incentives and barriers in the European Union, United States and China*, „Sustainability” 2017, vol. 9(1146); <https://doi.org/10.3390/su9071146> (data dostępu: 6.04.2021).

35 M. Feltyński, *Dostępność systemu oświaty w województwie łódzkim w kontekście wzmocnienia wartości kapitału ludzkiego w regionie*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Kapitał ludzki w regionie łódzkim. Społeczeństwo, edukacja, przestrzeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 75–117.

dotyczy głównie dzieci w wieku 3–5 lat, gdyż prawo narzuca obowiązek zapewnienia edukacji przedszkolnej dla sześciolatków, w związku z czym gminy starają się go w jak największym, możliwym dla nich stopniu zagwarantować. Jak wynika z projektu badawczego realizowanego od 2012 r. przez Fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, a nazwanego Monitoring rozwoju obszarów wiejskich (MROW), w 2018 roku tylko 48% dzieci w wieku 3–5 lat z terenów wiejskich uczęszczało do przedszkola, przy czym najmniejszy odsetek takich maluchów zanotowano w gminach w Polsce północnej i wschodniej³⁶.

Dostępność do przedszkola, zwłaszcza w przypadku obszarów wiejskich, ma także wymiar przestrzenny³⁷. Placówki te powinny być zlokalizowane w pobliżu miejsca zamieszkania dziecka, a np. wyniki badania przeprowadzonego na potrzeby opracowania *Analiza poziomu upowszechnienia edukacji przedszkolnej na obszarze województwa łódzkiego* wykazały, że w 2017 roku w 48 ze 133 gmin wiejskich województwa łódzkiego nie ma przedszkola publicznego, przy czym w 8 spośród nich funkcjonują przedszkola niepubliczne³⁸. Nie dziwi więc fakt, że rodzice podejmują w takich sytuacjach decyzję o rezygnacji z poszukiwań placówki oddalonej od domu o dobrych kilka kilometrów i postanawiają samodzielnie zagwarantować opiekę i wychowanie swojemu dziecku.

4.4. Samoobsługa kolektywna i indywidualna w świadczeniu usług publicznych

Rozpowszechnioną w niektórych częściach świata formą samoświadczania usług publicznych w sposób kolektywny (grupowy) jest straż sąsiedzka. To zorganizowana grupa osób (cywilów) zamieszkująca tę samą okolicę (sąsiedztwo), której zadaniem jest pomoc (w takiej sytuacji ma charakter fakultatywny) albo przejęcie części obowiązków publicznych służb bezpieczeństwa i porządku (wtedy mamy do czynienia z charakterem obligatoryjnym), co ma miejsce przy braku lub niewystarczającej ich aktywności i polega na zapobieganiu przestępczości, wandalizmowi czy zakłócaniu spokoju w sąsiedztwie³⁹.

36 B. Ryńska, *Coraz więcej dzieci z obszarów wiejskich uczy się w miastach*, „Magazyn Rolniczy AgroProfil” 30 sierpnia 2019 r., <https://agroprofil.pl/aktualnosci/coraz-wiecej-dzieci-z-obszarow-wiejskich-uczy-sie-w-miastach> (data dostępu: 5.04.2021).

37 M. Feltynowski, *Wykorzystanie baz danych Systemu Informacji Oświatowej do oceny poziomu dostępności szkół na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2013, nr 13, s. 153–163.

38 *Analiza poziomu upowszechnienia edukacji przedszkolnej na obszarze województwa łódzkiego*, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego i Regionalne Obserwatorium Terytorialne Województwa Łódzkiego, Łódź, styczeń 2017, s. 43, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/39177/Analiza-edukacji-przedszkolnej.pdf> (data dostępu: 3.04.2021).

39 F. Markowitz, *Involvement in mental health self-help groups and recovery*, „Health Sociology Review” 2015, vol. 24(2), s. 202–205.



Zdjęcie 3. Znak informujący o działaniu straży sąsiedzkiej na danym terenie

Źródło: <https://pixabay.com/pl/photos/stra%C5%BC-s%C4%85siedzka-zarejestruj-signage-2331387> (data dostępu: 4.04.2021).

Jednym z przykładów takich nie do końca sformalizowanych organizacji są grupy straży sąsiedzkich skupione w ramach programu *National Neighborhood Watch* (NNW), który powstał w 1972 roku. NNW umożliwia obywatelom aktywizację w wysiłkach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez udział w grupach *Neighborhood Watch*⁴⁰. Działania tego programu i powiązanej z nim straży sąsiedzkiej (ponad 28 000 grup) skupiają się nie tylko na zapobieganiu przestępczości, ale też na edukacji i informowaniu pozostałych mieszkańców o zasadach postępowania w sytuacjach kryzysowych, związanych np. z bezpośrednim zagrożeniem życia i mienia. Członkowie grup uczą innych obywateli, jak właściwie identyfikować podejrzane aktywności oraz jaka jest odpowiednia ścieżka zgłaszania swoich podejrzeń do służb lokalnych. W działaniach straż sąsiedzka uczy interakcji społecznych oraz wzajemnego „pilnowania się” i promuje takie zachowania, by poprawić jakość życia oraz bezpieczeństwo poprzez zmniejszenie wskaźników przestępczości na danym obszarze. Grupy takie popularyzują również rozwiązywanie problemów poprzez projekty skierowane przede wszystkim do osób młodych. Wśród takich aktywności można wymienić: zajęcia sportowe, akcje uświadamiające negatywny wpływ związany z zażywaniem narkotyków czy nawet pomoc w nauce poprzez udzielanie darmowych korepetycji⁴¹. Głównym zadaniem tych dodatkowych projektów jest zapewnienie młodym ludziom alternatywnych form spędzania wolnego czasu, co pozwala na rozwój ich kompetencji i pewności siebie.

W Polsce również podejmowane są próby zastosowania i popularyzacji tego typu działalności społecznej. Interesują się nimi obywatele, którzy nie są zadowoleni ze stanu bezpieczeństwa ich osiedla czy miejscowości i poziomu dbałości o nie

⁴⁰ <https://www.nnw.org/about-neighborhood-watch#section1> (data dostępu: 25.03.2021).

