

Andrzej Raszkowski

MARKETYZACJA USŁUG PUBLICZNYCH (WYBRANE PROBLEMY)

1. Wstęp

Ważnym aspektem współczesnego zarządzania usługami publicznymi jest nieustanne podnoszenie jakości świadczonych usług. W dobie szczególnej troski o klienta/konsumenta przewagę konkurencyjną osiągają te organizacje, które charakteryzują się najlepszą jakością świadczonych usług. Zbliżanie się standardów zarządzania w organizacjach publicznych do standardów stosowanych w podmiotach komercyjnych może przynieść pozytywne efekty.

2. Charakterystyka usług publicznych

Usługi publiczne obejmują dobra materialne lub niematerialne, których dostarczanie (z przyczyn głównie ekonomicznych) nie może być zagwarantowane przez prawo cywilne oraz w odniesieniu do których nie można z założenia wykluczyć kogokolwiek z prawa korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości, niezależnie od liczby osób z nich korzystających [7, s. 46]. Tworzą one grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć. Usługą publiczną jest zatem każda czynność administracji publicznej związana z dostarczaniem mieszkańcom określonego dobra, np. wydawanie praw jazdy, dowodów osobistych, utrzymanie nawierzchni dróg, odśnieżanie, dostarczanie wody wodociągami, prowadzenie bibliotek [10, s. 2].

Pojawiające się potrzeby mieszkańców danej jednostki terytorialnej mogą być zaspokajane prywatnie (głównie indywidualnie) i publicznie (inaczej zbiorowo). Można więc założyć, że potrzeby mogą być zaspokajane przez dobra prywatne i dobra publiczne.

Klasyczne dobra publiczne, tj. dobra publiczne *sensu stricto*, są to dobra, które z przyczyn naturalnych (cechy fizyczne) mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu. Są to powietrze, rzeki, jeziora, autostrady, krajobraz, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne itd. Dobra te są chronione, powstają i są eksploatowane przy wykorzystaniu funduszy publicznych.

Dobra publiczne *sensu largo* to dobra określone przez podstawowe potrzeby ludzkie. Ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej oraz prowadzonej przez władze publiczne polityki państwa służą zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu, tak jak w przypadku klasycznych dóbr publicznych. Są to np. ochrona zdrowia, edukacja [1, s. 19].

Właściwością dóbr publicznych, według E. Wojciechowskiego, jest ich niepodzielność w tym sensie, że nie jest możliwa ich sprzedaż w ilościach pożądanых przez indywidualnych użytkowników. W związku z tym trudno jest przyjąć zasadę wykluczenia, gdyż nie ma skutecznego sposobu wyłączenia osób, które nie są skłonne (lub nie są w stanie) zapłacić za korzystanie z tych dóbr. Nie można zatem zawęzić użytkowania dóbr publicznych jedynie do osób, które płacą za ich dostarczenie [12, s. 111].

Zarządzanie usługami publicznymi, zdaniem L. Kowalczyka, obejmuje ogół działań decyzyjnych w ramach funkcji zarządzania w organizacjach publicznych oraz współdziałających z nimi przedsiębiorstwach świadczących usługi publiczne, zorientowanych na sprawne wykorzystanie zasobów w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych [3, s. 591].

Usługi publiczne są zazwyczaj realizowane w takich obszarach aktywności, które wymagają utrzymywania odpowiedniej bazy materialnej, osobowej, finansowej przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości ich świadczenia na określonym poziomie, zapewniającym zaspokojenie potrzeb mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Zakres usług publicznych jest zmienny, zarówno pod względem ich rodzaju, jak i pod względem powszechnej dostępności, w zależności od występującego zapotrzebowania. Ponadto w dużej mierze jest uzależniony od możliwości finansowych władzy publicznej. Można wyróżnić następujące kategorie usług publicznych:

- usługi administracyjne,
- usługi publiczne o charakterze społecznym,
- usługi publiczne o charakterze technicznym (często zwane usługami komunalnymi) [7, s. 46].

Zważywszy na zróżnicowanie zadań realizowanych przez różne jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), należy podzielić usługi ze względu na podmiot je świadczący. Poniżej wyszczególnione są usługi publiczne realizowane na poziomie lokalnym¹, w gminach.

