

3. ZARZĄDZANIE USŁUGAMI PUBLICZNYMI W SYSTEMACH ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

3.1. Pojęcie i specyfika zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne jest relatywnie nowym pojęciem. W tradycji anglosaskiej jest bardzo często konfrontowane ze „starą” administracją publiczną [Taylor 1989, s. 1-25]. W tradycji francuskiej dawne pojęcie *la gestion publique* jest często zastępowane nowszym terminem *le management public* [Auby 1996, s. 1-5]. W obydwu przypadkach chodzi o inne spojrzenie na funkcjonowanie administracji publicznej i zarządzanie sprawami publicznymi. Stary profesjonalizm biurokracji ma zostać zastąpiony nowym i nowoczesnym profesjonalizmem menedżerów spraw publicznych, co najlepiej oddaje termin *nowe zarządzanie publiczne*. Termin ten w ostatnich 20 latach zrobił wręcz oszałamiającą karierę, jako symbol nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi, organizacjami publicznymi, współpracą z sektorem obywatelskim i biznesem. Nowe zarządzanie publiczne stopniowo inkorporuje politykę rozwoju w różnych zdecentralizowanych układach terytorialnych, politykę w sferze usług publicznych oraz reguły funkcjonowania administracji publicznej i jej specjalistycznych agend w warunkach współdziałania partnerskiego i partycypacji społecznej, czyli *governance* w administracji publicznej.

Sam termin *zarządzanie publiczne* może być rozumiany jako zarządzanie w sektorze publicznym lub jako zarządzanie sprawami publicznymi. W przypadku odniesienia się do specyfiki sektora publicznego najprościej jest zarządzanie publiczne rozumieć jako zarządzanie publiczną jednostką organizacyjną – spółką Skarbu Państwa lub spółką gminną, a także szkołą municypalną, uniwersytetem publicznym, teatrem miejskim, muzeum. Już proste, przykładowe wyliczenie publicznych jednostek organizacyjnych uzmysławia, że ma się do czynienia z bardzo zróżnicowaną problematyką zarządzania. Można przyjąć, że do zarządzania publiczną jednostką organizacyjną odnoszą się po prostu reguły, koncepcje i narzędzia wypracowane przez ogólną teorię zarządzania lub nawet teorię zarządzania w biznesie. Tylko część problemów zarządzania może być wiązana ze specyfiką struktury własnościowej danej jednostki i wymaganiami publicznymi, jakie społeczeństwo/społeczność lokalna stawia tej jednostce.

Greffé [1999, s. 7-9] rozpatrując istotę i pewną oryginalność pojęcia *zarządzanie publiczne* proponuje zastosowanie dwóch podejść. Pierwsze, przedmiotowe koncentruje się na naturze aktywności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny. Rodzaj

aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Sektor publiczny mimo swojej specyfiki może być zarządzany według reguł opisanych przez teorię zarządzania. Zastosowanie tych reguł nie musi być ani proste ani łatwe, ale nie jest wykluczone *a priori*. Drugie, podmiotowe (instytucjonalne) podejście do zarządzania publicznego wychodzi z natury stawianych pytań – problemów do rozwiązania, jakie są wynikiem złożoności instytucjonalnej i polityczno-decyzyjnej sektora publicznego. Jako podstawowe problemy do rozwiązania autor wymienia:

- problem spójności (koordynacji) instytucjonalnej sektora publicznego, który ma hierarchiczną strukturę, a różne instytucje mają odmienne interesy i preferencje;
- problem zmienności otoczenia, które tworzy nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowania na usługi publiczne, a także kreatywności w otoczeniu, które tworzy nowe rozwiązania w sferze usług publicznych;
- problem sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często na podstawie reguł politycznych i konkurujących ze sobą odłamów władzy politycznej.

Greffé przyjmuje, że w zarządzaniu publicznym, podobnie jak w sektorze prywatnym, obowiązują takie kryteria oceny, jak kryterium efektywności wykorzystania zasobów i kryterium skuteczności zarządzania. Zakłada także potrzebę „importu” koncepcji i metod zarządzania biznesem na grunt zarządzania publicznego, ale przy radykalnych zmianach dotyczących samego sektora publicznego – zmniejszenie sektora, prywatyzacje w sektorze publicznym, konkurencja między instytucjami publicznymi, uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania. W tym rozumieniu autor nawiązuje wyraźnie do koncepcji *reinventing government* Osborne’a i Gaeblera¹⁷.

Rozważania pojęciowe na temat zarządzania publicznego warto uzupełnić o wzmiankowane już kwestie złożoności struktury i specyfiki instytucjonalnej sektora publicznego. Sektor ten można rozpatrywać w ujęciu własnościowo-organizacyjnym¹⁸. Na sektor publiczny, w tym ujęciu składają się:

- a) jedno- i wieloosobowe organy administracji publicznej oraz ich zaplecze administracyjne – ministerstwa, kancelarie, urzędy;
- b) wyspecjalizowane, działające odrębnie instytucje i jednostki publiczne o charakterze kontrolno-nadzorczym, policyjnym, porządkowo-administracyjnym, wymiaru sprawiedliwości – jednostki policyjne, straże, izby, zarządy, agencje itp.;
- c) instytucje publiczne bezpośrednio świadczące usługi publiczne i rynkowe;
- d) przedsiębiorstwa o różnym statusie prawno-organizacyjnym będące w całości własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- e) spółki prawa handlowego z udziałem (dominującym) kapitału publicznego;
- f) przedsiębiorstwa prywatne lub sprywatyzowane z zachowaniem specjalnego statusu władzy publicznej, np. w dziedzinie wojskowości czy energetyki.

Spośród ww. segmentów sektora publicznego jedne mają charakter „bezdyskusyjnie” publiczny, np. organa administracji publicznej, inne są formą organizacji

¹⁷ Autor nazywa to *les stratégies de la réinvention*. Por. [Greffé 1999, s. 65].

¹⁸ Można takie ujęcie nazwać funkcjonalnym. [Wiatrak 2005, s. 7-21].

oferty usług publicznych i zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego funkcjonowania administracji odpowiadającej za dane usługi. W tym względzie trzeba wymienić aż trzy rodzaje jednostek i instytucji – realizujące funkcje zarządcze administracji (ad. b), profesjonalnie przygotowane do bezpośredniego świadczenia usług (ad. c), funkcjonujące na rynku jako normalny podmiot gospodarczy (ad. d). Obowiązkowym dopełnieniem sektora publicznego są spółki z udziałem kapitału publicznego oraz firmy prywatne, w których władza publiczna ma zagwarantowane prawo ingerencji w interesie publicznym.

O przynależności do sektora publicznego decyduje przede wszystkim kryterium własności. Wszystko co jest własnością publiczną przynależy z definicji do sektora publicznego. Ujęcie alokacyjne definiowania sektora publicznego wskazuje na samo zjawisko dysponowania środkami publicznymi i/lub ich przeznaczania na wskazane rodzaje aktywności, produkcji, inwestycji, usług, konsumpcji. W tym rozumieniu sektor publiczny można określić jako [Lane 2002, s. 17-53]:

- ogół aktywności władz publicznych i ich konsekwencje,
- ogół decyzji władz publicznych i ich wyniki,
- produkcję, inwestycje, konsumpcję, transfery zasobów podporządkowane władzom publicznym.

Ujęcie alokacyjne sektora publicznego pokazuje skalę i siłę działania administracji publicznej i jej różnych wyspecjalizowanych agend. O ile ujęcie własnościowo-organizacyjne pokazuje złożoność struktury sektora publicznego, o tyle ujęcie alokacyjne pozwala śledzić efektywność wykorzystania środków publicznych dla realizacji zadań publicznych. Sposób definiowania sektora publicznego już uwzględniający dwa uzupełniające się ujęcia prowadzi do politycznego oglądu zarządzania publicznego. Sektor publiczny podlega zmianom, ewoluuje, pojawiają się nowe organizacje publiczne plasujące się między administracją a polityką [Jorgensen 1999, s. 565-584].

Zarządzanie publiczne musi być także widziane jako zarządzanie sprawami publicznymi. Zarządzać sprawami publicznymi można także poza czy obok sektora publicznego. Innymi słowy, do zarządzania sprawami publicznymi potrzebna jest władza publiczna jako gestor interesu publicznego, ale niekoniecznie całe jej zaplecze urzędnicze i instytucjonalne (agencyjne). Władza publiczna może zarządzać sprawami publicznymi wykorzystując w tym celu instytucje sektora biznesu i sektora obywatelskiego. Jeżeli termin *zarządzanie publiczne* zostanie odniesiony do prowadzenia spraw publicznych, to nieuchronnie pojawią się pytania o rolę władz publicznych w tym procesie. Pojawią się także takie pojęcia, jak: *dobro publiczne*, *interes publiczny*, *misja instytucji publicznych*, *publiczna czy społeczna użyteczność różnych agend władz czy podległych im przedsiębiorstw*. Przywołane pojęcia sugerują swoiste prawo władz i instytucji publicznych do odchodzenia od klasycznych reguł zarządzania biznesem, ale też przypominają specjalistom od zarządzania, że sfera zarządzania publicznego ma swoje silne osadzenie w polityce czy też raczej w politykach, jakie

inicjują i prowadzą władze publiczne¹⁹. Polityka publiczna swoim zakresem oddziaływania wykracza poza sektor publiczny.

Odpowiedzialność za sprawy/dobro publiczne jest właściwością nie tylko sektora publicznego. Sektor III – organizacji pozarządowych jest typowym przykładem aktywności plasujących się w wymiarze misji publicznej, z możliwością korzystania z publicznych środków finansowych. Podlega także szczególnej ochronie i kontroli ze strony władzy publicznej. Wywołując kryterium odpowiedzialności za sprawy publiczne, jako kryterium definiowania zarządzania publicznego nie sposób abstrahować od publicznej czy społecznej odpowiedzialności sektora biznesu.