⁴¹ J.A.F.F. Dias, J.J.P.C. Rodrigues, F. Xia, C.X. Mavromoustakis, *A cooperative watchdog system to detect misbehavior nodes in vehicular delay-tolerant networks*, „IEEE Transaction Industrial Electronics” 2015, vol. 62(12).

przez publiczne organy prewencji i ścigania. Chętni mieszkańcy patrolują ulice i parkingi, zwracając uwagę na wszelkie podejrzaną aktywności ze strony obcych. W ramach facebookowej grupy „My ludzie z Warszawskiej Woli” ponad 120 wolontariuszy zaangażowało się w patrolowanie wolskich ulic, chcąc przyczynić się w ten sposób do poprawy porządku i bezpieczeństwa w swojej dzielnicy⁴². Podobne inicjatywy podjęli również mieszkańcy osiedla Niepodległości w Bochni czy gminy Tarnowo Podgórne. Poza tym: „O skuteczności tego rozwiązania przekonali się [również] mieszkańcy Żalomia. Zorganizowali oni patrol [obywatelski] po serii kradzieży. Gdy regularnie zaczęli wychodzi na ulice z latarkami, fala kradzieży spadła”⁴³. Nie bez znaczenia jest także fakt integrowania się lokalnych społeczności przy okazji takich inicjatyw, co w konsekwencji przyczynia się do większego angażowania się w inne projekty i budowy odpowiedzialności oraz większej skłonności do partycypowania w procesach zarządzania, a także rozwoju na zamieszkiwanym terytorium.

Jeśli chodzi o formy indywidualnego samoświadczania usług, to oczywiście można wskazać na przykłady związane z opieką nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi albo działania, które docelowo mają zwiększyć możliwości zapewniania sobie opieki przez potencjalnych odbiorców tych usług⁴⁴. O pewnym zakresie samoświadczania usług można mówić już w tej chwili w kontekście samodiagnostyki i monitorowania stanu zdrowia oraz chorób, a więc w obszarze usług związanych z leczeniem i ochroną zdrowia. Póki co, mamy do czynienia z powszechnym dostępem do różnego rodzaju tradycyjnych testów diagnostycznych (np. test z krwi z opuszki palca na obecność bakterii *Helicobacter* w organizmie czy test na infekcje dróg moczowych), ale spotkamy się już z przykładami bardziej zaawansowanych technologicznie rozwiązań, takich jak cyfrowy system do zdalnej diagnostyki pacjentów z chorobami płuc, który pozwala chorym kontynuować terapię i na bieżąco się diagnozować, będąc w domu⁴⁵. Klasycznym i najpopularniejszym przykładem takiej formy świadczenia usług są propozycje wykorzystujące nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) w obszarze usług administracyjnych. Jeśli chodzi o rodzime przykłady rozwiązań, które umożliwiają

42 <https://www.se.pl/warszawa/wychodza-wieczorami-na-ulice-i-sami-pilnuja-porzadku-straz-sasiedzka-dziala-na-woli-audio-aa-kcnz-8Gpk-ZN5v.html> (data dostępu: 7.04.2021).

43 <https://poradnikhandlowca.com.pl/artykuly/patrole-sasiedzkie-na-strazy-bezpieczenstwa> (data dostępu: 6.04.2021).

44 Np. w Szwecji i Danii w systemie opieki nad osobami starszymi funkcjonuje zasada *help to self-help* (HSH), w ramach której podejmowane działania powinny koncentrować się na wsparciu (nie opiece) mającym na celu jak najdłuższe zachowanie sprawności i niezależności osób starszych, pozwalającej im na samozaopiekowanie się sobą. Źródło: M. Elmersjö, *The principle of help to self-help in Sweden. A study of representations and norms regarding old age and care needs and their moral and ethical implications for care work*, „Nordic Social Work Research” 2020, vol. 10(3), s. 270–282, <https://doi.org/10.1080/2156857X.2018.1551240> (data dostępu: 28.03.2021).

45 <http://www.medinwestycje.pl/przelom-w-zdalnej-diagnostyce-pluc-aiocare-podpisal-umowe-z-globalnym-liderem> (data dostępu: 9.04.2021).

samoobsługę w zakresie usług administracyjnych, to warto pochwalić dostępną od 2020 roku funkcjonalność, która pozwala na w pełni samodzielne wnioskowanie i pobranie on-line odpisu aktu stanu cywilnego w wersji elektronicznej. Akt stanu cywilnego to ważny dokument, który jest niezbędny do załatwienia wielu spraw w urzędach, bankach czy instytucjach ubezpieczeniowych. Żeby skorzystać z tej opcji, trzeba posiadać profil zaufany i wejść na portal gov.pl. System wygeneruje dokument bezpośrednio z Systemu Rejestrów Państwowych (SRP), a następnie prześle go na skrzynkę mailową wnioskodawcy, pod warunkiem że:

- odpis aktu stanu cywilnego dotyczy samego wnioskującego, małżonka, dzieci lub rodziców,
- akt jest zdigitalizowany (początkowo były to wszystkie akty wydane po 2015 roku), jawny i bez założonej blokady wydawania,
- płatność za wydanie odpisu aktu została dokonana on-line⁴⁶.

Zwłaszcza w czasach szerzącej się pandemii, takie rozwiązanie jest niezwykle przydatne, ale i po jej ustąpieniu też powinno być często wykorzystywane przez obywateli, ponieważ pozwala na oszczędzanie czasu, a jak mówią: „Czas to pieniądz”.

Warto zaznaczyć, że tego typu rozwiązania w krajach wysoko rozwiniętych są już stosowane od dawna, więc Polska może w tym zakresie skutecznie podpatrywać dobre rozwiązania, wdrażając przy okazji własne. Przykładowo stan Teksas już 10 lat temu uruchomił nową witrynę texas.gov, dzięki której obywatel może m.in. odnowić lub wymienić prawo jazdy i dowód osobisty, zarejestrować pojazd, uzyskać licencję na broń i licencje zawodowe czy akt stanu cywilnego. Otrzymuje też powiadomienia o kończącym się okresie ważności wielu dokumentów i potrzebie ich odnowienia⁴⁷.

Trzeba podkreślić, że rozwiązania ICT oraz upowszechnienie wykorzystywania Internetu Rzeczy (IoT) w niedalekiej przyszłości mogą się przyczynić do zmian w formule świadczenia tradycyjnych usług społecznych i komunalnych. Przykładowo zapelniające się kosze na odpady komunalne i podlegające segregacji będą same komunikowały się z autonomicznymi pojazdami, które je opróżniają. Być może postęp technologiczny doprowadzi do tego, że każdy będzie mógł utylizować własne śmieci albo przetwarzać je w sposób pozwalający na ich powtórne wykorzystanie. Nie należy zapominać, że to, co jeszcze dzisiaj wydaje się nieosiągalne, już niedługo może stać się powszechnie stosowaną normą.