Usługi administracyjne [10, s. 57-58]:

- wydawanie dowodów osobistych, praw jazdy itp.,
- rejestracja, urodzeń, ślubów, pojazdów itp.,
- wydawanie pozwoleń i decyzji dotyczących ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa,
- wydawanie pozwoleń i koncesji na działalność kontrolowaną przez państwo.

¹ Szczegółowy zakres działań i zadań gminy znajdziemy w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Usługi publiczne o charakterze społecznym:

- ochrona zdrowia,
- oświata i wychowanie oraz edukacja,
- kultura,
- kultura fizyczna i rekreacja,
- pomoc i opieka społeczna,
- mieszkalnictwo,
- bezpieczeństwo publiczne.

Usługi publiczne o charakterze technicznym:

- transport – usługi i infrastruktura,
- gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizację,
- gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku,
- utrzymywanie cmentarzy,
- zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo),
- zielen publiczna.

Administracja publiczna to taka działalność państwa lub działalność oparta na woli państwa, wykonywana przez upoważnione podmioty, której przedmiotem są sprawy administracyjne. Z swojej istoty administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym ukierunkowanym na realizację interesu publicznego i zaspokajanie potrzeb publicznych. Powinna cechować ją aktywność, inicjatywa, nastawienie na cele długookresowe przy wykonywaniu ustaw czy realizowaniu zadań publicznych [8, s. 8].

Usługi publiczne możemy rozumieć jako wykonywanie administracji publicznej. W wyniku podziału administracyjnego kraju samorząd terytorialny stał się wykonawcą szerokiego zakresu zadań administracji publicznej [4, s. 116].

Instytucje publiczne realizują zadania mające na celu zaspokajanie potrzeb społecznych. Działając w imieniu i na rzecz określonych społeczności, mogą pełnić różne funkcje [9, s. 20-21]:

- Funkcja regulatora zachowań obywateli i funkcjonowania instytucji poprzez tworzenie prawa i/lub jego egzekwowanie zgodnie z przyznanymi im kompetencjami. Zadania te wypełniają m.in.: regulując ład przestrzenny, udzielając koncesji, wydając przepisy odnoszące się do ochrony środowiska naturalnego. W celu zapewnienia respektowania prawa powołują własne instytucje kontroli i represji, jak: policję, straż pożarną, straż miejską, wojsko itp.
- Funkcja polegająca na pozyskiwaniu środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych poprzez nakładanie świadczeń obowiązkowych na obywateli i podmioty prawa (np. podatki, daniny) oraz powoływanie i utrzymywanie organizacji je egzekwujących.
- Funkcja organizatora usług publicznych – w pewnych dziedzinach – bądź ich bezpośredniego wykonawcy. W tym przypadku organizacje publiczne często występują w roli monopolisty, ponieważ dana społeczność lokalna nie ma moż-

liwości wyboru dostawcy usług (np. energii elektrycznej, gazu, częściowo usług komunikacyjnych),

- Funkcja zarządzającego lub administrującego zasobami będącymi w dyspozycji danej instytucji publicznej.

3. Marketyzacja usług publicznych

W tradycyjnym ujęciu dostarczaniem usług publicznych zajmują się bezpośrednio instytucje publiczne. Postępujący proces reform zarządzania publicznego wywołał zjawisko marketyzacji tych usług.

Marketyzacja usług publicznych polega na realizacji mieszanych strategii, wykorzystujących co najmniej jedną cechę mechanizmu rynkowego (np. konkurencję, ustalanie cen, bodźce finansowe, procesy decyzyjne typu biznesowego). Należy dodać, że pojęcie marketyzacji nie obejmuje dwóch skrajnych rozwiązań, tj. tradycyjnego dostarczania usług publicznych oraz całkowitej prywatyzacji [5, s. 23]. Można więc przyjąć, że marketyzacja oznacza zarządzanie publiczne z wykorzystaniem mechanizmów typu rynkowego.