Zarządzanie sprawami publicznymi nie jest tym samym co zarządzanie w sektorze publicznym. Zarządzanie sprawami publicznymi wykracza poza sektor publiczny i może obejmować inne jednostki w sektorze biznesu czy organizacji pozarządowych, ale też można wskazać jednostki sektora publicznego, które powinny być zarządzane w sposób w pełni odpowiadający regułom zarządzania biznesem. Takie przedsiębiorstwa państwowe, jak banki komercyjne, spółki w przemyśle węglowym, stalowym czy maszynowym powinny być zarządzane, tak jak analogiczne przedsiębiorstwa prywatne. Operowanie interesem publicznym nie może obejmować wszystkich funkcji czy dziedzin zarządzania. Może dotyczyć tylko wybranych zagadnień związanych z prywatyzacją czy programami naprawczymi, które wymagają przejściowego zaangażowania środków publicznych.

Czynnikiem przesądającym o odróżnieniu zarządzania publicznego od zarządzania w biznesie czy w organizacji pozarządowej jest rodzaj interwencji władzy publicznej w funkcjonowanie danej jednostki. Interwencja zarządcza władzy publicznej obejmuje:

- administrowanie sprawami bieżącymi – regulowanie spraw bieżących, wykonywanie czynności zwykłego zarządu;
- wykonywanie obowiązków właścicielskich – nabycie, zbycie istotnych dla funkcjonowania jednostki składników mienia, fuzje;
- alokację środków publicznych według obowiązujących metod budżetowania i uruchamiania funduszy celowych będących w dyspozycji władz publicznych;
- monitoring i ewaluację różnych jednostek administracyjnych i zarządczych oraz beneficjentów programów rozwojowych.

Dwa pierwsze rodzaje interwencji mieszczą się w pojęciu sektora publicznego. Władza publiczna może administrować i wykonywać czynności właścicielskie. Może to robić bezpośrednio, może też podległym sobie jednostkom zapewnić pewien stopień autonomii decyzyjnej. Kwestie alokacji środków publicznych oraz monitoring i ewaluacji wykraczają poza sektor publiczny. Jeżeli środki publiczne są regularnie przekazywane do dyspozycji organizacji poza sektorem publicznym, to gestor środków publicznych, czyli uprawniony organ władzy publicznej ma pełne prawo

¹⁹ Markowski istotę zarządzania miastem bezpośrednio łączy z procesem formułowania i wdrażania polityki [Markowski 1999, s. 16].

sformułować własną strategię i określić cele, na które środki te mogą być przeznaczone, sprecyzować zasady wdrażania projektów, a także prowadzić monitoring i ocenę osiągniętych efektów. Innymi słowy, organ władzy publicznej uruchamia system zarządzania środkami/sprawami publicznymi wykraczający poza sektor publiczny.

Zarządzanie publiczne jako zarządzanie sprawami publicznymi, a w jego ramach sektor publiczny i zarządzanie organizacją sektora publicznego podlega silnym przekształceniom. Można mówić o kresie możliwości i w jakimś sensie końcu tradycyjnego administrowania publicznego, jakkolwiek nie znikają specyficzne uwarunkowania, które powodują, że zarządzania publicznego nie można w prosty sposób przerobić „na modłę” zarządzania biznesowego. Poszukiwanie nowych ujęć, formuł i koncepcji zarządzania publicznego powinno uwzględniać następujące warunki:

- sektor publiczny ma swoją specyfikę, która nie jest wadą i której nie da się wyeliminować;
- sektor publiczny podlega silnym oddziaływaniom zewnętrznym wywołanym czynnikami makroskalowymi – ekonomicznymi, politycznymi, technologicznymi, mentalnymi;
- sektor publiczny zmienia się od wewnątrz, dokonuje zmian organizacyjnych, doskonali metody działania, korzysta z doświadczeń i dobrych praktyk pojawiających się w tym sektorze, potrafi wykorzystywać twórczo osiągnięcia zarządzania w biznesie.

Przyjąć trzeba, że sektor publiczny jest pod silną presją otoczenia, jest stale krytykowany i atakowany za niską sprawność i małą efektywność. Czasami pojawia się wprost zarzut o marnotrawstwo środków publicznych. Ważne jest także zwrócenie uwagi na wewnętrzną dynamikę zmian w sektorze publicznym, na procesy uczenia się, które w nim zachodzą. Warto także zwrócić uwagę na swoistą internacjonalizację sektora publicznego – wyrównywanie standardów między państwami, szybkie przenoszenie dobrych rozwiązań z miejsc daleko odległych od siebie w znaczeniu geograficznym i kulturowym²⁰. Duża część nowych, dobrych rozwiązań, które zmieniają sektor publiczny i zarządzanie publiczne ma swoje korzenie w osiągnięciach zarządzania w biznesie.

3.2. Zarządzanie publiczne a zarządzanie w biznesie

W literaturze przedmiotu zarządzanie publiczne jest stale odnoszone do zarządzania w biznesie. Zarządzanie w biznesie postrzegane jest przez teoretyków zarządzania publicznego jako coś metodycznie doskonalszego, lepiej zorganizowanego i łatwiejszego do wdrożenia. Łatwość wdrożenia wynika z większej przejrzystości struktur decyzyjnych organizacji biznesowej i czytelności kryteriów oceny funkcjonowania jednostki biznesu. Sfera publiczna postrzegana jest jako coś rozmytego,

²⁰ W tym względzie warto zwrócić uwagę na raport OECD [*Public Administration...* 2010].

gdzie obowiązują wieloznaczne kryteria wyboru i oceny. Ważnym czynnikiem sugerującym specyficzną specyfikę zarządzania publicznego jest także hierarchiczność sektora publicznego normowana przepisami prawa państwowego oraz jego podporządkowanie kryteriom politycznym. Wymogi polityki, a raczej różnych polityk wyznaczają ramy zarządzania.

Odnoszenie zarządzania publicznego do biznesu ma dwa oblicza. Podkreśla się nieredukowalną specyfikę i odmienność zarządzania publicznego, ale można też wskazać na zjawiska i procesy, które zachodzą w sektorze publicznym i zmniejszają dystans między zarządzaniem w biznesie a zarządzaniem publicznym.

Zarządzanie publiczne przedstawiane często jako nowe zarządzanie publiczne (*new public management, NPM*) lub nowy menedżeryzm w sektorze publicznym zrodziło się głównie z ogólnego niezadowolenia z tzw. tradycyjnego administrowania. Weberowskie zasady i wzorce sprawnej administracji oparte na profesjonalizmie biurokracji i rozbudowanych strukturach hierarchicznych okazują się już niewystarczające w czasach nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz w strukturach politycznych, gdzie zawołaniem jest decentralizacja czy dewolucja władzy na rzecz wzmocnienia procesów społecznej samoorganizacji. Niewątpliwie drugim argumentem na rzecz krytyki tradycyjnego administrowania były osiągnięcia teorii i praktyki zarządzania w biznesie. Myśl przewodnia *NPM* oparta jest na tezie, że w pracy administracji publicznej oraz w procesie zarządzania organizacjami publicznymi należy korzystać w maksymalnym zakresie z doświadczeń organizacji biznesowych. Korzystanie z doświadczeń zarządzania biznesowego ma miejsce zarówno na poziomie kompleksowych metod i podejść teoretyczno-metodologicznych, jak np. w dziedzinie *performance management* [Foyer *et al.* 2009, s. 478-498; Jacobs 2009, s. 432-444; McAdam *et al.* 2011, s. 303-324], metodologii mierzenia produktywności/efektywności [Linna *et al.* 2010, s. 479-499], analizy i strategii konkurencji [Douglas *et al.* 2012, s. 17-33] oraz na poziomie różnych technik zarządzania [Sotiracou, Zeppou 2004, s. 69-99].

Zarządzanie w biznesie w ostatnich 30-40 latach osiągnęło wręcz niebywałe rezultaty i sukcesy. W teorii i praktyce zarządzania przedsiębiorstwem po kryzysie naftowym w latach 70. XX w. pojawiło się wiele nowych ujęć koncepcyjnych zarządzania. Zmieniło się postrzeganie organizacji i jej otoczenia. Zaczęto inaczej myśleć o przyszłości i sposobach przewidywania zmian organizacyjnych. Niebywałą karierę zrobił marketing. Prognozowanie zastąpiono studiami foresightowymi i pisaniami scenariuszy przyszłości. Pojawiły się terminy typu *organizacja inteligentna*, *organizacja ucząca się* jako wyraz całkowitej zmiany myślenia o naturze organizacji i jej wewnętrznej strukturze. Do tego wszystkiego, jako swoista synteza dojrzałości nowych koncepcji zarządzania dochodzą nowe narzędzia zarządzania strategicznego osadzone w technologiach informatycznych i komunikacyjnych.

Pytanie, czy w administracji publicznej i organizacjach publicznych należy korzystać z doświadczeń zarządzania w biznesie, można uznać za retoryczne. Z do-

brych praktyk innych podmiotów zawsze warto korzystać. Jednak konkretna odpowiedź na powyższe pytanie, choć zawsze twierdząca, wcale nie jest taka oczywista. Pierwsza zła odpowiedź prowadzi do bezrefleksyjnego kopiowania doświadczeń organizacji biznesowych w strukturach administracji publicznej i podległych im organizacji publicznych. Najczęściej kończy się to odkryciem kolejnego marnotrawstwa w sektorze publicznym i podjęciem prób drastycznych oszczędności. Jeżeli działania te nie przynoszą zadowalających rezultatów pojawia się druga niedobra odpowiedź, a mianowicie „kosztowne” organizacje publiczne należy sprywatyzować. Doświadczenia polskiej dwudziestoletniej już transformacji ustrojowej, w tym transformacji struktur administracyjnych i całej sfery usług publicznych pokazują wyraźnie, że łatwo uciekamy w uproszczone odpowiedzi. Dzisiaj praktycznie biorąc nie ma już takiej dziedziny usług publicznych, nawet wśród usług szczególnie społecznie wrażliwych, co do której nie ma pomysłów prywatyzacyjnych, ale dyktowanych jednym argumentem – jak wyplątać się z obowiązku ich finansowania.

