ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 261, 2011

Wawrzyniec Rudolf [*]

ROZWÓJ ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO[1]

W opracowaniu podjęto tematykę administracji publicznej, która kiedyś związana była głównie z naukami prawnymi i politologią, zaś współcześnie coraz częściej jest przedmiotem uwagi nauk ekonomicznych, w tym organizacji i zarządzania. Zarządzanie publiczne (*Public management*) jest niewątpliwie obszarem dynamicznym, który w ostatnich dekadach, w krajach o rozwiniętych demokracjach i stabilnych systemach instytucjonalnych, podlegał znaczącej ewolucji. Celem opracowania jest próba usystematyzowania tych zmian oraz ocena rozwoju tej dyscypliny w praktyce funkcjonowania organizacji sektora publicznego w Polsce. W opracowaniu wykorzystano szeroką literaturę przedmiotu w zakresie *public governance*[2], w tym zarówno literaturę zagraniczną, jak i aktualne piśmiennictwo krajowe.

1. POJĘCIE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Na administrację publiczną spojrzeć można z różnych punktów widzenia. W opracowaniu tym jej analiza prowadzona będzie z pozycji nauk organizacji i zarządzania. W sposób ogólny organizację publiczną określić można jako społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, psychospołeczny, materialno-techniczny oraz podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania oraz relacje ze środowiskiem zewnętrznym wyróżniają się publicznością jako jego immanentną cechą[3].

---

[*] Dr, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

[1] Opracowanie jest jednym z rezultatów projektu badawczego, jakie autor współrealizuje w ramach grantu badawczego własnego, finansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego N N115 364339, pt. *Marketing jako operacyjne rozwinięcie koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*.

[2] Autor jest zwolennikiem tłumaczenia terminu *governance* w odniesieniu do organizacji publicznych jako współrządzenie/współzarządzanie. W zależności od kontekstu jego zastosowania termin „współrządzenie" (wymiar rządzenia) lub „współzarządzanie" (wymiar zarządzania) jest właściwy.

[3] B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 255.

Jak pisze B. Kożuch, zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego[4]. Głównym obiektem badań tej dyscypliny jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim organizacjami publicznymi, a także makrosystemami, takimi jak gospodarka narodowa i państwo oraz mezosystemami, np. regionami i sferami życia publicznego. W ten nurt definiowania tego terminu wpisuje się również J. Hausner, określający zarządzanie publiczne jako proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju[5].

W innym ujęciu, tzw. usługowym, zarządzanie publiczne rozumie się jako zarządzanie usługami publicznymi. Odnosić się będzie do wszystkich organizacji, które świadczą usługi publiczne. Warto w tym kontekście zauważyć, że obok instytucji publicznych coraz większą rolę w tym zakresie odgrywają organizacje *non profit* czy nawet podmioty prywatne. Wówczas wspomniane zarządzanie obejmuje planowanie i organizowanie usług publicznych oraz motywowanie menedżerów i podległych im pracowników do świadczenia tych usług na wysokim poziomie. Ważne jest przy tym racjonalne wykorzystanie posiadanych środków (publicznych) czy kontrolowanie stopnia użyteczności wyniku działania danej organizacji[6].

2. ETAPY ROZWOJU ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Znamienna dla przełomu wieków była wypowiedź P. Druckera, który słusznie przewidywał, że „w XXI wieku sektor wzrostu w krajach rozwiniętych nie będzie związany ze sferą biznesu. Najprawdopodobniej będzie nim nie nastawiony na zysk sektor publiczny, w którym obecnie niezwykle potrzebne jest przeprowadzenie systematycznych, konkretnych działań, będących praktycznym zastosowaniem zasad zarządzania, co w efekcie może przynieść w ciągu krótkiego okresu bardzo dobre rezultaty”[7]. Faktycznie, dotychczasowe doświadczenia pokazują, że sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego bezpośrednio wpływa na budowanie dobrobytu społecznego.

---

[4] *Ibidem*, s. 256.