Marketyzację usług publicznych uznaje się za jedną z technik wprowadzania zmian nakierowanych na wdrożenie nowego modelu zarządzania publicznego (*new public management*). Kryteria marketyzacji usług publicznych przedstawiają się następująco:

- efektywność (jakie warunki powinny być spełnione, by na realizację konkretnych zadań przeznaczać mniej środków?),
- skuteczność (jakie stosować rozwiązania, by osiągnąć wyznaczone cele i sprostać oczekiwaniom społecznym?),
- sprawiedliwość (jak zaspokajać potrzeby jednych grup społecznych bez konfliktu z innymi?) [6, s. 68-69].

Istotą nowego modelu zarządzania publicznego jest wprowadzenie do administracji publicznej mechanizmów rynkowych (ekonomicznych, komercyjnych), konkurencji oraz logiki i reguł rynkowych wraz ze stosownymi narzędziami oraz wdrożenie na gruncie instytucji publicznych idei przedsiębiorczości i innowacyjności.

Za podstawowe elementy (cechy) nowego modelu zarządzania publicznego można uznać:

- skupienie uwagi na systemie świadczenia usług publicznych,
- podkreślenie znaczenia profesjonalizmu w zarządzaniu,
- orientacja na jakość procesu, usługi i kadr,
- nacisk na sposób działania (metody, techniki – inżynieria, technologia zarządzania),
- podejście strategiczne – dłuższa perspektywa czasowa,
- podejście procesowe (a nie procedury) – myślenie procesami,

- podejście przedsiębiorczo-aktywne (zdobywanie środków),
- praca zespołowa (grupy problemowe) – zarządzanie projektami,
- orientacja na klienta (mieszkańca, inwestora),
- znaczenie wiedzy, pomiar rezultatów, ocena wyników,
- czytelność i efektywność wykorzystania środków publicznych (przeciwdziałanie marnotrawstwu) [11, s. 604-605].

Za główne cele nowego modelu zarządzania publicznego i marketyzacji usług publicznych jako techniki wdrożeniowej modelu należy uznać:

- działania na rzecz poprawy skuteczności instytucji publicznych,
- polepszanie jakości usług publicznych,
- wzrost efektywności działania instytucji publicznych (racjonalizacja wydatków i redukcja kosztów),
- wzrost zaufania społecznego (akceptacja dla rządu).

W praktycznym podejściu do nowego modelu zarządzania publicznego organizacje publiczne powinny być postrzegane jak przedsiębiorstwa komercyjne. Uszczegóławiają to poniższe założenia:

- administracja publiczna może pracować w sposób zbliżony do stosowanych w korporacjach rynkowych,
- w organizacjach publicznych można zarządzać tak, jak czyni się to w przedsiębiorstwach komercyjnych (rynkowych),
- rynkowo zorientowana filozofia zarządzania to taka, w myśl której władze publiczne zachowują się w sposób przypominający firmy prywatne,
- zarządzanie sprawami publicznymi wymaga podejmowania decyzji według zasad, które obowiązują w sektorze prywatnym [11, s. 604].

P. Drucker wyróżnia trzy główne przeszkody we wprowadzaniu przedsiębiorczości i innowacyjności w instytucjach publicznych, utrudniające proces marketyzacji usług publicznych:

1) instytucja publiczna opiera się raczej na budżecie niż na wynagradzaniu za osiągnięte wyniki, stąd głównym priorytetem staje się batalia o jak największy budżet, na dalszy plan schodzi maksymalizacja zysku, tak istotna dla organizacji komercyjnych (rynkowych),

2) ściśle uzależnienie instytucji publicznej od wyborców – zabieganie o przychylność możliwie najszerzej grupy społeczeństwa, unikanie jakichkolwiek sytuacji konfliktowych,

3) przekonanie instytucji publicznych, że istnieją po to, aby „czynić dobro”, traktowanie swojej działalności jak absolutu moralnego, nie zaś jak działalności gospodarczej, opartej na rachunku nakładów i wyników [2, s. 193-194].

Marketyzacja usług publicznych może przybierać różne formy. Według kryterium organizatora usług możemy wyróżnić:

- sprzedaż przez instytucje rządowe,
- porozumienie rządowe,

- kontrakt,
- kontrakt z subwencją,
- koncesję,
- franchising,
- subwencję,
- bon [6, s. 69].