Punktem wyjścia rozważań nad adaptowaniem doświadczeń zarządzania biznesowego w sektorze publicznym powinna być refleksja nad odrębnością i specyfiką sektora publicznego i organizacji publicznych względem logiki działania świata biznesu. Tę odrębność można ująć w kilku punktach²¹. Przejawia się ona w:

- sztywnej hierarchiczności sektora publicznego utrwalanej przez regulacje prawne, w tym często przez bardzo detaliczne zapisy ustawowe i procedury, np. finansowania usług;
- rozmytości uprawnień decyzyjnych i obowiązków zarządczych w sektorze publicznym;
- uzależnieniu organizacji publicznej od wymagań zewnętrznych – oczekiwania i naciski obywatelskie, ingerencje administracyjne;
- służebności względem celów publicznych;
- nieobecności i/lub niemożności operacyjnego użycia takich kategorii, jak wartość dodana, cena w rozumieniu teorii rynku, rentowność;
- bardzo ograniczonej konkurencji, łatwości powstawania monopolu lub *quasi*-monopolu, w autonomizowaniu się biurokracji;
- tworzeniu się systemów (organizacji) kompleksowych, wielozadaniowych wykazujących tendencję do zamykania się w swoich strukturach decyzyjnych;
- podporządkowaniu działalności merytorycznej kryteriom politycznym, w klientelizmie, występowaniu syndromu „wyborczej wartości dodanej”.

Wymienione powyżej czynniki obrazujące odrębność i specyfikę sektora publicznego i organizacji publicznych zostały celowo zaprezentowane w sposób skrajny, przestrzegający zarazem przed uproszczeniami i tzw. myśleniem odbitkowym. W rzeczywistości, wiele zasygnalizowanych kwestii można łagodzić. Można też wy-

²¹ Na ten temat m.in. [Kuźnik 2009, s. 224-242] oraz [Santo, Verrier 1997, s. 5-7].

mienić wiele czynników, które powodują, że organizacje sektora publicznego zbliżają się do organizacji biznesowych [Auby 1996, s. 3-4]. Do tych czynników należą:

- wzrost interwencji publicznej w wielu sferach życia gospodarczego, w tym w procesach restrukturyzacji gospodarki i prywatyzacji firm będących własnością publiczną, która to interwencja zmusza władze publiczne do zachowań innych niż tradycyjne zachowania administracyjne, i która wywołuje pilną potrzebę myślenia strategicznego i kalkulacji ekonomicznej;
- liczne udane prywatyzacje w sektorze publicznym, które pokazują, jak lepiej zarządzać przedsiębiorstwem (sprywatyzowanym);
- wzrost konkurencji w sektorze publicznym, która zmusza organizacje publiczne do zmiany zachowań i wypracowania własnych strategii konkurencji;
- dowody na nieskuteczność działania administracji i podległych jej organizacji publicznych w rozbudowanych strukturach hierarchicznych przy przetargowych lub uznaniowych systemach alokacji środków, monopolach administracyjnych, nieskuteczności kontroli administracyjnej, które zmuszają do poszukiwania innych biznesowych wzorców organizacyjnych;
- wzrost odpowiedzialności indywidualnej za świadczenie usług publicznych, pilna konieczność dbałości o jakość usług, co nie sprzyja dużej koncentracji i monopolizacji działania operatorów usług;
- nowe rodzaje usług, np. dotyczących funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego i nowe technologie świadczenia usług specjalistycznych wymagające nowych metod świadczenia usług;
- decentralizacja zarządzania w sektorze publicznym wywołana niewydolnością centrum decyzyjnego, oczekiwaniami społecznymi, presją polityczną, a także rozwojem systemów i struktur opartych na zasadzie partnerstwa, w tym publiczno-prywatnego;
- dynamiczny rozwój teorii zarządzania strategicznego, pojawienie się i praktyczne stosowanie nowych koncepcji i narzędzi zarządzania; wykorzystanie doświadczeń i sukcesów zarządzania w biznesie.

Dla Barczyka lata 80. z menedżerskimi reformami i lata 90. z próbami zbliżenia organizacji gminnych do logiki i form działania obowiązujących w biznesie stworzyły podstawy do rozwoju nowego przedsiębiorczego stylu zarządzania [Barczyk 2001, s. 9-35]. Zarządzanie publiczne jako zarządzanie sprawami publicznymi, a w jego ramach sektor publiczny i zarządzanie organizacją sektora publicznego podlega silnym przekształceniom. Można mówić o kresie możliwości i w jakimś sensie końcu tradycyjnego administrowania publicznego, jakkolwiek nie znikają specyficzne uwarunkowania, które powodują, że zarządzania publicznego nie można w prosty sposób przerobić na modłę zarządzania biznesowego.

3.3. Koncepcje teoretyczne i modele zarządzania publicznego

O różnych teoretycznych koncepcjach zarządzania publicznego można mówić na kilku poziomach ogólności. Najogólniejsze podejście operuje modelami, które można nazwać koncepcyjno-doktrynalnymi. Zawierają one teoretyczne koncepcje na temat tego, jak powinno wyglądać profesjonalne zarządzanie sprawami publicznymi, ale też modele te zawierają wiele wskazań dotyczących doktryny polityki społecznej, usług publicznych, przekształceń sektora publicznego, rozwoju demokracji itp. Są to więc modele normatywne. Najlepszym przykładem tego typu podejść jest koncepcja nowego zarządzania publicznego czy nowej służby publicznej. Na drugim, niższym poziomie można uplasować modele strategiczne zarządzania publicznego, które koncentrują się na rozwoju, logice zmiany strategicznej oraz podnoszeniu racjonalności działania administracji publicznej i różnych organizacji publicznych. Właściwa jest im logika działań pilotażowych i dobrych praktyk. To co dobre i udane w jednym miejscu niech po prostu zostanie przeniesione twórczo w inne miejsca i to bez zbędnych założeń teoretyczno-doktrynalnych. Na trzecim i dalszych poziomach można już umieszczać różne narzędzia i techniki zarządzania, które są lub mogą być stosowane w różnych strukturach sektora publicznego, nawet bez oglądania się na ujęcia całościowe, kompleksowe procesu zarządzania.

Poszukiwanie nowych modeli, metod i narzędzi zarządzania publicznego powinno uwzględniać otwartość władz publicznych i różnych organizacji publicznych na stare i nowe osiągnięcia zarządzania w biznesie, a także już na dobre praktyki zarządzania publicznego. Jakkolwiek ciągle warto pamiętać, że nad administracją publiczną i zarządzaniem publicznym wisi swoisty nawis polityki i oczekiwań społecznych, a także uwarunkowań kulturowych wyznaczających ramy zachowań społecznych. Odejście o „starego” administrowania i poszukiwanie nowego ujęcia zarządzania publicznego najlepiej oddaje, to co zawarte jest w nowym podejściu określanym już powszechnie jako nowe zarządzanie publiczne.

Na temat *nowego zarządzania publicznego (NPM)* i koncepcji pokrewnych wypowiedało się wielu autorów. Jeżowski [2002, s. 11-22] widzi w *NPM* nową doktrynę zarządzania w sektorze publicznym i nowy model administracji oparty na procesie zarządzającym. Zalewski [2005, s. 11-55] nowe zarządzanie publiczne łączy z reformami sektora publicznego, jakie w latach 80. były podejmowane w wielu krajach. Dostrzega kilka nurtów, z których model zarządzania przedsiębiorczego uzyskał jego zdaniem największą popularność. Dla Frączkiewicz-Wronki [2009, s. 19-53] nowe zarządzanie publiczne to ekonomizujący nurt zarządzania publicznego zwracający szczególną uwagę na efektywność organizacji sektora publicznego i społecznego. W przypadku tej Autorki cenne jest również zwrócenie uwagi, że poza efektywnością, przedsiębiorczością, sprawnością zarządczą typu biznesowego rozwój zarządzania publicznego wynika jeszcze z innych inspiracji – społecznych, politycznych. Ciekawe jest w tym

względnie spostrzeżenie, jakiego dokonuje Williams [2000, s. 522-534], wychodząc ze znanego terminu *reinventing government* Osborna i Gaeblera. Termin ten zdaniem autorów implikuje następane dookreślenia składające się na nowe zarządzanie publiczne. Są to: konkurencja, prywatyzacja, decentralizacja, innowacja, dzielenie realnej władzy z innymi dla lepszego działania w interesie publicznym (*empowerment*). Chociaż przedsiębiorcze rządzenie implikuje menedżerskie podejście do zarządzania publicznego, to jednak warto też zwrócić uwagę, że do zmian musi być przygotowana ta druga strona – wspólnoty lokalne, które też muszą się uczyć nowego zarządzania [Carol Rusaw 1997, s. 419-432]. Kozuch [2004, s. 79] nowe zarządzanie publiczne traktuje jako jeden z trzech głównych modeli zarządzania publicznego obok starego, tradycyjnego zarządzania publicznego i modelu nowej służby cywilnej. Autorka ma rację, gdy różne koncepcje zarządzania publicznego woli rozpatrywać w konwencji metod zarządzania bez obudowy filozoficznej charakterystycznej dla myślenia w kategoriach modeli [Kozuch 2011, s. 22-25]. Te metody można stosować w ramach danego modelu dobrze lub źle. To także płaszczyzna oceny poszczególnych modeli zarządzania, np. nowego zarządzania publicznego.