Jak można zauważyć po lekturze przykładów angażowania się mieszkańców w procesy świadczenia usług publicznych, co zostało zaprezentowane w tym i poprzedzających go dwóch podrozdziałach, najczęściej mogą one być przypisane do co najmniej dwóch z podanych w tabeli 6 kategorii samoświadczania, gdyż w praktyce spełniają jednocześnie więcej niż jedno z uwzględnionych tam kryteriów.

⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/odpis-od-reki> (data dostępu: 29.03.2021).

⁴⁷ K. Kernangan, *Anywhere, anytime, any device: Innovations in public sector self-service delivery*, 2012, s. 29, https://citizenfirst.ca/assets/uploads/publications/Self-Service_Kernaghan_Report-Final-Sept_2012.pdf (data dostępu: 14.08.2020) oraz <https://www.texas.gov> (data dostępu: 9.04.2021).

Wyodrębnienie wszystkich kategorii miało na celu jedynie pokazanie różnych wariantów i możliwości samoświadczania usług publicznych przez mieszkańców, a nie ich sztywne rozdzielenie i traktowanie jako niezależnych od siebie bytów. Poza tym przy prezentacji wybranych przykładów samoświadczania usług publicznych celowo wskazano również takie, które mogą wydawać się nie do końca oczywistymi. W związku z tym nie są one zbyt często wskazywane w literaturze poświęconej tematyce angażowania mieszkańców w procesy bezpośredniego świadczenia usług publicznych. Intencją autorów było również zaprezentowanie przykładów mniej typowych. W pewnym stopniu chodziło także o uświadomienie, że obywatele już teraz podejmują pewne działania, do zapewnienia których zobowiązała się swego czasu władza publiczna. Mają one charakter pełnej lub częściowej (bo realizowanej wspólnie z wyspecjalizowanymi podmiotami oddelegowanymi przez władze) samoobsługi w obszarze usług publicznych. Wiele wskazuje, że stopniowo ich zakres będzie coraz większy i zacznie w większej mierze spoczywać na barkach samych obywateli. Nie oznacza to jednak, że taka forma produkcji i dostarczania usług ma szansę stać się docelowo dominującą w systemie ich świadczenia, czy to w Polsce, czy w innych krajach świata.

Bibliografia

- Abrashoff M., *It's your ship – Management techniques from the best damn ship in the navy*, Business Plus, New York, Boston 2002; w polskiej wersji językowej: *Ty tu dowodzisz. Najskuteczniejsze metody kierowania załogą*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
- Abualoush S., Masa'adeh R., Bataineh K., Alrowwad A., *The role of knowledge management process and intellectual capital as intermediary variables between knowledge management infrastructure and organization performance*, „Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management” 2018, vol. 13.
- Adams J., Thomas C., *The changing place of the public in public management*, [w:] J.C. Thomas (red.), *Citizen, customer, partner: Engaging the public in public management*, M.E. Sharpe, Reading, MA 2012.
- Alford J., *Engaging public sector clients. From service delivery to co-production*, Houndmills, Palgrave Macmillan, Hamps., UK–New York, NY 2009.
- Alford J., *Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009.
- Ali I. *Methodological approaches for researching complex organizational phenomena*, „Informing Science: the International Journal of an Emerging Transdiscipline” 2014, vol. 17.
- Ali A., Li W., Hussain R., He X., Williams B., Memon A.H. i in., *Overview of current microgrid policies, incentives and barriers in the European Union, United States and China*, „Sustainability” 2017, vol. 9(1146); <https://doi.org/10.3390/su9071146> (data dostępu: 6.04.2021).
- Analiza poziomu upowszechnienia edukacji przedszkolnej na obszarze województwa łódzkiego*, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego i Regionalne Obserwatorium Terytorialne Województwa Łódzkiego, Łódź, styczeń 2017.
- Andrzejewska M., Pieczunko A., Rogalski M., Sankiewicz Sz., *Standard opisu elektronicznej usługi publicznej w działaniu 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”*, Centralny Ośrodek Informatyki Centrum Kompetencyjne „POPC Wsparcie”, Warszawa 2018.
- Antczak Z., *Kapitał intelektualny przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza Drukarnia Antykwa S.C., Warszawa 2004.
- Balte-Balcuniene R., Kharitonova T., *Development of leadership qualities through methods of direct experience of live living*, „International Journal of Social Sciences” 2020, vol. 6(1).

- Baron A., Armstrong M., *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Uzyskiwanie wartości dodanej dzięki ludziom*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008.
- Bekkers V., Edelenbos J., Steijn B., *Innovation in public sector: Linking capacity and leadership*, Springer, London 2018.
- Bergstrom C., Rosvall M., *Multilevel compression of random walks on networks reveals hierarchical organization in large integrated systems*, „PLOS One” 2011, vol. 6(4).
- Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2002.
- Blikle A.J., *Doktryna jakości. Wydanie II turkusowe. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, One Press, Warszawa 2016.
- Bombiak E., *Istota i pomiar kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2011, nr 15(88).
- Bovaird T., *Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services*, „Public Administration Review” September/October 2007, vol. 67(5).
- Branden T., Honingh M., *Distinguishing different types of co-production: a conceptual analysis based on the classical definitions*, „Public Administration Review” 2015, vol. 8, <https://doi.org/10.1111/puar.12465> (data dostępu: 8.09.2020).
- Branden T., Pestoff V., *Co-production, the third sector and the delivery of public services*, „Public Management Review” 2006, vol. 8(4).
- Brooking A., *Intellectual capital*, Cengage Learning EMEA, London 1993.
- Brzozowski M., *Organizacja wirtualna*, PWE, Warszawa 2010.
- Caiden G.E., Caiden N.J., *Toward more democratic governance: Modernizing the administrative state in Australia, North America and the United Kingdom*, [w:] E. Vigoda (red.), *Public administration: An interdisciplinary analysis*, Marcel Dekker, New York, NY 2002.
- Cervantes N., Radge Z., *Weber's bureaucratic model in Brazil: The corruption of ideas as obstacles to the implementation of public policies*, „Geoforum” 2018, vol. 95.
- Cianci R., Gambrel P.A., *Maslow's hierarchy of needs: Does it apply in a collectivist culture*, „Journal of Applied Management and Entrepreneurship” 2003, vol. 8(2).
- Ciepielewska-Kowalik A., *Co-production in Poland: from recognition to research? Some preliminary evidence*, „Problemy Polityki Społecznej” 2018, vol. 40.
- Cordella A., Tempini N., *E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery*, „Government Information Quarterly” October 2015.
- Czernek K., Wójcik D., *Gospodarka współdzielenia z perspektywy przedsiębiorców sektora turystycznego*, „Handel Wewnętrzny” 2017, t. 1, nr 3(368).
- Czernek K., Wójcik D., Marszałek P., *Zaufanie w gospodarce współdzielenia*, „Gospodarka Narodowa” 2018, nr 3 (295).
- Czerwiński A., *Znaczenie wiedzy dla gospodarki w ujęciu makro- i mikroekonomicznym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Zarządzanie” 2018, t. 45, nr 3.
- Dąbrowska-Karasińska E., *Wpływ metod pomiaru kapitału ludzkiego na wartość firmy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2002, nr 36.