[5] J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 31.

[6] B. Kożuch, *Zarządzanie*…, s. 256.

[7] P. F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2000, s. 8–9.

Niżej omówiono najważniejsze koncepcje zarządzania w organizacjach publicznych, które zmieniały się wraz ze zmianami warunków otoczenia oraz kształtowaniem nowych zadań administracji publicznej.

2.1. Administracja publiczna

Problematyka zarządzania organizacjami publicznymi jest przedmiotem rozważań teoretycznych i koncepcyjnych już od wielu lat. Z reguły, aby oddać charakter współczesnych przemian w zakresie organizacji sposobu zawiadywania sprawami publicznymi, autorzy starają się nawiązywać do tzw. modelu weberowskiego, nazywanego modelem idealnej biurokracji[8]. Niewątpliwie, ten biurokratyczny model organizacji administracyjnej przewyższa inne formy organizacyjne pod względem precyzji działania, stabilności, ścisłej dyscypliny i lojalności. Model weberowski z punktu widzenia zwierzchników organizacji zapewnia najwyższy stopień przewidywalności wyników oraz wykazuje wyższość pod względem efektywności. Jak pisze J. Hausner, model weberowski znalazł dodatkowe uzasadnienie w teorii administracji F. W. Taylora, zgodnie z którą racjonalność organizacji miała zapewnić maksymalne uproszczenie i standaryzację działań[9].

Tak jak model taylorowski w organizacjach gospodarczych, tak model weberowski w administracji publicznej z czasem okazał się przydatny tylko w ograniczonym stopniu. Wśród wad modelu weberowskiego warto wymienić następujące[10]:

a) rozproszenie władzy i odpowiedzialności, wynikające z wąskiej specjalizacji i indywidualizacji zadań;

b) powstanie wewnątrzorganizacyjnych monopoli, co czyni organizację mało przejrzyst;

c) brak współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi, co powoduje dodatkowe koszty i opóźnienia decyzyjne;

d) samoobsługiwanie się biurokracji, która kieruje się własnymi kryteriami oceny wyników pracy;

e) eksternalizacja kosztów i brak społecznej kontroli nad działaniami biurokracji.

Praktyczne wykorzystywanie modelu weberowskiego owocowało wzrostem zjawiska korupcji. Poszczególne komórki organizacyjne były zdezintegrowane, koncentrowano się na formalnych procedurach, działania jednostek organizacyjnych podporządkowane były interesom pracowników, a nie obywateli.

---

[8] J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*..., s. 13–14.

[9] *Ibidem*, s. 14–15.

[10] F. Dupuy, *Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?*, [w:] *Rząd przyszłości*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2002, s. 219–220, cyt. za: J. Hausner, *Zarządzanie*…, s. 16.

Zarządzanie w administracji publicznej ulegało zmianie już od zakończenia II wojny światowej, kiedy to w wielu państwach zachodnich zmieniały się warunki jej funkcjonowania. Wprowadzany tam nowy ład społeczny implikował konieczność dostosowania struktur administracyjnych. Warto zwrócić uwagę na zjawiska decentralizacji państwa i rozwój samorządności terytorialnej, które wywarły niewątpliwy wpływ na współczesne podejścia do zarządzania w sektorze publicznym.

2.2. Nowe zarządzanie publiczne

Popularne w ostatnich dziesięcioleciach *New Public Management* (NPM) wywodzi się z teorii ekonomii (m. in. teoria wyboru publicznego, teoria kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym. Reformy podejmowane w tym nurcie opierały się na mechanizmach i instrumentach charakterystycznych właśnie dla organizacji sektora prywatnego.

Ch. Hood wymienia następujące elementy koncepcji NPM[11]:

- menedżerskie podejście do koncepcji NPM,
- precyzyjne i jednoznacznie zdefiniowane mierników i wskaźników działania,
- ukierunkowanie na kontrolę rezultatów w obszarze realizowanych celów i zadań,
- reorganizacja struktur w sektorze publicznym i poszczególnych organizacjach publicznych,
- działania zmierzające do wyzwalania mechanizmów konkurencyjnych w sektorze publicznym,
- zestaw instrumentów NPM oparty na rozwiązaniach sektora biznesowego,
- racjonalne i zrównoważone gospodarowanie zasobami.