Główne założenia ideowe nowego zarządzania publicznego można ująć w postaci następujących zasad [Lowndes 1997, s. 42-66]:

- stała obecność oszczędności i efektywności w pracy w organizacjach publicznych;
- stosowanie, w możliwie najszerszym zakresie, reguł konkurencji i kontraktowania zadań/usług;
- systematyczne przenoszenie do zarządzania publicznego metod biznesowych, w tym metod zarządzania przez rezultaty i zarządzanie jakością;
- zaszczepianie aktywności menedżerskiej i indywidualnej odpowiedzialności w sferach kierowniczych organizacji publicznych;
- orientowanie usług na użytkownika jako odpowiedzialnego klienta.

Tak sformułowane zasady podkreślają profesjonalny i menedżerski wymiar zarządzania publicznego.

Dla Hooda [2002, s. 185-203] nowe zarządzanie publiczne nie jest jedną zwartą koncepcją. Jest raczej zbiorem idei opartych na różnych komponentach doktrynalnych wychodzących z krytycznego stosunku do tradycyjnie pojmowanego procesu świadczenia usług publicznych. Hood twierdzi, że da się już wyróżnić siedem podejść do nowego zarządzania publicznego. Podejścia te nazywa doktrynami²². Według autora są to następujące doktryny:

- kładzenie nacisku na profesjonalizację zarządzania (administrowania) oraz na przedsiębiorczy styl zarządzania publicznego – intencją jest wyraźne oddzielenie polityki od zarządzania oraz ludzi polityki od menedżerów załatwiających profesjonalnie a nie politycznie sprawy publiczne;

²² Omówienie koncepcji Hooda – por. także [Kuźnik 2005, s. 68-79].

- precyzowanie standardów, celów i zadań, mierników efektywności w sferze usług publicznych – chodzi o nastawienie precyzujące, co konkretnie w ramach danych usług publicznych oferuje się użytkownikom usług i jaka jest efektywność wydawania pieniędzy publicznych na konkretne cele/zadania;
- przywiązywanie szczególnej wagi do indywidualnej odpowiedzialności i kontroli wyników – podejście doktrynalne próbujące zerwać z rozmytą, zbiorową odpowiedzialnością za organizację procesu usługowego i jego, najczęściej niską efektywnością;
- zmniejszenie struktur hierarchicznych i decentralizacja w sektorze usług publicznych – podejście często spotykane w różnych reformach krajowych systemów usług publicznych polegające na głębokiej decentralizacji usług publicznych i demontażu centralnych instytucji regulujących drobniogowo proces świadczenia usług publicznych;
- promocja mechanizmów konkurencji w sektorze usług publicznych – bardzo interesujące i radykalne podejście doktrynalne zakładające, że każdą dziedzinę usług publicznych można poddać mechanizmom konkurencji i sprawdzić przez rynek;
- wprowadzanie biznesowego stylu zarządzania publicznego – oznacza próbę zarządzania organizacją publiczną według reguł zarządzania przedsiębiorstwem, stosowanie w organizacji publicznej tych samych narzędzi co w procesie zarządzania przedsiębiorstwem, biznesowy styl zarządzania dotyczy także urzędów administracji publicznej;
- kładzenie nacisku na dyscyplinę i oszczędzanie w wykorzystaniu środków publicznych – jest to raczej tradycyjne podejście zakładające, że organizacje publiczne i urzędy administracji publicznej nie są z góry skazane na niższą sprawność działania.

W przedstawionych powyżej założeniach koncepcyjno-doktrynalnych składających się na nowe zarządzanie publiczne występuje wyraźnie komplementarność podejść. Wyraźne jest także traktowanie zarządzania w biznesie jako swoistego wzorca, do którego można się zawsze odwołać, choć nie zawsze wszystko da się w pełni naśladować. W tym rozumieniu *NPM* oznacza coś więcej niż *nowy menedżeryzm*. Kolejna wyrazistość nowego zarządzania publicznego to wskazywanie na sektor i proces świadczenia usług publicznych, jako na obszar kluczowy, strategiczny, w ramach którego tak naprawdę odbywa się zarządzanie publiczne. Można powiedzieć, że zarządzanie publiczne to w rzeczywistości zarządzanie usługami publicznymi. Poza sferą usług publicznych niewiele jest rzeczy (przedmiotów), którymi można zarządzać. Co więcej, zarządzanie publiczne ujęte jako zarządzanie pewnymi kwestiami przedmiotowymi można łatwo wyrazić jako zarządzanie usługami. Na przykład z klasycznych już w gospodarce przestrzennej pojęć *zarządzanie terenami*, *zarządzanie przestrzenią*, *zarządzanie gospodarką wodno-ściekową* można bez trudu wyprowadzić proces świadczenia usług i produkty usługowe adresowane do konkretnych odbiorców. Przedstawienie zarządzania publicznego, jako zarządzania

usługami publicznymi czyni klarownym cały proces zarządzania – pojawia się odpowiedzialny podmiot decyzyjny, można zdefiniować procesy przetwórcze i jest klient, którego warto poznać i zmierzyć się z jego oczekiwaniami.

Nowe zarządzanie publiczne warto zderzyć z modelem koncepcyjnym pod nazwą *nowa służba publiczna*. Mają w pełni rację Denhardt i Denhardt [2000, s. 549-559] gdy piszą, że przy porównywaniu starego zarządzania publicznego i nowego zarządzania publicznego zawsze wygrywa nowe zarządzanie publiczne. Koncepcje nowego zarządzania publicznego oparte są bowiem na wskazaniach, jak przełamać słabości funkcjonowania tradycyjnej administracji, co właśnie określa się jako stare zarządzanie publiczne. Nowa służba publiczna to według tych Autorów zbiór idei na temat roli administracji publicznej w systemie rządzenia, gdy w centrum tego systemu umieści się obywateli, którym trzeba służyć, a nie sterować nimi. Modelem nowej służby cywilnej rządzi 7 zasad [Denhardt, Denhardt 2007, s. 42-43]. Można je skrótkowo przedstawić jako:

- służyć zamiast sterować obywatelami – pomoc obywatelom w artykułowaniu ich zmieniających się oczekiwań i interesów;
- traktować interes publiczny jako cel, a nie jako gotowy produkt – jako coś co się odkrywa, co podlega procesom tworzenia w ramach różnych grup i zbiorowości;
- myśleć strategicznie, działać demokratycznie – polityki i programy można skuteczniej i bardziej odpowiedzialnie tworzyć i realizować przez zbiorowy wysiłek i wspólne działania;
- służyć obywatelom, nie konsumentom – interes publiczny jest rezultatem dialogu, a nie tylko agregacją indywidualnych interesów, przedstawiciele służby publicznej (*public servants*) nie odpowiadają tylko na popyt konsumentów, ale koncentrują się na budowaniu relacji zaufania i współpracy między obywatelami;
- nie ograniczać odpowiedzialności za sprawy publiczne do rynku – równie ważne są takie kwestie, jak prawo konstytucyjne, wartości wspólnoty, normy polityczne, profesjonalne standardy i interesy obywateli;
- doceniać ludzi, a nie tylko produktywność – organizacje publiczne i ich układy sieciowe łatwiej osiągną sukces w długim horyzoncie, gdy będzie dobra współpraca i wspólne przywództwo bazujące na szacunku do wszystkich ludzi;
- cenić sprawy obywateli (obywatelskość) i służbę publiczną wyżej niż przedsiębiorczość – nie można dopuścić do tego, aby menedżerowie spraw publicznych działali, tak jakby pieniądze publiczne były ich własnością.

W modelu koncepcyjnym nowej służby publicznej istotne i cenne jest zwrócenie uwagi na to, że administracja publiczna i cała podległa jej sfera usług publicznych to coś więcej niż ekonomia i takie jej kluczowe kategorie, jak efektywność, oszczędność, przewaga konkurencyjna, własny potencjał rozwojowy i konkurencyjny. To także wolność jednostki, demokracja i prawa obywatelskie. W tym względzie można mówić o modelu wrażliwej społecznie i odpowiedzialnej służby publicznej [Hadley, Young 1990, s. 59-61]. Administracja publiczna jest po to, aby służyć obywatelom

i razem z nimi rozwiązywać sprawy obywatelskie i społeczne. W języku bardziej operacyjnym oznacza to po prostu świadczenie usług publicznych i prowadzenie polityk wspierających aktywność obywatelską na rzecz rozwoju różnych zbiorowości i wspólnot tworzących społeczeństwo obywatelskie. Byłoby jednak błędem „uciec” od ekonomii i starych zasad dobrego gospodarowania. Zawsze jest coś ponad ekonomią, co szczególnie mocno daje znać o sobie gdy rozpatruje się gospodarowanie w sektorze publicznym, przecież gospodarka to tylko jeden z funkcjonalnych systemów społeczeństwa. To jednak system bardzo ważny, fundamentalny i musi funkcjonować na zdrowych zasadach. Nie można rozbudowywać różnych systemów usług publicznych kosztem możliwości rozwojowych gospodarki. Nowe zarządzanie publiczne pojawiło się w momencie, gdy w różnych krajach zauważono rażące wady ekonomiczne sektora publicznego i jego różnych organizacji. Remedium musiało przyjść ze sfery ekonomii i zarządzania biznesem. Modele typu *nowa służba cywilna* mogą mieć praktyczne zastosowanie tylko po sukcesie nowego zarządzania publicznego. W przeciwnym razie będą parodią wszystkiego co definiują, jako wartości obywatelskości i służby publicznej.

Na koncepcje zarządzania publicznego warto również popatrzeć przez pryzmat strategicznych modeli zarządzania. Strategiczne modele zarządzania publicznego odnoszą się wprost do procesu zarządzania. Mają charakter diagnostyczno-projektowy. Można za ich pomocą ocenić to co się dzieje w kategoriach racjonalności działania. Można też zaprojektować nowe rozwiązania, które od razu podlegają weryfikacji empirycznej. Modele strategiczne unikają pytań rzec by można egzystencjalnych – o sens istnienia rozbudowanego sektora publicznego, o sens służby publicznej czy o miejsce obywatela w działaniach administracji publicznej.