- Debicki B.J., *Forgotten contributions to scientific management: Work and ideas of Karol Adamiecki*, „Journal of Management History” 2015, vol. 21(1).
- Deichmann D., Jensen M., *I can do that alone... or not? How idea generators juggle between the pros and cons of teamwork*, „Strategic Management Journal” 2018, vol. 39.
- Detyna B., *Integrated management system of local administration against modern challenges of the economy*, „Economic and Regional Studies” 2016, vol. 9(1).
- Detyna B., *Zarządzanie jakością w logistyce. Metody i narzędzia wspomagające. Przykłady, zadania*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. A. Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych 2011.
- Dias J.A.F.F., Rodrigues J.J.P.C., Xia F., Mavromoustakis C.X., *A cooperative watchdog system to detect misbehavior nodes in vehicular delay-tolerant networks*, „IEEE Transactions on Industrial Electronics” 2015, vol. 62(12).
- Drobnia A., *Definiowanie koncepcji hybrydyzacji rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2019, nr 45.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., *New public management is dead-long live digital-era governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2006, vol. 16(31).
- Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Edvinsson L., *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Ejimabo N.O., *The influence of decision making in organizational leadership and management activities*, „Entrepreneur Organization Management” 2015, vol. 4.
- Elmersjö M., *The principle of help to self-help in Sweden: A study of representations and norms regarding old age and care needs and their moral and ethical implications for care work*, „Nordic Social Work Research” 2020, vol. 10(3), s. 270–282, <https://doi.org/10.1080/2156857X.2018.1551240> (data dostępu: 10.03.2021).
- Felson M., Spaeth J., *Community structure and collaborative consumption: A routine activity approach*, „The American Behavioral Scientist” 1978, March–April.
- Feltynowski M., *Dostępność systemu oświaty w województwie łódzkim w kontekście wzmacniania wartości kapitału ludzkiego w regionie*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Kapitał ludzki w regionie łódzkim. Społeczeństwo, edukacja, przestrzeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Feltynowski M., *Local initiatives for green space using Poland's Village Fund: Evidence from Łódzkie voivodeship*, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series” 2020, vol. 50(50).
- Feltynowski M., *Możliwości finansowania i rozwoju projektów w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 573.
- Feltynowski M., Rzeńca A., *Solecki Fund as instrument in the hands of rural development policy makers*, [w:] A. Krakowiak-Bal, M. Vaverkova (red.), *Infrastructure and environment*, Springer, Cham 2019.
- Feltynowski M., *Systemy informacji przestrzennej – narzędzie partycypacyjnej polityki rozwoju lokalnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

- Feltynowski M., *Wykorzystanie baz danych Systemu Informacji Oświatowej do oceny poziomu dostępności szkół na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2013, nr 13.
- Ferdous J., *Organization theories: From classical perspective*, „International Journal of Business, Economics and Law” 2016, vol. 9(2).
- Firlej K., *Modele systemów zarządzania – model Levitta i Wattermana w ujęciu holistycznym*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017.
- Flejterski S., Kłóska R., Majchrzak M., *Usługi w teorii ekonomii*, [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa i in. (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Fonseca Escudero D., Conde-González M.A., García-Peñalvo F.J., *Improving the information society skills: Is knowledge accessible for all?*, „Universal Access in the Information Society” 2018, vol. 17(2).
- Fox Ch.J., Miller H.T., *Postmodern philosophy, postmodernity, and public organization theory*, [w:] T.D. Lynch, P.L. Cruise (red.), *Handbook of organizational theory and management: The philosophical approach*, Routledge, New York 2005.
- Fraś J., *Zintegrowany system zarządzania administracją publiczną*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009, t. 12.
- Fudaliński J., Kwieciński M., *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 2006.
- Gasperi D., Pennisi G., Rizzati N., Magrefi F., Bazzocchi G., Mezzacapo U., Centrone Stefani M., Sanyé-Mengual E., Orsini F., Gianquinto F., *Towards regenerated and productive vacant areas through urban horticulture: Lessons from Bologna, Italy*, „Sustainability” 2016, vol. 8(12).
- Gerasimov B., Gerasimov K., *Modeling the development of organization management system*, „Asian Social Science” 2015, vol. 1(20).
- Gössling S., Hall C.M., *Sharing versus collaborative economy: How to align ICT developments and the SDGs in tourism?*, „Journal of Sustainable Tourism” 2019, vol. 27(1).
- Gössling S., Hall C.M., Andersson A.-Ch., *The manager's dilemma: A conceptualization of online review manipulation strategies*, „Current Issues in Tourism” 2018, vol. 21(5).
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, [w:] D. Grodzka (red.), *Spółeczeństwo informacyjne*, „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- Gumiński M., Guzowski W., Huet M., Kwiatkowska M., Mordan P., Orczykowska M., *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Szczecin 2020.
- Handzic M., Zhou A., *Knowledge management*, Chandos Publishing Elsevier Ltd, Amsterdam 2005.
- Haradhan M., *The impact of knowledge management models for the development of organizations*, „Journal of Environmental Treatment Techniques” 2017, vol. 5(1).

