

 <https://orcid.org/0000-0003-3808-8864>

Maja Biernacka
Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: mmbiernacka@tlen.pl, m.biernacka@uwb.edu.pl

**RECENZJA: MAREK ĆWIKLICKI,
METODY ZARZĄDZANIA
WARTOŚCIĄ PUBLICZNĄ,
WYDAWNICTWO NAUKOWE SCHOLAR,
WARSZAWA 2019, 178 STRON**

Książka Marka Ćwiklickiego zatytułowana *Metody zarządzania wartością publiczną* ukazała się w 2019 roku. Stanowi próbę systematyzacji metodologii badań z zakresu zarządzania wartością publiczną. Autor uznaje wartość publiczną – w ślad za Markiem H. Moore’em – za składową trójkąta strategicznego, obok legitymizacji i poparcia oraz zdolności operacyjnych. Jest ona przedstawiana jako zakorzeniona w otoczeniu wykonawczym, które konstytuują „klienci, beneficjenci, nadzorujący organizację” [Moore, 1995: 71; 2003]. Zważywszy na fakt, że terminy „klient” i „beneficjent” zazębiają się, warto byłoby nieco zmodyfikować ujęcie. Zasadne wydaje się zwłaszcza wypracowanie konceptualizacji otoczenia wykonawczego z odwołaniem do teorii interesariuszy – autor wzmiankuje zresztą o niej w kontekście różnicowania oczekiwań.

Gdy mowa o legitymizacji i poparci, ich pozyskiwanie następuje poprzez zarządzanie polityczne. Trzeci element trójkąta obejmuje ogólnie rozumiane zasoby oraz zasoby ludzkie, polityki operacyjne, procedury oraz rezultaty organizacyjne. Ćwiklicki zastanawia się nad zasadnością zastąpienia pojęcia zdolności operacyjne określeniem możliwości operacyjne, bądź zastąpienia go terminem „potencjał organizacji”. Niezależnie od wątpliwości terminologicznych, koncepcja zapewnia czytelną ramę teoretyczną w badaniach z zakresu zarządzania wartością publiczną oraz jest użyteczna w analizach dotyczących działalności kadry menedżerskiej.

Autor dokonuje zestawienia sposobów oceny wartości publicznej oraz stosowanych metod. Porządkuje je w postaci pięciu podejść, którymi są: model wartości konkurujących (*Competing Values Framework*), karta wyników wartości publicznej (*Public Value Scorecard*), system pomiaru wartości publicznej oparty na dokonaniach (*Performance Measurement System*), model pomiaru wartości

publicznej Work Foundation oraz model wartości sektora publicznego Accenture (*The Accenture Public Sector Value Model*).

Pierwszy oparty jest na dwóch wymiarach określanych za pomocą przeciwieństw: 1) orientacja na wewnątrz *versus* na zewnątrz oraz 2) elastyczność *versus* kontrola. Warianty powstałe dzięki kombinacji odpowiedzi stanowią odzwierciedlenie typów kultury organizacyjnej, odpowiadających modelom działania: kontrolować, konkurować, tworzyć i współpracować. W wersji wyjściowej sposób ten nie dotyczy oceny wartości publicznej; staje się ona jednak możliwa w pod warunkiem uzupełnienia go o element w postaci zaufania i legitymizacji, co proponuje Colin Talbot [2006, za: Ćwiklicki, 2019: 26]. W związku z tym pojawia się jednak pewna rozbieżność względem wcześniej przedstawionego omówienia trójkąta strategicznego. Warto byłoby dodać w treści książki, czy rozbieżność ta stanowi konsekwencję przyjęcia alternatywnej wersji modelu, czy jest efektem potraktowania go przez autora jedynie jako inspiracji.

Drugie podejście to karta wyników wartości publicznej Moore'a [2003]. Ćwiklicki prezentuje ją w nawiązaniu do strategicznej karty wyników Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona [Kaplan, Norton, 1992; 2002], a także – ze względu na występujący w niej łańcuch wartości – do propozycji Michaela E. Portera. Podobnie jak w modelu wartości konkurujących zastosowanie znajduje tu trójkąt strategiczny, z którego wykorzystaniem Moore formułuje cząstkowe mierniki oceny wartości publicznej. Są one zapisywane na koncie wartości publicznej (*Public Value Account*) które służy zestawieniu poniesionych nakładów, zarówno finansowych, jak i poza-finansowych, oraz korzyści – podobnie jak w klasycznym rachunku zysków i strat.

Trzecim podejściem jest system pomiaru wartości publicznej oparty na dokonaniach bądź na systemie kontroli zarządczej (*Management Control System*). Jego wypracowanie sprowadza się do rozbudowania systemu o potrzeby adresatów usług, co według Alessandra Spana [2014: 367, za: Ćwiklicki, 2019: 29] jest możliwe z wykorzystaniem metod zbierania głosów obywateli (*voice of the citizens*), będących analogią zbierania głosu klienta (*voice of customers*). Konieczne jest poczynienie uwagi, że obywatele nie są jedyną czy też konieczną kategorią jako adresaci usług świadczonych przez instytucje publiczne. Tym bardziej jest to ważne we współczesnych społeczeństwach, w których wartość publiczna generowana przez instytucje publiczne, jak na przykład placówki służby zdrowia, straż pożarna czy policja, nie ogranicza się do obywateli jako adresatów.