Drumaux i Goethals [2007, s. 638-654] przyjęli następującą typologię strategicznych modeli zarządzania publicznego:

- model klasyczny zarządzania publicznego – oparty na rozbudowanych systemach racjonalnego planowania jako podstawowego narzędzia zarządzania;
- model zarządzania biznesowego w zarządzaniu publicznym – oparty na postrzeganiu obywatela jako klienta i wprowadzający kalkulację nakładów i wyników jako narzędzie menedżera publicznego;
- model wizjonerski – bazujący na horyzoncie długoterminowym, na podejściu „odwróconym” (z dołu do góry) i kulturowym spoiwie;
- model bazujący na podejściu typu *foresight* – poszukujący nowych zdolności, możliwości, eksperymentujący itp.

Model klasyczny zarządzania publicznego można by nazwać modelem tradycyjnym. Korzeniami tkwi jeszcze w starym zarządzaniu publicznym. Jego rdzeniem są rozbudowane systemy planowania strategicznego i przekonanie, że dobre zarządzanie zaczyna się od dobrego i dobrze zorganizowanego planowania. Wiara w racjonalne, rozbudowane systemy planowania uległa już znacznej erozji, co bardzo wyraźnie widać w literaturze z zakresu zarządzania strategicznego w biznesie [Ob-

łój 2007, s. 60-82; Rokita 2003, s.16-17]. Warto jednak zwrócić uwagę, że w sektorze publicznym i zarządzaniu sprawami publicznymi planowanie ma inny status, co wyraźnie jest widoczne w sferze publicznego planowania finansowego i planowania przestrzennego. Chodzi o normatywny charakter planowania. Planowanie w sferze finansów publicznych jest i powinno być normowane przepisami prawa. Plany finansowe organizacji publicznych, czyli jednostek sektora finansów publicznych są obligatoryjne. Plany te są podstawą alokacji środków publicznych, uruchamiania finansowania różnych projektów rozliczania wydatkowanych środków. Takie traktowanie planowania finansowego wydaje się być standardem w wielu krajach. Jest wyraźnie widoczne w procedurach programowania finansowego Unii Europejskiej. Podobna sytuacja ma miejsce w planowaniu przestrzennym. Obligatoryjność planów przestrzennych, z których niektóre mają charakter prawa miejscowego jest po prostu niezbędna do prowadzenia prawidłowej gospodarki przestrzennej.

Model zarządzania biznesowego czy przedsiębiorczego jest rzeczywiście najczęściej komentowany i zalecany do stosowania w zarządzaniu publicznym. Wynika on wprost z podejść typu nowe zarządzanie publiczne. Oddaje najlepiej sposób myślenia zakładający, że w pierwszej kolejności do zarządzania publicznego przenieść należy to, co osiągnęła praktyka zarządzania w biznesie. To przenoszenie dobrych rozwiązań biznesowych może i powinno mieć charakter inkrementalny. Można w zarządzaniu publicznym stosować różne pojedyncze narzędzia zarządzania biznesowego. Niekoniecznie muszą z tego wynikać ogólne wskazania, jak przekształcić całościowo sektor publiczny. Rzecz jednak w tym, że takie strategiczno-polityczne wskazania też są formułowane, a strategiczność tego modelu na tym właśnie polega.

W modelu wizjonerskim zarządzania publicznego zwraca się szczególną uwagę na horyzont zarządzania. To prawda, że zarządzanie publiczne kontrolowane przez politykę i polityków ma tendencję do skracania czasowego horyzontu rozstrzygnięcia swoich kwestii, także kwestii strategicznych. Sprawą umiejętności myślenia strategicznego w sektorze publicznym jest wydłużanie horyzontu czasu i spojrzenie na rozwój i zmiany strukturalne w tym sektorze, jako na proces nieciągły, innowacyjny. Samo poznanie tego procesu jest już odrębnym wyzwaniem, które trzeba podjąć jako integralną część zarządzania. Co więcej, nie można także założyć, że zmiana innowacyjna będzie możliwa do przeprowadzenia w strukturach starych hierarchii urzędniczych planowania wieloszczeblowego. Wręcz przeciwnie, zakładając nieciągły i innowacyjny charakter zmian założyć też trzeba pierwszeństwo dla inicjatyw oddolnych i eksperymentowania samodzielnie działających organizacji publicznych. Zmiana strategiczna jawi się jako zmiana kulturowa. Budowanie nowej wizji sektora i zarządzania publicznego to budowanie nowej kultury administracji publicznej i organizacji publicznych.

Model bazujący na studiach foresightowych jest pewnego rodzaju przedłużeniem i uzupełnieniem modelu wizjonerskiego. W każdym razie nie można tych dwóch modeli rozpatrywać alternatywnie. Nie należy też metod foresightowych traktować tylko jako technicznego uzupełnienia wizjonerskiego zarządzania publicznego. Stu-

dia foresightowe lub inaczej studia prospektywne są narzędziem kompleksowym. Mogą być i w praktyce są już wykorzystywane w zarządzaniu regionem [Rogut, Piasecki 2010, s. 9-51]. Mogą też stanowić podstawę tworzenia nowych polityk w regionie, np. polityki technologicznej lub wprost polityki rozwoju ważnej dziedziny usług publicznych [*Foresight technologiczny...* 2011; Klasik *et al.* 2010, s. 52-104]. Same w sobie są metodą konstruowania różnych scenariuszy i wizji przyszłości. Dostarczają bogaty materiał do tworzenia strategii. Istotą foresightu są studia zespołowe wykorzystujące wiedzę i doświadczenie wielu badaczy, polityków, menedżerów oraz różnych wspólnot społeczeństwa obywatelskiego. Na podstawie ich wyników można formułować inspirujące rekomendacje strategiczne, które można wykorzystać w polityce strategicznej władz publicznych i programach organizacji publicznych.

Przedstawione powyżej strategiczne modele zarządzania publicznego układają się w pewien ciąg obrazujący dokonującą się ewolucję zarządzania publicznego. Tutaj także daje o sobie znać transponowanie dobrych doświadczeń zarządzania biznesowego.

3.4. Metody i narzędzia zarządzania publicznego

Na specyfikę zarządzania publicznego warto także popatrzeć od strony metod i narzędzi zarządzania, które są możliwe do zastosowania przez urzędy administracji publicznej, głównie samorządowej i organizacje publiczne działające w przestrzeniach lokalnych i regionalnych. Metody i narzędzia zarządzania można grupować według:

- etapów/faz procesu zarządzania;
- funkcji zarządzania;
- dziedzin zarządzania.

Jeżeli przyjąć, że na proces zarządzania składają się różne etapy/fazy, to także tym etapom można przyporządkować odrębne, specyficzne metody i narzędzia. Podobnie jest z funkcjami i dziedzinami zarządzania. Takie przykładowo funkcje zarządzania, jak: planowanie, organizowanie, formowanie kadr czy dziedziny zarządzania, jak marketing, finanse itp. mają także swoje odrębne metody i narzędzia. Całościowego spojrzenia na proces zarządzania i jego oprzyrządowanie metodyczne dostarcza teoria zarządzania strategicznego. Rokita [2005, s. 48-53] wyróżnia 9 etapów procesu zarządzania strategicznego rozumianego jako proces podejmowania i realizowania decyzji strategicznych, z których większość ma narzędziowy charakter – analityczny lub projektowy, a tylko niektóre mają charakter polityczno-decyzyjny. Klasik [2001, s. 28-32] proces zarządzania strategicznego regionem rozpatruje w ramach trzech faz. Są to:

- regionalne studia prospektywne, w tym rozpoznanie i ocena uwarunkowań, analiza gry aktorów, modelowanie dynamiki regionu;
- regionalne planowanie strategiczne, w tym analiza strategiczna, ocena *ex ante*, wybór strategii;

- wdrażanie, monitoring i kontrola realizacji strategii regionalnych, w tym programowanie operacyjne, zarządzanie projektami, kontrola strategiczna i finansowa.

Każda z trzech wymienionych faz ma już swoje bogate oprzyrządowanie metodyczno-narzędziowe, które w części jest własnym dorobkiem metodologii zarządzania publicznego, jak np. metoda pisania scenariuszy rozwoju układów terytorialnych – regionów, metropolii itp.

Obydwaj wymienieni powyżej Autorzy zwracają uwagę na rozmytość i przenikanie się etapów/faz procesu zarządzania strategicznego. Powoduje to potrzebę pewnej modyfikacji grupowania metod i narzędzi zarządzania. Na potrzeby zarządzania publicznego Santo i Verrier [1997, s. 19 i dalsze] proponują podział narzędzi zarządzania na:

- narzędzia finalizacji (dookreślenie celów organizacji publicznej i jej funkcji w systemie);
- narzędzia kontroli;
- narzędzia animacji.

Sam termin *finalizacja* (fr. *finalisation*) jest skrótem myślowym do określenia wielu czynności i działań, które razem wzięte powodują, że organizacja publiczna zna swoje miejsce w strukturach sektora publicznego i jest zdolna do formułowania własnych strategii. Do charakterystyki zarządzania publicznego można zaproponować podział metod i narzędzi na:

- metody i narzędzia przygotowania koncepcyjnego – kreowania wizji rozwoju jednostki systemów terytorialnych, organizacji publicznych, ustalania misji, wyboru celów i priorytetów, projektowania strategii, realizacji strategii, zarządzania projektami, ustalenia zasad polityki i ram organizacyjnych zarządzania;
- metody i narzędzia kontroli – zasady i procedury podporządkowania się kontroli zewnętrznej, procedury kontroli wewnętrznej w ramach danej struktury organizacyjnej;
- metody i narzędzia animacji – systemy motywacji, mobilizacji społecznej, techniki organizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, organizowanie i/lub wspieranie inicjatyw lokalnych²³.