- Hausner J., *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1.
- Hendel M., *Współdzielenie w gospodarce. Syntetyczne ujęcie zjawiska*, Polska Akademia Nauk. Instytut Nauk Ekonomicznych, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 3–4.
- Hollins B., Shinkins S., *Zarządzanie usługami. Projektowanie i wdrażanie*, PWE, Warszawa 2009.
- Homburg V., *ICT, e-government and e-governance: Bits & bytes for public administration*, [w:] E. Ongaro, S. Van Thiel (red.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2018.
- Hou J., *Urban community gardens as multimodal social spaces*, [w:] P.Y. Tan, C.Y. Jim (red.), *Greening cities: Forms and functions, advances in 21st century human settlements*, Springer Nature Singapore Pte Ltd., Singapore 2017.
- Ivanko Š., *Modern theory of organization*, University of Ljubljana Faculty of Public Administration, Ljubljana 2013.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Zarządzanie Publiczne” 2007, t. 1.
- Jaruga A., Fijałkowska J., *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym. Koncepcje i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2002.
- Jastrzębska E., Legutko-Kobus P., *Ekonomia współpracy – definicje, klasyfikacje i dobre praktyki*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, t. 4(40).
- Joshi A., Moore M., *Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environment*, „Institute of Development Studies, Research Summary” 2003, no. 18.
- Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Kaczorowska A., *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balance Scorecard – Measures that drive performance*, „Harvard Business Review” January–February 1992.
- Karaszewski R., Skrzypczyńska K., *Znaczenie integracji w koncepcji Total Quality Management*, „Problemy Jakości” 2013, nr 7–8.
- Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] A. Olech (red.) *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa 2011.
- Kickert W., *Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘managerialism’*, „Public Administration” Winter 1997, vol. 75.
- Kisiel P., *Millenialsi – nowy uczestnik życia społecznego?*, „Studia Socialia Cracoviensia 8” 2016, nr 1(14).
- Kitana A., *Overview of the managerial thoughts and theories from the history: Classical management theory to modern management theory*, „Indian Journal of Management Science” 2016, vol. 6(1).
- Klincewicz K. (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

- Kobylińska U., *Koprodukcja usług publicznych w świetle przeglądu literatury*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy” 2018, z. 162.
- Kopelman R., Prottas D., Falk D., *Construct validation of a Theory X/Y behaviorscale*, „Leadership & Organization Development Journal” 2010, vol. 31(2).
- Kopelman R., Prottas D., Falk D., *Further development of a measure of Theory X and Y managerial assumptions*, „Journal of Managerial Issues” 2012, vol. 24(4).
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Wydawnictwo FELBERG SJA, Warszawa 1999.
- Kowalik W., *Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 2(40).
- Kozarkiewicz A., Perlak J., *Samooorganizujące się zespoły projektowe – dotychczasowe rozwiązania i nowe propozycje badawcze*, „Przegląd Organizacji” 2019, nr 5(952).
- Koźmiński A.K., Latusek-Jurczak D., *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Poltext, Warszawa 2017.
- Koźuch B., Koźuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Koźuch, A. Koźuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*, MRPiPS, Warszawa 2019.
- Krok E., *Collaborative consumption in a sharing economy*, „Scientific Papers of the Silesian University of Technology, Organization and Management Series” 2019, no. 135.
- Kryk B., Skubiak B., *Metody ilościowe w ekonomii*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Krzakiewicz K., Cyfert Sz., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994.
- Kudrycka B., *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2001.
- Kugiel M. (red.), *Zarządzanie*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010.
- Kuźnik F., *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Studia KPZK PAN, t. CXLIII, Warszawa 2012.
- Kuźnik F., *Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391.
- Lachiewicz S., Matejun M., *Ewolucja nauk o zarządzaniu*, Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Laloux F., *Pracować inaczej. Nowatorski model organizacji inspirowany kolejnym etapem rozwoju ludzkiej świadomości*, Studio Emka, Warszawa 2015.
- Ligier Q., Stefan M., Britton J., *Social economy. Study for the IMCO Committee*, European Union, Brussels 2016.
- Linderman K., McKone-Sweet K., Anderson J., *An integrated systems approach to process control and maintenance*, „European Journal of Operational Research” 16 July 2005, vol. 164(2).

- Lindgren I., Jansson G., *Electronic services in the public sector: A conceptual framework*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 2(30).
- Lippe S., Brocke J., *Situational project management for collaborative research projects*, „Project Management Journal” 2016, vol. 47(1).
- Lissowski O., *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketyzacyjnej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej” 2017, z. 74.
- Łobejko S., *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, Monografie i Opracowania, Szkoła Główna Handlowa, 2004, nr 527.
- Magpili N.C., Pazos P., *Self-managing team performance: A systematic review of multilevel input factors*, „Small Research Group” 2018, vol. 49(1).
- Markowitz F., *Involvement in mental health self-help groups and recovery*, „Health Sociology Review” 2015, vol. 24(2).
- Martyniak Z., *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993.
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.
- Meuter M.L., Ostrom A.L., Roundtree R.I., Bitner M.J., *Self-service technologies: Understanding customer satisfaction with technology-based service encounters*, „Journal of Marketing” 2000, vol. 64.
- Mikuła B., *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą*, „E-mentor” 2006, nr 5(17).
- Mingers J., White L., *A review of the recent contribution of systems thinking to operational research and management science*, „European Journal of Operational Research” 16 December 2010, vol. 207(3).
- Mioduszewski J. (red.), *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Expol, Olsztyn 2013.
- Modrzyński P., *Globalne trendy w zarządzaniu publicznym – przykład centrów usług wspólnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 129.
- Mroziewski M., *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa. Koncepcje, metody wartościowania i warunki jego rozwoju*, Difin, Warszawa 2008.
- Musiał-Karg M., *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Wykorzystanie ICT w procedurach głosowania*, [w:] M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.
- Nalepka A., *Struktura organizacyjna*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 2001.
- Noor A., Mohd S., Halim N., Jaffar A., Yusof N., Jaafar R., Adnan A., Azira N., *Standardized work in TPS production line*, „Jurnal Teknologi (Sciences & Engineering)” 2015, vol. 76(6).
- Noszczyk T., Wolny Ł., Dyjakon A., *System awaryjnego zasilania domu jednorodzinnego systemem fotowoltaicznym*, „Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym” 2018, vol. 7(2).
- Noworól A., *Hybrydyzacja zarządzania rozwojem terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Noworól K., *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020.