W ramach marketyzacji usług publicznych, oprócz organizatora usług, rozróżnia się także zamawiającego, realizatora i płacącego za świadczoną usługę (tab. 1).

Tabela 1. Usługi publiczne – rozwiązania instytucjonalne

Organizacja usług	Zamawiający	Realizator	Płacący
Sprzedaż przez rząd	konsument	rząd	konsument
Porozumienie międzyrządowe	rząd (1)	rząd (2)	rząd (1)
Kontrakt	rząd	prywatna firma	rząd
Kontrakt/subwencja	rząd	dobrowolny	rząd/konsument
Koncesja	rząd	prywatna firma	konsument
Franchising	rząd i konsument	prywatna firma	konsument
Subwencja	rząd i konsument	prywatna firma	rząd lub konsument
Bon	konsument	prywatna firma	konsument

Źródło: [6, s. 69].

Marketyzacja znacznie rozszerza pojęcie usług publicznych. Należy przez nie rozumieć te usługi, w których procesie świadczenia przynajmniej jeden element ma charakter publiczny, np. własność środków świadczenia usług, charakter zarządzania i charakter zatrudnienia (tab. 2).

Tabela 2. Zakres usług publicznych

Własność	Zarządzanie	Zatrudnienie	Formy organizacji
Publiczna	prywatne	publiczne	kontrakt na zarządzanie, np. wynajem prywatnej firmy do zarządzania publicznymi środkami transportu
Publiczna	prywatne	prywatne	kontrakt na zarządzanie i realizację zadań, np. wynajem prywatnej firmy, w tym jej załogi, dla organizacji szpitala
Publiczna	publiczne	prywatne	kontrakt na realizację zadań, np. czasowe wynajęcie pracowników
Prywatna	publiczne	publiczne	leasing wyposażenia i urządzeń, np. publiczny leasing pojazdów będących własnością prywatną
Prywatna	prywatne	publiczne	opłacanie przez rząd wynagrodzenia pracowników skierowanych do pracy w prywatnej firmie

Źródło: [6, s. 70].

4. Podsumowanie

Marketyzacja usług publicznych pozwala na szersze ujęcie zakresu zarządzania usługami publicznymi. Wprowadzanie elementów rynkowych do funkcjonowania instytucji publicznych powinno przekładać się na wzrost jakości świadczonych usług i sprawniejsze dostarczanie dóbr publicznych zaspakajających potrzeby mieszkańców danej jednostki terytorialnej.

Marketyzacja powinna być katalizatorem pozytywnych procesów w organizacjach publicznych, takich jak m.in.: większa dbałość o klienta, efektywniejsze funkcjonowanie organizacji, podwyższanie kwalifikacji kadr, większa partycypacja społeczeństwa w sprawach publicznych, szybsze reagowanie na zmieniające się potrzeby społeczne.

Literatura

- [1] Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2001.
- [2] Drucker P., *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- [3] Kowalczyk L., *Standardy usług publicznych a sprawność zarządzania*, [w:] R. Bról (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- [4] Kowalczyk L., *Zarządzanie usługami publicznymi (wybrane problemy)*, [w:] T. Orzeszko (red.), *Zarządzanie i marketing. Aspekty makro i mikroekonomiczne*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 934, AE, Wrocław 2002.
- [5] Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2.
- [6] Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- [7] Misiąg W. (red.), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.
- [8] Partyka-Pojęta J., *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Wydawnictwo Marka Chorzów 2004.
- [9] Rutka R., Czubasiewicz H., *Adekwatność kryteriów oceny kadry kierowniczej instytucji publicznych do przypisywanych ról i zadań*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 3.
- [10] Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucyjnego, Warszawa 2004.
- [11] Wojciechowski E., *Mechanizmy rynkowe w sektorze publicznym*, [w:] R. Bról (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- [12] Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

MARKETISATION OF PUBLIC SERVICES (SELECTED PROBLEMS)

Summary

The hereby article presents the concept of public services marketisation, i.e. public management by means of the implementation of market oriented mechanisms. Both, services and public goods, have been discussed. Different categories of public services were specified, as well as tasks carried out by public institutions in the field of meeting social needs. Certain problems of new public management model have also been touched upon.

Andrzej Raszkowski – mgr, asystent w Katedrze Gospodarki Regionalnej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.