W procesie zarządzania publicznego można alternatywnie lub komplementarnie stosować wiele metod, a w ich ramach wiele konkretnych narzędzi – technik analitycznych lub projektowych właściwych dla fazy przygotowania koncepcyjnego. W strukturach administracji publicznej i organizacjach publicznych prawo obywatelstwa zdobyły już sobie takie metody przygotowania koncepcyjnego, jak:

- zarządzanie przez zadania – podejście dobrze znane od dawna w administracji samorządowej, gdzie statutowe zadania danej jednostki samorządu terytorialnego (zadania własne) są podstawą uruchomienia własnych działań organizatorskich i polityk rozwoju, współpracy z innymi podmiotami, kontaktowania się z otoczeniem, dystrybucji środków finansowych i sprawozdawczości (rozliczania);

²³ Na potrzeby zarządzania usługami publicznymi w strukturach samorządu terytorialnego taki podział metod i narzędzi został zaprezentowany w pracy: [Kuźnik 2005], s. 68-79].

- zarządzanie przez plany – system planów finansowych, społecznych, gospodarczych oraz planów przestrzennych jest podstawą działań podejmowanych przez różne poziomy administracji samorządowej, w tym uruchomienia publicznych środków finansowych, zaciągania zobowiązań, wydawania decyzji lokalizacyjnych;
- zarządzanie przez strategie – w strukturach administracji samorządowej i organizacjach publicznych zasadza się na umiejętności własnego myślenia strategicznego bez oczekiwania na wytyczne z zewnątrz, a w dalszej kolejności na budowanie własnego systemu zarządzania strategicznego, w tym formułowanie scenariuszy i wizji przyszłości, konstruowanie strategii rozwoju i programów operacyjnych;
- zarządzanie przez cele – na podstawie powstających systemów zarządzania strategicznego i strategicznych dokumentów programowania można ustalić strukturę priorytetów i celów obowiązujących w danym systemie oraz odpowiedzialność różnych jednostek operacyjnych za ich realizację, np. podmiotów komunalnych za realizację celów strategii rozwoju gminy;
- zarządzanie przez rezultaty – metoda bardzo użyteczna w strukturach samorządu terytorialnego, gdzie w ramach wspólnoty samorządowej (gmina, powiat, samorząd województwa) funkcjonują różne jednostki organizacyjne utworzone przez władze tej wspólnoty, które można oceniać według osiągniętych rezultatów;
- zarządzanie przez projekty – jest to metoda tworzenia procesów rozwojowych przez generowanie dużych, strategicznych projektów rozwojowych i mobilizowanie wokół nich aktywności obywatelskiej, a także montaż środków finansowych z różnych źródeł, logika projektowania i zarządzania projektem jest podstawą uruchomienia działań (inicjatyw) i organizowania układów partnerskich;
- zarządzanie jakością – oparcie zarządzania na technikach TQM; atestacje, akredytacje, normy ISO itp., nawet jeżeli nie doprowadza to do instalowania systemów kompleksowego zarządzania jakością (TQM), to z pewnością zmienia się kultura organizacyjna urzędów administracji publicznej i organizacji publicznych, które podjęły wysiłek diagnozy swojej jednostki i instalowania technik zarządzania jakością;
- zarządzanie marketingowe – zmiana orientacji zarządzania, orientacja na klienta, użytkownik usług jako klient, rozwijanie technik i instytucji marketingu publicznego, głównie terytorialnego;
- zarządzanie przedsiębiorcze – „nowa” przedsiębiorczość sektora publicznego i struktur administracji publicznej, „odchudzenie” sektora publicznego, zlecenie na zewnątrz, *outsourcing*, wprowadzanie mechanizmów konkurencji do sektora publicznego, komercjalizacja usług publicznych i prywatyzacja publicznych operatorów tych usług;
- zarządzanie polityczne – rozwiązywanie konfliktów, poszukiwanie rozwiązań kompromisowych uwzględniających różne interesy partykularne występujące w przestrzeni jednostki terytorialnej;

- zarządzanie partycypacyjne – włączanie w proces zarządzania różnych grup zbiorowości terytorialnej, budowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, budowanie podstaw demokracji lokalnej;
- administrowanie – wykonywanie czynności administracyjnych w zakresie wydawania zezwoleń, koncesji oraz w zakresie kontroli i nadzoru na podstawie regulacji prawnej (ustawowej); funkcjonowanie struktur hierarchicznych.

Powyższy przegląd metodycznych ujęć zarządzania publicznego ukazuje wiele starych i nowych metod zarządzania, które znalazły już, lub powoli znajdują zastosowanie w administracji publicznej i organizacjach publicznych. Przegląd ten daleki jest od kompletności. Pokazuje jednak w sposób wystarczający, że „unarzędziwienie” metodyczne zarządzania publicznego nie musi być ani słabe ani prymitywne. Bez trudu też można odnaleźć zapożyczenia z doświadczeń zarządzania biznesem, a także własny dorobek zarządzania publicznego.

To co wydaje się być rzeczywistą słabością zarządzania publicznego, to swoista niesystematyczność i niesystemowość stosowania różnych metod i narzędzi. Metody i narzędzia zarządzania, szczególnie z zakresu zarządzania strategicznego, jak pokazuje praktyka minionych lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, stosowane są w sposób wybiórczy i przypadkowy. Opracowywanie strategii rozwoju stało się już standardem w polskich warunkach funkcjonowania jednostek samorządowych, chociaż i tu można wskazać wiele słabości samorządowego planowania strategicznego [Biniecki, Szczupak 2004, s. 80-82]. Jeszcze więcej do zyczenia pozostawia metodyka wdrażania strategii oraz monitoringu i ewaluacji strategii i programów o charakterze operacyjnym. Metodologia zarządzania projektami, którą można uznać za podstawowe narzędzie zarządzania rozwojem miejskim i regionalnym pozostaje ciągle jeszcze na marginesie spraw, którymi żyją władze samorządowe.

Polskie organizacje publiczne sfery usług społecznych, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa komunalne przy wielu strukturalnych słabościach, głównie w sferze finansowej i organizacyjnej przez długi czas nie miały zbyt dużych motywacji do tego, aby myśleć i działać strategicznie. Kwestie wdrażania strategii oraz monitorowania programów rozwojowych, w tym zdolności finansowania rozwoju to nie jedyna słabość zarządzania w strukturach administracji publicznej i organizacjach publicznych. Wiele słabości leży w sferze kontroli.

Sektor publiczny ma strukturę hierarchiczną i sam niejako automatycznie tworzy układy hierarchiczne. Można przyjąć, że w ramach sektora publicznego funkcjonują następujące typy struktur:

- hierarchiczne struktury podległości oparte na wydawaniu poleceń, rozkazywaniu, rozdzielnictwie środków finansowych;
- struktury nadzoru – możliwość prawnego (legalnego) oddziaływania na autonomiczną instytucję publiczną przez zmianę prawa, akceptowanie statutów, regulaminów, pilnowanie przestrzegania prawa;

- struktury partnerskie (paralelne) – oddziaływanie przez systemy motywacji, wymianę informacji, umowy cywilno-prawne, zawiązywanie relacji partnerskich, stowarzyszanie się i powoływanie do życia związków i stowarzyszeń, wspólnych przedsięwzięć.

Dwa pierwsze typy struktur odpowiadają tradycyjnym układom hierarchicznym. Struktury nadzoru odpowiadają idei samorządności terytorialnej i chronią autonomię wspólnot samorządowych. O nowości i nowoczesności zarządzania publicznego przesądzają struktury partnerskie. Partnerstwo publiczno-publiczne i publiczno-prywatne staje się zasadą powszechnie obowiązującą w mechanizmach i procedurach Unii Europejskiej Często jednak zapomina się, że procedury negocjacyjne i systemy kontraktowania wymagają nie tylko oprzyrządowania prawnego, ale i pewnych typów zachowań. Można w tym kontekście mówić o kulturze partnerstwa i kapitale relacyjnym [Baron, Ochojski 2005, s. 345-362], a nie tylko o partnerstwie, jako technice załatwiania spraw publicznych i pozyskiwania środków finansowych²⁴.

Kontrolę w układach hierarchicznych, w których funkcjonują jednostki administracji publicznej i organizacje publiczne można podzielić na zewnętrzną i wewnętrzną. Kontrola zewnętrzna to:

- kontrola przestrzegania ustalonych/obowiązujących w systemie reguł:
 - kontrola administracyjna – wykonywana w ramach danej struktury administracyjnej lub przez urzędowe agencje kontroli,
 - kontrola sądowa – sprawowana przez wyspecjalizowane jednostki wymiaru sprawiedliwości,
- kontrola obrachunkowa/sfery finansowej:
 - kontrola administracyjna,
 - kontrola sądowa,
- kontrola celowości i rezultatów – prowadzona w ramach zależności hierarchicznych lub według reguł zawartych w kontraktach.

W ramach kontroli wewnętrznej także można wyróżnić wiele jej typów. Można wskazać na:

- kontrolę polityczną – wykonywaną przez statutowe organy władzy publicznej, tj. sejm, sejmiki, rady samorządowe,
- kontrolę prowadzoną wewnątrz struktur hierarchicznych w ramach:
 - władzy ogólnej nad podległym personelem – nominacje, awanse, nagrody itp.
 - władzy dyscyplinującej – kary, sankcje, odmowa akceptacji itp.
 - władzy instrukcji – regulaminy, kryteria oceny, reorganizacje itp.
 - władzy rozkazów – decyzje administracyjne, nakazy, zakazy,
- kontrolę finansową i rachunkową,
- kontrolę celowości – zgodności z przyjętymi celami, skuteczności,

²⁴ Integralną częścią metod zarządzania publicznego są narzędzia organizacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Na temat korzyści PPP por. [Brzozowska 2006, s. 23 i dalsze] oraz [Korbus, Strawiński 2006, s. 95 i dalsze].