- Nożdzak A., Wykorzystanie nowoczesnych technologii w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, r. 3.
- Oramus M., Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, r. 1.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 2005.
- Osborne S., McLaughlin K., *The cross-cutting review of the voluntary sector: Where next for local government voluntary sector relationships?*, „Regional Studies” 2004, vol. 38(5).
- Ostrom E., *Crossing the great divide: Coproduction, Synergy and development*, „World Development” 1996, vol. 24(6).
- Owyang J., Tran Ch., Silva Ch., *The collaborative economy: Products, services, and market relationships have changed as sharing startups impact business models. To avoid disruption, companies must adopt the Collaborative Economy Value Chain*, „Altimeter Research Theme: Digital Economies” 4 June 2013.
- Parks R.B., Baker P.C., Kiser L., Oakerson R., Ostrom E., Ostrom V., Perry S.L., Vandivort M.B., Whitaker G.P., Wilson R., *Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations*, „Policy Studies Journal” 1981, vol. 9.
- Pawłowska A., *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14).
- Pestoff V., *Co-production and public service management. Citizenship, governance and public service management*, Routledge, New York 2019.
- Pietruszka-Ortyl A., *Kapitał intelektualny w organizacji*, [w:] B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
- Pietruszka-Ortyl A., *Modele diagnozy kapitału intelektualnego organizacji*, [w:] B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), *Rozwój i pomiar kapitału intelektualnego w organizacji. Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku*, Difin, Warszawa 2002.
- Pistelok P., Martela B. (red.), *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2019.
- Poocharoen O., Tang B., *Collaboration, co-production, networks. Convergence of theories*, „Public Management Review” 2015, vol. 17(4).
- Provan K.G., Milward B.H., *Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks*, „Public Administration Review” 2001, vol. 61.
- Przygodzki Z., *Znaczenie kapitału społecznego w rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Public services in the European Union & in the 27 Member States. Statistics, organisation and regulations, Mapping of the Public Services*, CEEP, May 2010.
- Quatro S.A., *New age or age old: Classical management theory and traditional organized religion as underpinnings of the contemporary organizational spirituality movement*, „Human Resource Development Review” 2004, vol. 3(3).
- Ramirez R., *Value co-production: Intellectual origins and implications for practice and research*, „Strategic Management Journal” 1999, vol. 20(1).
- Rapacka-Wojdat M., *Motywacja pokoleń – co napędza do pracy osoby z generacji baby boomers, X i Y?*, Wiedza i Praktyka, Warszawa 2016 (e-book).

- Raport zawierający zbiorcze informacje dotyczące energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii w mikroinstalacji (w tym przez prosumentów) i wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej w 2020 r. (art. 6a ustawy OZE), Urząd Regulacji i Energetyki, Warszawa, marzec 2021.
- Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa 2019.
- Rifkin J., *Społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2016.
- Rosvall M., Bergstrom C.T., *Multilevel compression of random walks on networks reveals hierarchical organization in large integrated systems*, „PLOS ONE” 2011, vol. 6(4), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3072965/pdf/pone.0018209.pdf> (data dostępu: 10.06.2021).
- Rutkowska M., Kamińska A., *Turquoise management model – Teal organizations*, Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges, Seville 2020.
- Satoła Ł., *Usługi użyteczności publicznej w ocenach społeczności lokalnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, t. XIX, z. 3.
- Savas E.S., *Alternative arrangements for providing goods and services*, [w:] E.S. Savas, *Privatization and public-private partnerships*, Seven Bridges Press, New York 2000.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992 (oryg. 1987).
- Seidman S., *Contested knowledge*, Social Theory Today, Wiley Blackwell Publishing, Chichester West Sussex 2017.
- Shafritz J.M., Ott J.S., Jang Y.S., *Classics of organization theory*, 6th Edition, Wadsworth, Belmont, CA 2005.
- Sharma G., *Creating knowledge based organizations*, Idea Group Inc., Calgary 2004.
- Siebers L.Q., *Hybridization practices as organizational responses to institutional demands: The development of Western retail TNCs in China*, „Journal of Economic Geography” 2017, vol. 17.
- Skarka W., *CATIA V5. Podstawy budowy modeli autoregenerujących*, Helion, Gliwice 2009.
- Skelcher C., *Public-private partnerships and hybridity*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, New York 2005.
- Smith S.R., *Hybridization and non profit organizations: The governance challenge*, „Policy and Society” 2010, vol. 29(3).
- Smoke M.P., *Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform*, „Public Administration and Development” 2015, vol. 35(2).
- Sobolewska-Noe J., *Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 1(21).
- Sokołowska A., *Wiedza jako podstawa efektywnego zarządzania kapitałem intelektualnym*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

- Sokołowska A., *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w małym przedsiębiorstwie*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Sokołowski D., Starzyński S., Rok B., Zgiep Ł., *Raport Ekonomia Współpracy w Polsce 2016*, <https://www.slideshare.net/lukaszZgiep/raport-ekonomia-wspopracy-w-polsce-2016> (data dostępu: 20.04.2020).
- Spicker P., *The nature of a public service*, „International Journal of Public Administration” 2009, vol. 32(11).
- Springer A., *Talent jako czynnik sukcesu organizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2015, t. 60(3).
- Stabryła A., *Podstawy organizacji i zarządzania. Podejścia i koncepcje badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2012.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stokes K., Clarence E., Anderson L., Rinne A., *Making sense of the UK collaborative economy*, Nesta, Collaborative Lab, London 2014.
- Stroińska E., Trippner-Hrabi J., *Wykorzystanie systemów informatycznych w zarządzaniu wiedzą – dobre praktyki*, [w:] D. Miłaszewicz, P. Szkudlarek, *Problemy współczesnej ekonomii*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017.
- Szałkowski A. (red.), *Rozwój kapitału intelektualnego współczesnej organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.
- Sześciło D., *Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?*, „Ekonomia Społeczna” 2015, nr 1.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
- Sześciło D., *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1(31).
- Sztaba M., Ważna E., *Zarządzanie wiedzą warunkiem wzrostu firmy*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Jarosław 2008.
- Śledziwska K., Zięba D., *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Digital Economy Lab UW, Warszawa, czerwiec 2016.
- Tabaszewska-Zajbert E., Sokołowska-Durkalec A., *Towards a turquoise organization – Personal change of employees and its socio-cultural barriers*, „Research Papers of Wrocław University of Economics and Business” 2019, vol. 63.
- Toruński J., *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie usługowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 97.
- Trippner-Hrabi J., *Organizacja zespołów wiedzy. Charakterystyka, funkcjonowanie, rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
- Vamstad J., *Co-Production as a defining principle – A new typology for provision of welfare services in Sweden*, Paper presented at EGPA conference, September, Ljubljana, Slovenia 2004.
- Vidotto J.D.F., Ferenhof H.A., Selig P.M., Bastos R.C., *A human capital measurement scale*, „Journal of Intellectual Capital” 2017, vol. 18(2).