Kolejne podejście zasadza się na pomiarze wartości publicznej Work Foundation. Różni ją od poprzednich cel, którym jest ewaluacja metod pomiaru na poszczególnych etapach realizacji. Jest ona realizowana według kryteriów wyszczególnionych przez Dione Hills i Fay Sullivan [2006: 31–33, za: Ćwiklicki, 2019: 30]. Są to: odpowiedniość (dopasowanie do celu, zgodność metodyczna), holistyczność (całościowe ujęcie z uwzględnieniem efektywności, wydajności, dobrobytu, jakości życia), demokratyczność (uwzględnienie zaangażowania społeczności, przejrzystość, dostępność), wiarygodność (adekwatność środków do oczekiwanych wyników) oraz tworzenie wartości publicznej przez samą metodę pomiaru (np. zaufanie do polityków, naukowców, menedżerów publicznych, wzrost kapitału społecznego). Wątpliwości budzi jednak sposób definiowania pojęć, zwłaszcza wiarygodności –

co widoczne jest już w powyższej treści – a także odmienny charakter kategorii wymienionych w ramach poszczególnych kryteriów. Na przykład o ile zasadne jest przyjęcie efektywności i wydajności jako *kryteriów* oceny danej metody czy też jej pożądanych właściwości, kategorie takie jak dobrobyt i jakość życia czy też zaufanie do polityków w rzeczy samej stanowią *oczekiwane efekty* czy też *wyniki* działań.

Ostatnia z koncepcji opiera się na klasycznym zestawieniu zysków i strat. Podobnie jak w przypadku karty wyników korzyści traktowane są tu szeroko i obejmują całość osiągnięć społecznych. Autor nie wskazuje, czy – analogicznie jak w przypadku korzyści – jako straty można traktować również te, które nie mają charakteru finansowego, lecz na przykład wymiar społeczny. Ponadto mylące może być posługiwanie się terminem „strona wyników” (Ćwiklicki 2019: 31), zwłaszcza że wyniki to zarówno zyski, jak i straty, czy też – posługując się nomenklaturą przyjętą na innych stronach książki w odniesieniu do tego rodzaju modelowania – korzyści i koszty. Omówienie tej koncepcji w książce ma jednak charakter sygnalny i z powodzeniem wystarcza jako odnośnik do dalszych poszukiwań w literaturze przedmiotu.

Po podsumowaniu metod pomiaru autor omawia tematykę zarządzania wartością publiczną (ZPW) i wskazuje, że nie jest ono synonimiczne względem nowego zarządzania publicznego (NZP) oraz współzarządzania. Następnie przechodzi do problematyki zarządzania usługami publicznymi, odwołując się między innymi do pojęcia nowej służby publicznej (*New Public Service*). Na dalszych stronach czytelnik znajdzie materiał dotyczący badań oczekiwań klientów, ze szczegółowym omówieniem metody SERVQUAL, a także współprodukcji (*co-production*) wartości publicznej.

Odrębną kwestią jest komunikacja zewnętrzna organizacji publicznych, którą Ćwiklicki omawia wraz ze związłym przeglądem metod, a następnie przechodzi do zarządzania operacyjnego. W dalszej kolejności koncentruje się na zarządzaniu ukierunkowanym na: 1) otoczenie oraz 2) rezultaty. W odniesieniu do pierwszego z nich prezentuje jego charakterystykę i metody, a następnie wyszczególnia: zarządzanie polityczne, organizacyjne politykowanie oraz zarządzanie relacjami z interesariuszami. Gdy mowa o zarządzaniu ukierunkowanym na rezultaty, przedstawia planowanie dla rezultatów, ich monitorowanie oraz ewaluację, ze związłym omówieniem metod.

Ostatni rozdział poświęcony jest dwóm typologiom metod zarządzania wartością publiczną: 1) interdyscyplinarnej oraz 2) zbudowanej z uwzględnieniem zakresu, sposobu i warunków stosowania. W celu wypracowania drugiej z nich autor przeprowadził badania na przedstawicielach różnych dziedzin i dyscyplin nauki, którzy zajmują się zarządzaniem publicznym, w tym ekonomistów, politologów oraz specjalistów z zakresu polityk publicznych, prawa administracyjnego, zarządzania i marketingu terytorialnego. Przyjęto ustalenia dotyczące metody klasyfikacyjnej na podstawie aglomeracyjnej metody Warda z wykorzystaniem charakterystyk danych wejściowych. Obliczenia przeprowadzono w programie STATISTICA w wersji 13.1. Gdy mowa o zakresie, kryteriami podziału są: obszar stosowania, jego charakter, główna funkcja, horyzont czasowy oraz konsekwencje zastosowania metody. Sposób stosowania był badany według: stopnia schematyzacji,

rodzaju wykorzystywanych danych, uczestnictwa interesariuszy oraz złożoności przetwarzanych informacji. Jeśli chodzi o warunki stosowania metod, kryteria obejmowały podmiot realizujący, przygotowanie organizacji, wymagany poziom kwalifikacji podmiotu oraz zaangażowanie (*versus* brak zaangażowania) podmiotu zewnętrznego.

Książka Marka Ćwiklickiego pokazuje, że stosowane metody nie mają charakteru swoistego dla zarządzania wartością publiczną, lecz są zapożyczane z innych subdyscyplin. Mimo drobnych niedoskonałości stanowi ona wartościową lekturę zarówno dla badaczy, jak i menedżerów publicznych. Może się znaleźć w spektrum zainteresowań specjalistów z zakresu administracji publicznej, zarządzania zmianami i innych subdyscyplin, a także pełnić funkcję podręcznika.

Bibliografia

- Ćwiklicki M. (2019), *Metody zarządzania wartością publiczną*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1992), *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, „Harvard Business Review”.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2002), *Strategiczna karta wyników. Jak przenieść strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Moore M.H. (2003), *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan*, „Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper”, 18.