- kontrolę jakości – staranności, rzetelności, efektywności.

Mnogość różnych potencjalnych form i typów kontroli prowadzi do wniosku, że w tej sferze zarządzania potrzebne jest myślenie kategorią systemu lub systemów kontroli. Nakładanie się na siebie i niespójność różnych typów kontroli może prowadzić do ogólnego chaosu w całym układzie hierarchicznym. Innym niebezpieczeństwem, przy braku dobrych uregulowań prawnych i kultury partnerstwa jest postępująca centralizacja/recentralizacja państwa [Kuźnik 2003, s. 59-65].

Jakość kontroli i w efekcie jakość zarządzania publicznego zależy także od stosowanych narzędzi kontroli. Do nowych narzędzi kontroli wewnętrznej można zaliczyć takie narzędzia, jak:

- strategiczna tablica wyników – ta metoda staje się już powoli klasyczną metodą zarządzania strategicznego, głównie w aspekcie wdrażania strategii, ale także monitoringu strategicznego;
- rachunkowość analityczna – indywidualizacja wyników, centra powstawania kosztów, precyzyjna ocena wydatków, miary uczestnictwa poszczególnych jednostek (komórek) w osiągniętych rezultatach;
- audyt wewnętrzny – finansowy i operacyjny;
- kontrola obywatelska – stare i nowe metody partycypacji obywatelskiej w decyzjach ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego;
- kontrola przez Internet.

Wymienione „nowe” narzędzia kontroli pochodzą zarówno z warsztatu zarządzania strategicznego, warsztatu polityki rozwoju lokalnego i regionalnego, jak również z warsztatu planowania przestrzennego. W przypadku tych narzędzi można także obserwować w polskich realiach funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego pewną niesystemowość zastosowań. Wybiórczy, i do pewnego stopnia przypadkowy sposób zastosowania różnych metod i narzędzi przygotowania koncepcyjnego i kontroli właściwych nowoczesnemu zarządzaniu publicznemu, prowadzi do ogólnego wniosku, że w Polsce nadal znajdujemy się na etapie „prób i błędów”. Są liczne i godne podkreślenia wysiłki na rzecz wdrażania nowych metod i narzędzi zarządzania. Jak na razie jednak nie przeszliśmy jeszcze do fazy budowania nowoczesnych systemów zarządzania publicznego.

To co określone zostało jako metody i narzędzia animacji dotyczy kwestii budowania systemów motywacji i mobilizacji społecznej. W grę wchodzi takie zagadnienie, jak:

- tworzenie warunków do rozwoju kapitału społecznego w przestrzeniach lokalnych;
- przekształcenia strukturalne instytucji (jednostek) świadczących usługi publiczne: zmiana struktur organizacyjnych, tworzenie nowych jednostek organizacyjnych, restrukturyzacja majątkowo-własnościowa, kreowanie nowego wizerunku instytucji, zmiana zachowań członków organizacji, zmiana kultury organizacyjnej;
- zmiana powiązań na linii władza publiczna – instytucja specjalistyczna świadcząca usługi publiczne (autonomizacja instytucji), zmiana w konfiguracji wartości przy-

mowanych przez otoczenie (np. wzrost rangi działań na rzecz ochrony środowiska, zabytków), wykorzystanie szans i dostosowanie się do zmian strukturalnych inicjowanych przez otoczenie polityczne (np. reformy w sektorach społecznych);

- zmiana roli obywateli w procesie zarządzania; partycypacja obywatelska, nowe formy demokracji uczestniczącej (bezpośredniej).

Nowe narzędzia motywacji i mobilizacji społecznej domykają system zarządzania w strukturach samorządu terytorialnego. Można i należy je wdrażać na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego, tak aby budować nowoczesne społeczeństwo oparte na aktywności wspólnot lokalnych i regionalnych.

3.5. Zarządzanie publiczne jako zarządzanie usługami publicznymi

Łączenie ze sobą zarządzania sprawami publicznymi i usług publicznych (użyteczności publicznej) jest pewnego rodzaju oczywistością i często ma miejsce. Jednak w tym zestawieniu usługi publiczne występują równie często jako swoisty wypełniacz treści zarządzania. Wiemy, że trzeba czymś zarządzać i to coś nazywamy usługami. Nie do końca potrafimy zdefiniować usługę publiczną językiem zarządzania i odpowiedzieć sobie na pytania, jak ją opisać, tak aby można było wiedzieć czym zarządzamy i co ma być weryfikowalnym rezultatem zarządzania. Zarządzać można wieloma sprawami – rzeczami, ludźmi, organizacjami itp. Wszystkie skróty myślowe typu; zarządzanie drogami, zarządzanie terenami, zarządzanie zagospodarowaniem przestrzennym, zarządzanie oczyszczaniem ścieków niosą w treści pewien zestaw usług, które coś mają zagwarantować, ochronić, dostarczyć, wykreować itp.

Usługa (publiczna) nadaje sens zarządzaniu publicznemu, co często znajduje wyraz w takich określeniach, jak służba publiczna, służba społeczna, czy bardziej konkretnie: służba zdrowia, służba sanitarna, służba drogowa. W zarządzaniu usługami publicznymi, podobnie jak w zarządzaniu usługami rynkowymi daje o sobie znać zjawisko „materialności” usługi, która z definicji jest niematerialna. To właśnie materialna, a dokładniej rzecz ujmując infrastrukturalna otoczka wielu usług publicznych powoduje, że na pierwszy plan wysuwa się rzecz – przedmiot zarządzania, a nie usługa, która tej rzeczy nadaje sens, uzasadnia potrzebę jej powstania i istnienia. Gdy mówi się zarządzanie drogami to ma się także na myśli drogę, którą np. trzeba dopiero zbudować. Samo zbudowanie drogi też wymaga zarządzania. Do zbudowania drogi z pewnością potrzeba dużo pieniędzy publicznych, ale niekoniecznie zarządzania publicznego. Jej budowę można zlecić dobrej firmie i zapłacić za wykonane prace. Zarządzanie publiczne pojawi się przed zbudowaniem tej drogi i po jej zbudowaniu, gdy trzeba myśleć o użyteczności drogi, jej lokalizacji, funkcjach i oddziaływaniach na otoczenie. Mówienie o tym wszystkim w procesie zarządzania to mówienie o wielu usługach, którymi trzeba zarządzać strategicznie czy operacyjnie.

Rdzeniem zarządzania publicznego jest usługa publiczna wyrażona w postaci konkretnego produktu usługowego, względem którego można charakteryzować użyte zasoby, poniesione nakłady oraz użyteczność dla konkretnych odbiorców – użytkowników usług. O ile w usługach rynkowych operowanie konkretnymi produktami usługowymi jest czymś powszechnym, a można powiedzieć, że nawet czymś oczywistym, o tyle w usługach publicznych pojawia się często brak motywacji do generowania produktów usługowych. W sferze usług rynkowych klienta trzeba poszukiwać i odpowiadać na jego oczekiwania. W usługach publicznych klient przychodzi sam, czasami nieproszony. Jeżeli dochodzi do sytuacji, że nie tyle świadczy mu się usługi, ile wyświadcza się usługę, to niepotrzebna jest konkretna oferta produktowa.

Warto popatrzeć na proces zarządzania usługami publicznymi gdy usługi publiczne traktuje się jako produkt. Warto również, mając na uwadze operowanie produktem usługowym, zdać sobie sprawę z uwarunkowań polityczno-systemowych. Zarządzanie publiczne ma miejsce na różnych poziomach administracyjnych i decyzyjnych. Jest prowadzone w różnych sferach życia publicznego, dotyczy spraw bardzo różnych i czasami trudno porównywalnych. Mimo takiej różnorodności można mówić o systemach zarządzania publicznego w różnych skalach – narodowej, regionalnej, lokalnej. Dobre zarządzanie sprawami publicznymi wymaga rozstrzygnięcia kilku istotnych kwestii polityczno-systemowych. Są to kwestie:

- skali działalności publicznej i rozmiarów sektora publicznego; co powinno, a co nie musi być publiczne;
- standardu usług publicznych, jakie chcemy oferować różnym ich użytkownikom i całemu społeczeństwu;
- doktrynalnej orientacji polityki dla danej dziedziny usług publicznych;
- poziomów administracyjno-decyzyjnych, na których powinny dane sprawy publiczne być rozstrzygane; kto i za co jest odpowiedzialny, dysponuje w tym względzie uprawnieniami, mieniem publicznym i publicznymi środkami finansowymi;
- współdziałania międzyszczeblowego i międzyorganizacyjnego; jak konstruować ramy prawne działania jednostek publicznych w koalicjach i aliansach, jak unikać drobiazgowych, restrykcyjnych regulacji i ograniczeń co do możliwości dysponowania własnym mieniem i publicznymi środkami finansowymi;
- miejsca i roli partnerstwa publiczno- prywatnego w realizacji zadań publicznych; partnerstwo publiczno- prywatne preferowane czy tolerowane, jaki model partnerstwa publiczno- prywatnego odpowiada naszej kulturze zarządzania;
- ram prawno-organizacyjnych programowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego zapewniających ciągłość prac projektowych w stabilnych strukturach organizacyjnych oraz generowanie dużych, strategicznych projektów rozwojowych.