W ostatnich latach zaczęto dostrzegać pewne niedoskonałości tej koncepcji[12]. Autorzy NPM nie zastanawiali się nad kwestią, czemu służy konkretna instytucja publiczna oraz jak wpływa na korzyści poszczególnych interesariuszy. NPM koncentrowało się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na efektywności organizacji w sensie zdolności do zaspokajania społecznych potrzeb. Wśród zarzutów jest również taki, że nie odpowiedziano na pytanie, jak organizacja publiczna ma być oceniana i przez kogo. Koncentrowano się na optymalizowaniu procesu dostarczania usług publicznych, wykorzystując techniki z sektora prywatnego. Niestety, w koncep-

[11] Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration" 1991, vol. 69 (1), s. 4–5.

[12] E. Ferlie, J. Hartley, S. Martin, *Changing Public Service Organisations – Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management" 2003, no. 14, s. 1–14.

cji NPM zignorowano też rolę rządzenia w organizacjach publicznych, czyli wpływ polityki na podejmowane przez władzę publiczną decyzje. Wymienione niedoskonałości NPM sprawiły, że pojawiła się nowa koncepcja nazywana *public governance* lub *New Public Governance.*

2.3. New Public Governance

Prekursorem koncepcji *governance* w odniesieniu do sektora publicznego był Amerykanin Harlan Cleveland, który już w 1972 r. wykazał się niebywałą wręcz intuicją i dość precyzyjnie opisał prognozowane przez siebie zmiany w zarządzaniu publicznym[13]. Warto nawiązać do tych prognoz, ponieważ dzisiejsze rozumienie *governance* w odniesieniu do sektora publicznego niewiele się zmieniło, a sama koncepcja od dwóch dekad jest powszechnie uznawana, coraz częściej traktowana jako nowy paradygmat w administracji publicznej. Cleveland prognozował, że organizacje nie będą już zbudowane na zasadzie hierarchicznych piramid z realną władzą na ich wierzchołku. Ewoluują one w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a wezmą w nim udział zarówno podmioty wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Będą to podmioty, które uważają się za współodpowiedzialne za określone działania. Fakt spłaszczania struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem konsultacji społecznych. Im większej wagi sprawy leżą w kompetencji danej organizacji, tym, zgodnie z Clevelandem, bardziej powinno się rozpraszać realną władzę oraz zwiększać liczbę osób, których udział w procesie podejmowania decyzji jest pożądany. Cleveland twierdził już 40 lat temu, że coraz większej skali problemy będą wymagały zaangażowania wielu liderów partycypujących w podejmowaniu decyzji, pochodzących zarówno z organizacji publicznych, jak i niepublicznych[14]. Stwierdzenia te, a właściwie prognozy wysuwane przez cytowanego autora, stały się faktem w krajach o rozwiniętej demokracji i stabilnych systemach instytucjonalnych.

Współcześnie, kiedy *public governance* jest już szeroko opisywane i staje się nowym paradygmatem funkcjonowania administracji publicznej w krajach rozwiniętych, S. P. Osborne proponuje stosować termin *New Public Governance*. Koncepcja ta, zdaniem tego autora, wypływa ze złożoności, wieloskładniko-

[13] H. Cleveland, The *Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper & Row, New York 1972, s. 12–13.

[14] *Ibidem*.

wości oraz różnorodności procesu wdrażania polityki publicznej a także sposobu dostarczania usług publicznych w XXI w.[15]

Dokonuje on interesującego zestawienia (tab. 1), gdzie porównuje poszczególne elementy wszystkich trzech koncepcji (administracja publiczna – PA, nowe zarządzanie publiczne – NPM, nowe współrządzenie/współzarządzanie – NPG).