- West M.A., *Effective teamwork: Practical lessons from organizational research*, 3rd Edition, John Wiley & Sons, New Jersey 2012.
- Wiatrak A.P., *Innowacyjność w zarządzaniu sektorem publicznym*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej – Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Wieseman J., *Improving service delivery through information integration: Building a single view of the citizen*, „Innovations in Public Service Delivery Issue” 2017, no. 5.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Chądzyński J., *Private and civic organisations as providers of public services in municipalities*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 3(73).
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Kalisiak-Mędelska M., Chądzyński J., *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Woźniak M., *Ilościowe metody analizy funkcjonowania systemów informacyjno-decyzyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1980, nr 48.
- Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- Yang Ch.-X., Liu H.-M., Wang X.-X., *Organization theories: From classical to modern*, „Journal of Applied Sciences” 2013, vol. 13(2).
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007.
- Żur A., *Komunikacja w organizacji opartej na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, Kraków 2005, nr 671.

Netografia

- Badanie rodziców i nauczycieli: Zdalne nauczanie ma więcej wad niż zalet*, „Dziennik Gazeta Prawna” on-line z dnia 22.12.2020 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8051227,zdalne-nauczanie-koronawirus-badanie-rodzicow-nauczycieli.html> (data dostępu: 6.04.2021).
- Botsman R., *The case for collaborative econsumption*, https://www.ted.com/talks/rachel_botsman_the_case_for_collaborative_consumption?language=my (data dostępu: 22.03.2020).
- Chen T., *AI-based self-service technology in public service delivery: User experience and influencing factors*, Government Information Quarterly, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101520> (data dostępu: 15.03.2021).
- De Grave A., *So long, collaborative economy!*, <https://www.ouishare.net/article/so-long-collaborative-economy> (data dostępu: 29.04.2020).

- Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Podej%C5%9Bcie_systemowe (data dostępu: 19.03.2020).
- Grotowska E., Ruman H., *Ogrody społeczne. Bank dobrych praktyk*, Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o. o., Wrocław 2019, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/95443/9_wr_ogrodyspolecznee-book-1.pdf (data dostępu: 21.03.2021).
- Iszkowska J., Kawecka K., Malinowska M., Marciniak T., Młodziejewska M., Novak J., Pastusiak B., Purta M., Valachovicova I., *Digital Challengers in the next normal Central and Eastern Europe on a path to digitally-led growth*, McKinsey & Company 2020, <https://www.mckinsey.com/pl/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Digital%20Challengers%20raport/McKinsey%20report%20CEE%20Digital%20Challengers.pdf> (data dostępu: 19.03.2021).
- Jak wprowadzić obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w swojej miejscowości*, Stowarzyszenie 61, Warszawa, <https://mamprawowiedziec.pl/file/17536> (data dostępu: 27.03.2021).
- Jaki był udział wymiany barterowej w historii kreowania współczesnego pieniądza?*, <https://barterklub.pl/jaki-był-udział-wymiany-barterowej-w-historii-kreowania-wspolczesnego-pieniadza> (data dostępu: 30.04.2020).
- Kernangan K., *Anywhere, anytime, any device: Innovations in public sector self-service delivery*, 2012, https://citizenfirst.ca/assets/uploads/publications/Self-Service_Kernaghan_Report-Final-Sept_2012.pdf (data dostępu: 14.08.2020).
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Koncepcje tradycyjnej i nowoczesnej administracji publicznej*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/60502/kuzionko-ochrymiuk-koncepcje_tradycyjnej_i_nowoczesnej_administracji_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data dostępu: 17.03.2021).
- Levi-Faur D., *From „biggovernment” to „biggovernance”?*, *The Oxford Handbook of Governance*, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-1?print=pdf> (data dostępu: 21.04.2020).
- Lewiński J., *Wymiana barterowa a pieniężna*, https://www.nbportal.pl/archive/artykuly/na-początek/wymiana_barterowa_a_pieniezna (data dostępu: 30.04.2020).
- Ochoa J., Sanyé-Mengual E., Specht K., Fernández J.A., Bañón S., Orsini F., Magrefi F., Bazzocchi G., Halder S., Martens D., Kappel N., Gianquinto G., *Sustainable community gardens require social engagement and training: A users' needs analysis in Europe*, <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/14/3978> (data dostępu: 1.04.2021).
- Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym*, Komisja Europejska, Bruksela SWD (2013) 53 final/2, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_pl.pdf (data dostępu: 3.07.2020).
- Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31.12.2019 r.* (KPS.430.008.2019, Nr ewid. 172/2019/I/18/003/KPS), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21939,vp,24606.pdf> (data dostępu: 18.08.2020).
- Ray B.D., *Research facts on homeschooling, homeschool fast facts*, <https://www.nheri.org/research-facts-on-homeschooling> (data dostępu: 7.04.2021).