To, co obecnie jest cechą charakterystyczną polskiego sektora publicznego i zarządzania publicznego, to bardzo duże, żeby nie powiedzieć całkowite rozchwianie polityczno-koncepcyjne i doktrynalne. Nie ma tak naprawdę sfery usług publicznych, z której bylibyśmy zadowoleni. Wszystko i wszędzie oceniamy jako funkcjonujące

niesprawnie (odbiór społeczny, obywatelski) i pochłaniające zbyt duże środki, wydatkowane marnotrawnie (kręgi polityczno-decyzyjne, eksperci ekonomiczni). Nie ma ani wyraźnych głosów za radykalną prywatyzacją w jakimś sektorze ani zdecydowanej woli podniesienia standardu usług w tym sektorze, lub chociażby zapewnienia tego co nominalnie należy się użytkownikom danych usług. Skłonni jesteśmy negatywnie oceniać już przeprowadzone reformy, jak chociażby reformy tzw. sektorów społecznych w końcu lat 90. XX w. Nie ma woli dokończenia procesu decentralizacji państwa. W doktrynie polityki gospodarczej państwa dominuje tendencja do oszczędzania i redukcji wydatków, także w sferze usług publicznych. Przy *de facto* braku klarownej polityki w sferze usług publicznych z pojawiającymi się nowymi pomysłami na reformy, np. w ochronie zdrowia czy szkolnictwie wyższym, na pierwszy plan wychodzą zabiegi oszczędnościowe.

Wiele dobrego można by powiedzieć na temat tego, jak jednostki samorządu terytorialnego i ich operatorzy w sferze usług publicznych organizują sobie zarządzanie sprawami publicznymi. Mnogość indywidualnych doświadczeń gmin, powiatów i samorządów wojewódzkich wymaga chyba odrębnego potraktowania. Tutaj pragnie się wskazać tylko na pewne bariery dalszego doskonalenia systemu zarządzania publicznego. Polski system prawny dotyczący finansów publicznych, zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego, a także system podatkowy nie sprzyja, a raczej odstrasza od współdziałania różne podmioty publiczne. Do współdziałania podmiotów publicznych nie zachęcają także polskie regulacje i procedury dotyczące wykorzystania funduszy europejskich w ramach programów sektorowych i regionalnych. Do tego dochodzi jeszcze „urzędowa” podejrzliwość co do stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz chyba ciągle jeszcze kulturowa obcość formuły współdziałania w Polsce biznesu z administracją publiczną. W efekcie niskiej skłonności do współdziałania mamy do czynienia z dominacją projektów rozwojowych indywidualnych o charakterze lokalnym.

Termin *zarządzanie usługą publiczną* może być interpretowany na wiele sposobów. Oznacza przede wszystkim wykonywanie czynności zarządczych w sferze danej usługi, a konkretnie w instytucji świadczącej tę usługę. W tym rozumieniu zarządzanie szkołą przez jej kierownictwo jest jednoznaczne z zarządzaniem usługą lub usługami edukacyjnymi. Myślimy tu kategorią funkcji zarządzania. Zarządzanie usługą publiczną dotyczy także władz publicznych, które są odpowiedzialne i za jakość usługi i za funkcjonowanie instytucji – operatora lub operatorów w danej sferze usługowej. Dany organ administracji publicznej dysponuje uprawnieniami, środkami ekonomicznymi, narzędziami oddziaływania bezpośredniego i pośredniego. To wszystko razem wzięte oznacza, że może zarządzać. Na pytanie czym/kim zarządza najprościej odpowiedzieć, że instytucjami – operatorami w danej sferze usług. Nie jest to jednak odpowiedź kompletna, gdyż poza pracą operatorów istnieje wiele innych kwestii do rozstrzygnięcia, choćby w zakresie rozbudowy infrastruktury usługowej. Potrzebna jest jeszcze polityka rozwoju w danej sferze usług. W przypadku

władz publicznych można mówić o polityce i zarządzaniu usługami publicznymi. Mnogość usług publicznych o bardzo zróżnicowanym przedmiocie zmusza do kreślenia wielu polityk usługowych.

Na zarządzanie usługami publicznymi warto popatrzeć przez rezultaty, jakie chcemy osiągnąć. Gdy mówi się usługa edukacyjna to ma się na myśli uczenie dzieci czy studentów. Na pytanie co oferujemy uczniom lub studentom i co chcemy osiągnąć nie jest wcale łatwo odpowiedzieć. Odpowiedź konkretna, a nie ogólna każe zdefiniować produkt lub produkty danej usługi. Powstaje pytanie czy w usługach można zdefiniować produkt. Odpowiedź jest bardzo prosta – tak, można – i w usługach komercyjnych jest to wręcz rutynowa sprawa. Najlepszym przykładem są usługi bankowe, gdzie poszczególne produkty są już numerowane i oferowane klientom przez szeregowych pracowników według zrutynizowanych procedur. W usługach publicznych definiowanie produktu usługowego jest jednak trudniejsze, co wcale nie oznacza, że niemożliwe. Trudności wiążą się:

- ze standaryzacją usług publicznych,
- z wyceną standaryzowanych usług,
- z konkurencją w sektorze usług publicznych.

Pierwsza grupa trudności wiąże się ze standaryzacją usługi publicznej. To co jest lub powinno być standardem musi być określone w szerszej skali niż jedna instytucja – operator usługi. W przypadku wzmiankowanych już usług edukacyjnych standardy muszą być określone w skali narodowej. Ogólniej rzecz ujmując, standard usługowy określa szczebel administracyjno-decyzyjny, który za usługę odpowiada; organizuje, finansuje, kontroluje. Standaryzacja usług publicznych jest zagadnieniem kompleksowym, można powiedzieć zajęciem na lata. Wymaga przygotowania i zaplecza organizacyjnego, konsultacji środowiskowych, czasu na testowanie proponowanych standardów. Wiele kwestii można ustalić wyłącznie metodą prób i błędów. W dodatku, standardy muszą być zrozumiałe dla odbiorcy – użytkownika usługi. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach, gdzie w pakiecie usługowym zakłada się wkład własny użytkownika usługi.

Druga grupa trudności wiąże się z wyceną zestandaryzowanej usługi publicznej. Usługa, co do której standardy nie zostały określone wycenie nie podlega. Chodzi o wycenę weryfikowalną rynkowo, a przynajmniej nadającą się do porównań między różnymi oferentami – operatorami usługi. Wycena usługi nieweryfikowalnej rynkowo rodzi lawinę wygórowanych oczekiwań finansowych ze strony operatorów usługi i/lub dyktat instytucji finansującej – organu administracji lub jego wyspecjalizowanej instytucji, która to instytucja finansująca daje tyle środków ile ma do dyspozycji. Z kolei operatorzy usługi, gdy mają za mało środków „po cichu” obniżają standard usługi. Możliwość rynkowej weryfikacji ceny zestandaryzowanej usługi prowadzi m.in. po stronie operatorów do:

- modyfikacji standardów usługowych,
- generowania nowych produktów usługowych,

- realizowania różnych strategii konkurencji,
- przekształceń organizacyjnych w instytucjach – operatorach usług publicznych.

Umożliwia także precyzyjniejszą debatę publiczną nad stanem danej dziedziny usług publicznych; reformami, skalą prywatyzacji, komercjalizacją usług. W sumie wszyscy zaczynają mówić językiem zarządzania.

Rynkowa weryfikacja wyceny usług publicznych prowadzi już wprost do zjawiska konkurencji w sektorze usług publicznych. Często pojawia się stwierdzenie, że nie wszędzie, w każdej dziedzinie usług publicznych konkurencja jest możliwa i sensowna. W sprawie sensowności można powiedzieć krótko; konkurencja, tak jak definiują ją ekonomia i nauki o zarządzaniu zawsze jest sensowna, zawsze jest czymś użytecznym. Prawdą natomiast jest, że nie wszędzie jest możliwa, realizowalna w danym miejscu i czasie. Tutaj najważniejszą sprawą jest to, aby *a priori* żadnej dziedziny usług publicznych nie wyłączać z reguł rynku i konkurencji. Należy przyjąć, że wszystko może podlegać tym regułom, co nie oznacza, że wszędzie można łatwo stworzyć rynek i konkurencję. Istota tkwi w tym, że trzeba chcieć – eliminować monopole po stronie wykonawczej, czyli monopole operatorów usługi, sprzyjać dobrym rozwiązaniom konkursowo-przetargowym, otwierać się na współpracę z innymi podmiotami publicznymi. Budowanie rynku i konkurencji w usługach publicznych nie oznacza prywatyzacji usług publicznych. To są dwie różne kwestie. Prywatyzacja w sektorze usług publicznych to kwestia strategiczno-polityczna, a nie kwestia teorii zarządzania.

Myślenie o usługach publicznych jako o wycenianych produktach weryfikowanych rynkowo pozwala również doprecyzować funkcje i reguły kontroli w procesie zarządzania publicznego. Chodzi o kontrolę rezultatów. Usługi publiczne mają to do siebie, że zarządzanie przebiega na dwóch poziomach – na poziomie władzy publicznej odpowiedzialnej za daną usługę oraz na poziomie specjalistycznej instytucji świadczenia usługi, czyli operatora usługi. Taka dwupoziomowość zarządzania prowadzi do wyodrębniania różnych modeli zarządzania usługami publicznymi [por. na ten temat: Wojciechowski 2003]. Nas interesuje wyłącznie kwestia kontroli w zarządzaniu. Kontrola w usługach publicznych ma charakter kontroli zewnętrznej i kontroli wewnętrznej. Kontrolę zewnętrzną względem szczebla (poziomu) władzy publicznej odpowiedzialnej za usługę oraz względem operatora usługi prowadzą władze publiczne wyższego szczebla oraz wyspecjalizowane agencje kontroli, z NIK włącznie. Kontrola wewnętrzna dotyczy specjalistycznej instytucji świadczenia usługi – operatora usługi. Jako jedna z podstawowych funkcji zarządzania obejmuje zagadnienia monitoringu i ewaluacji działań (polityk organizacyjnych, strategii, projektów rozwojowych itp.). Precyzyjne zwymiarowanie produktu usługi publicznej pozwala operatorowi usługi na różnego rodzaju analizy finansowe, rynkowe, inwestycyjne według portfela produktów. Jeszcze większe znaczenie ma to dla kontroli zewnętrznej. W przypadku braku zwymiarowania produktu, przy rozmytości zakresu usługi publicznej kontrola rezultatów staje się bardzo ogólna, a czasami wręcz niemożliwa.