Tabela 1. Podstawowe elementy NPG w porównaniu z PA i NPM

Kluczowe elementy / Paradygmat	Podstawy teoretyczne	Charakter państwa	Koncentracja uwagi	Położenie nacisku na	Mechanizm alokacji zasobów	Typ systemu usług	Baza wartości
Administracja Publiczna (Public Administration – PA)	Nauka o polityce, polityka publiczna.	Unitarne	System polityczny	Tworzenie polityki i jej wdrażanie	Hierarchia	Zamknięty	Etos sektora publicznego.
Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management – NPM)	Teoria racjonalnego wyboru/Teoria wyboru publicznego, Nauki o zarządzaniu	Regulacyjne	Organizacja	Zarządzanie zasobami organizacji oraz rezultaty	Rynek oraz kontrakty (w rozumieniu klasycznym i neoklasycznym)	Otwarty w sposób racjonalny	Skuteczność konkurowania oraz miejsce na rynku
Nowe Współrządzenie/ Współzarządzanie Publiczne (New Public Governance – NPG)	Teoria instytucjonalna i teoria sieci	Pluralistyczne	Organizacja w otoczeniu	Negocjowanie wartości, treści i relacji	Sieci powiązań i kontrakty partnerskie.	Otwarto – zamknięty	Rozproszona

Źródło: S. P. Osborne, *Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?*, [w:] *The New Public Governments? Emerging Perspective on Theory and Practice of Public Governance*, ed. S. P. Osborne, ROUTLEDGE, London and New York 2010, s. 10.

[15] S. P. Osborne, *Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?*, [w:] *The New Public Governments? Emerging Perspective on Theory and Practice of Public Governance*, ed. S. P. Osborne, ROUTLEDGE, London and New York 2010, s.10.

Różnice zostały przedstawione w kilku wymiarach. Pierwszy to wymiar teoretyczny. W przypadku koncepcji NPG podstawę teoretyczną stanowią: teoria instytucjonalna i teoria sieci, podczas gdy dla NPM była to teoria racjonalnego wyboru oraz teoria wyboru publicznego. Nowe podejście do zarządzania publicznego: NPG pokazuje związki tej koncepcji z nową ekonomią instytucjonalną, zyskującą od pewnego czasu coraz większą popularność[16]. Kolejny wymiar to charakter państwa, które dążąc do przemian zgodnych z NPM, staje się pluralistyczne. Przedmiotem porównań była również koncentracja uwagi. Dla NPG jest to organizacja publiczna osadzona w pewnym otoczeniu instytucjonalnym. Sugeruje to potrzebę kreowania relacji z poszczególnymi organizacjami w tym otoczeniu, aby sprawniej realizować postawione zadania publiczne. W koncepcji klasycznej administracji publicznej ważny był w tym zakresie system polityczny, natomiast w NPM koncentrowano uwagę na organizacji, głównie jej procesach wewnętrznych. W koncepcji NPG nacisk kładziony jest na negocjacje, wypracowywanie rozwiązań i kreowanie sieci powiązań. W zestawieniu Osborna ważnym kryterium rozróżniającym wszystkie trzy paradygmaty jest mechanizm alokacji polegający na głębokiej ewolucji od hierarchii, poprzez rynek do sieci. Te ostatnie są przejawem złożoności dzisiejszej rzeczywistości. Kolejne kryterium – system usług – w koncepcji NPG jest w dużej mierze otwarty, ale specyfika sektora publicznego wymaga niekiedy zastosowania tam systemu zamkniętego. Natomiast baza wartości oparta jest na wielu podstawach w przeciwieństwie do przyjętego niegdyś etosu sektora publicznego (PA) czy skuteczności konkurowania (NPM).

3. ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W POLSCE – PRÓBA OCENY

Praktyczne znaczenie koncepcji *governance* w administracji publicznej zależy od tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej[17]. Jak twierdzi H. Izdebski, państwa, w których nie było monarchii absolutnej (Wielka Brytania, Szwecja), są bardziej otwarte pod tym względem od państw znajdujących się wciąż pod wpływem tradycji absolutyzmu. Państwa, takie jak Niemcy i Austria – tradycyjnie zdecentralizowane – są bardziej otwarte niż państwa o silnych tradycjach centralizacji i koncentracji władzy (Polska). W porównaniu z krajami Zachodu, gdzie przemiany w podejściu do zawiadywania sprawami publicznymi miały charakter ewolucyjny, w Polsce przeszło 20 lat temu powstała potrzeba dostosowania administracji publicznej, ukształtowanej w systemie hierarchicznym w gospodarce centralnie planowanej, do nowej

[16] S. Rudolf, *Nowa ekonomia instytucjonalna*, „Przedsiębiorstwo Przyszłości" 1/2010, s. 9–11.

[17] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 1/2007, s. 17.

rzeczywistości ustroju demokratycznego oraz gospodarki rynkowej. Ważną rolę w realizacji przemian ustrojowych odgrywały międzynarodowe programy pomocowe umożliwiające wzmacnianie takich zjawisk, jak budowanie społeczeństwa obywatelskiego, rozwój demokracji, a także budowa nowych struktur instytucjonalnych czy poprawa funkcjonowania istniejących. Warto wymienić programy, które wniosły istotny wkład w przemiany w administracji publicznej w Polsce. Należą do nich m. in. US AID, programy OECD oraz Unii Europejskiej. Mimo wielu udanych projektów administracja publiczna w Polsce nadal wymaga zmian. S. Mazur wymienia następujące paradoksy związane z reformowaniem polskiej administracji publicznej w ostatnich latach[18]:

a) reformowanie administracji publicznej nie stanowi centralnego zagadnienia dla rządzących elit,

b) sposobności na poprawę własnej wiarygodności politycy upatrują w rytualnej krucjacie antyadministracyjnej,

c) oczekiwania obywateli i polityków wobec administracji publicznej są wysoce niespójne,

d) administracja publiczna przedkłada trwanie nad rozwój.

Mimo upływu czasu w Polsce warunki dla rozwoju koncepcji *governance* są nadal dużo mniej sprzyjające[19].

Ważnym stymulatorem zmian w podejściu do zawiadywania sprawami publicznymi jest Unia Europejska, która docenia rolę sprawnego i efektywnie działającego sektora publicznego. Daje on gwarancję elastycznego dostosowywania się jego struktur do zmieniających się potrzeb społecznych i otoczenia. W szerszym ujęciu państwo sprawne to takie, które umiejętnie tworzy warunki do rozwoju i wzrostu gospodarczego. Dlatego w ramach europejskiej polityki spójności ważnymi priorytetami wsparcia są: rozwój instytucjonalny i poprawa współrządzenia/współzarządzania. W Polsce w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki problemowi usprawniania administracji publicznej w okresie programowania 2007–2013 poświęcono priorytet V („Dobre rządzenie"). Wartością dodaną polityki spójności dla kraju beneficjenta jest również to, że dzięki sprawności jej mechanizmów nowoczesne wzorce zarządzania strategicznego i finansowego zostały przeniesione w sferę zarządzania rozwojem kraju[20].

Należy podkreślić, że w kontekście narastających potrzeb zmian w organizacjach sektora publicznego rośnie znaczenie odpowiedniego profilu kształcenia

---

[18] M. Mazur, *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz,LIBER, Warszawa 2010, s. 62–63.

[19] Frekwencja w wyborach publicznych w naszym kraju jest na znacznie niższym poziomie niż w krajach Europy Zachodniej, a wskaźniki zaufania społecznego lokują Polskę na końcu Europy.