- Ryńska B., *Coraz więcej dzieci z obszarów wiejskich uczy się w miastach*, „Magazyn Rolniczy AgroProfil” 30 sierpnia 2019 r., <https://agroprofil.pl/aktualnosci/coraz-wiecej-dzieci-z-obszarow-wiejskich-uczy-sie-w-miastach> (data dostępu: 5.04.2021).
- Staszewski W., *Y to Polska właśnie*, „Newsweek”, <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/milleniarsi-czyli-pokolenie-y/x4s9qs8#articleGallery> (data dostępu: 29.04.2020).
- Szarfenberg R., *Remunicypalizacja (rekomunalizacja) usług publicznych*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/remunicypalizacja.pdf> (data dostępu: 4.06.2017).
- Wisławska J., *Edukacja domowa na świecie*, <https://edunews.pl/system-edukacji/szkoly/2039-edukacja-domowa-na-swiecie%E2%80%BA> (data dostępu: 8.04.2021).
- http://archiwum2020.nysa.eu/strona-2031-zielone_podworka_2015.html (data dostępu: 21.04.2021).
- <http://miasto-ogrodow.eu/strona/placnaglanc/mid/65> (data dostępu: 10.08.2021).
- http://rewitalizacja.wloclawek.eu/info,dla_projekty,81.html (data dostępu: 20.04.2020).
- <http://www.jedendrugiemu.pl/sklep-patronacki-w-warszawie.html> (data dostępu: 28.10.2020).
- <http://www.medinwestycje.pl/przelom-w-zdalnej-diagnostyce-pluc-aiocare-podpisal-umowe-z-globalnym-liderem> (data dostępu: 9.04.2021).
- http://www.wzieu.pl/zn/453/summ/23_rzempala.pdf (data dostępu: 20.10.2017).
- <http://zbilk.szczecin.pl/?type=article&action=view&id=22> (data dostępu: 15.08.2021).
- <https://bip.uml.lodz.pl/urzed-miasta/programy-publiczne/publikacje-raporty/inwestycje/program-zielone-podworka> (data dostępu: 2.04.2021).
- <https://czysteogrzewanie.pl/jak-to-sie-robi/fotowoltaika-jak-uruchomic-wlasna-instalacje-krok-po-kroku> (data dostępu: 28.03.2021).
- <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment> (data dostępu: 16.03.2021).
- <https://emes.net> (data dostępu: 12.05.2020).
- <https://hslda.org/post/poland> (data dostępu: 8.04.2021).
- <https://naprawmyto.pl/home> (data dostępu: 1.05.2020).
- <https://nextbike.pl> (data dostępu: 2.05.2020).
- <https://ourbabelschool.blogspot.com/2012/10/homeschooling-czyli-edukacja-domowa-w.html> (data dostępu: 6.04.2021).
- <https://polakpotrafi.pl> (data dostępu: 1.05.2020).
- <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne> (data dostępu: 25.03.2021).
- <https://poradnikhandlowca.com.pl/artykuly/patrole-sasiedzkie-na-strazy-bezpieczenstwa> (data dostępu: 6.04.2021).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/hybyda;2560929.html> (data dostępu: 26.02.2020).
- <https://turkusowawieza.pl> (data dostępu: 24.03.2021).
- <https://wolnemiesce.pl/spichlerz> (data dostępu: 3.03.2021).
- <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/jaroslaw-kordzinski-turkusowe-szkoly> (data dostępu: 24.03.2021).
- <https://www.airbnb.pl> (data dostępu: 1.05.2020).
- <https://www.couchsurfing.com/about/how-it-works> (data dostępu: 1.05.2020).
- <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl> (data dostępu: 10.08.2021).
- https://www.facebook.com/FoodsharingPolska/?ref=page_internal (data dostępu: 20.12.2020).
- <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/odpis-od-reki> (data dostępu: 29.03.2021).

- <https://www.inonecar.com> (data dostępu: 2.05.2020).
- <https://www.nieruchomoscigda.pl/podworka/projekty/wspolne-podworko> (data dostępu: 10.08.2021).
- <https://www.nnw.org/about-neighborhood-watch#section1> (data dostępu: 25.03.2021).
- <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/oko-na-gospodarke-rece-uciekaja-z-produkcji-do-uslug> (data dostępu: 2.07.2020).
- <https://www.poznan.pl/mim/rewitalizacja/-,p,38552,38582.html> (data dostępu: 3.04.2021).
- <https://www.se.pl/warszawa/wychodza-wieczorami-na-ulice-i-sami-pilnuja-porzadku-straz-sasiedzka-dziala-na-woli-audio-aa-kcnz-8Gpk-ZN5v.html> (data dostępu: 7.04.2021).
- <https://www.selfhelpservices.org.uk/about-us/our-impact> (data dostępu: 25.03.2021).
- <https://www.texas.gov> (data dostępu: 9.04.2021).
- <https://www.uber.com/pl> (data dostępu: 1.05.2020).
- <https://manager.money.pl/strategie/zarzadzanie/arttykul/rewolucja-w-firmach-zniknie-stanowisko,248,0,1983736.html> (data dostępu: 25.08.2021).
- <https://www.buurtzorg.com/about-us> (data dostępu: 25.08.2021).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014 poz. 301 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28, poz. 146).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1057).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1668).
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 713 ze zm.).
- Wstępny projekt założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Wstepny_projekt_zalozen_do_ustawy.pdf (data dostępu: 15.08.2021).
- Załącznik do zarządzenia nr 3357/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 lutego 2020 r., https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/VIII_3357.pdf (data dostępu: 2.04.2021).

Spis schematów

Schemat 1. Filary gospodarki współpracy ze względu na kluczowe cechy i obszar działalności	20
Schemat 2. System informacyjny a system informatyczny	30
Schemat 3. Model Leavitta	43
Schemat 4. Podmioty wchodzące w skład ekonomii społecznej (wg KPRES)	84
Schemat 5. Rosnący poziom zaangażowania obywateli w proces świadczenia usług	88
Schemat 6. Relacje świadczenia e-usług	89
Schemat 7. Rozwiązania instytucjonalne wykorzystywane w procesach dostarczania dóbr i usług wg E. Savasa	94

Spis tabel

Tabela 1.	Wskaźniki aktywów niematerialnych	26
Tabela 2.	Identyfikacja podprocesów w procesowym zarządzaniu wiedzą	53
Tabela 3.	Podobieństwa i różnice nowoczesnych form organizacyjnych	59
Tabela 4.	Katalog współczesnych usług publicznych wg kryterium rodzajowego	67
Tabela 5.	Różne typy koprodukcji wg T. Brandsen i M. Honingh	81
Tabela 6.	Typy samoobsługi wg różnych kryteriów podziału	101
Tabela 7.	Macierz możliwych wariantów samoobsługi uwzględniająca trzy kryteria wyodrębnienia	102
Tabela 8.	Cechy charakterystyczne omawianych modeli w świadczeniu usług publicznych	103

Spis zdjęć i rysunków

Zdjęcie 1.	Dokumentacja fotograficzna prac realizowanych w ramach projektu „Kwietniki przy ulicach i placach”	110
Zdjęcie 2.	Odmienione podwórko przy ul. Staszica w Poznaniu	112
Zdjęcie 3.	Znak informujący o działaniu straży sąsiedzkiej na danym terenie	119
Rysunek 1.	Logo <i>Home School Legal Defense Association</i> (HSDLA)	114
Rysunek 2.	Logo grupy wsparcia <i>Self-Help</i>	116