[20] *Efekty polityki spójności w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, sierpień 2009, s. 26–30.

na szczeblu uczelni wyższych. Do niedawna służby te były kształcone tylko na kierunkach administracyjnych, gdzie przyszli pracownicy urzędów nabywali wiedzę na temat aktów normatywnych, regulacji, struktur administracyjnych, co jest konieczne, choć współcześnie niewystarczające. Jeszcze kilka lat temu G. Prawelska-Skrzypek pisała: „nikt (w Polsce) nie ukierunkowuje programów przede wszystkim na kształtowanie postaw etycznych i obywatelskich, postaw służby publicznej i reprezentowania interesu społeczności. Nikt nie uczy wykonywania zadań w wielopoziomowych strukturach sieciowych. Nikt nie uczy prawdziwego otwarcia się na interesy obywateli i prowadzenia procesów patycypacji publicznej”[21].

Cztery lata później inny autor formułuje już bardziej optymistyczne wizje: „powszechna jest już chyba świadomość, że przygotowywanie biernych wykonawców instrukcji i procedur, którzy wiedzą doskonale, jak skutecznie nie załatwić sprawy współobywatela i odesłać go z kwitkiem, musi ustąpić miejsca kształceniu pozwalającemu szybko identyfikować problemy i znajdować właściwe instrumenty do ich efektywnego rozwiązywania”[22]. Od kilku lat uczelnie wyższe zaczynają wprowadzać tę dyscyplinę do programów studiów wydziałów zarządzania czy ekonomii jako specjalność kierunku zarządzanie albo jako odrębny kierunek[23]. O rozwoju nowego podejścia do zarządzania w organizacjach sektora publicznego świadczą również coraz liczniejsze publikacje w całości lub w części podejmujące tę problematykę[24]. Rośnie przekonanie, że zarządzanie publiczne zasługuje na stworzenie odrębnej subdyscypliny w ramach nauk o zarządzaniu[25] .

Wiele wskazuje na to, że w ostatnich latach w Polsce do praktyki zarządzania w organizacjach publicznych skutecznie przenikają narzędzia i techniki NPM, które mają optymalizować ich funkcjonowanie. A. Zalewski w prowadzonych badaniach identyfikuje liczne dowody na wykorzystywanie wspomnianych technik na poziomie samorządów terytorialnych[26]. Równocześnie coraz

---

[21] G. Prawelska-Skrzypek, *Pożądane a dostępne na polskim rynku edukacyjnym kwalifikacje pracowników sektora publicznego*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwentów studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej*, red. W. Mikułowski, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok 2006, s. 35.

[22] J. Stępień, *Business administration i public administration. Konsekwencje dla edukacji*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, LIBER, Warszawa 2010, s. 130.

[23] M. in. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytetu Jagielloński, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warszawski.

[24] B. Kożuch, *Zarządzanie…*; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne…*; *Nowe zarządzanie…*

[25] Zob. S. Sudoł, B. Kożuch, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 382–399.

[26] Por. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

częściej możemy zaobserwować również symptomy wykorzystania koncepcji *governance* w różnych organizacjach sektora publicznego. Sektor ten zaczyna otwierać się na współpracę z sektorem prywatnym i społecznym. Najczęściej ma to formę umów w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz przekazywania części zadań organizacjom pozarządowym (tzw. trzeci sektor). Jako pozytywny sygnał można odczytać również fakt, że organizacje publiczne coraz częściej wchodząc w relacje ze swoimi interesariuszami (również z sektorów gospodarczego i społecznego) budują sieci powiązań. Z czasem to struktury te mogą okazać się niezmiernie istotne dla efektywności sektora publicznego w Polsce.

Współcześnie w obliczu śmiałych planów strategicznego rozwoju Polski sprawy zarządzania państwem stają się warunkiem ich powodzenia. Dobrze, że problematyka *governance*, a właściwie zasad *good governance*[27], stała się przedmiotem dyskusji na poziomie rządowym już w 2008 r.[28] Pozytywnie należy również ocenić próbę systemowego podejścia do usprawniania organów państwa, ale i innych podmiotów publicznych w postaci dokumentu: „Sprawne Państwo 2020", który w momencie oddawania tego tekstu odbywa konsultacje międzyresortowe[29]. Jego zapisy wydają się wpisywać w kierunek zmian, który został nakreślony we wcześniejszej części tego opracowania.

4. PODSUMOWANIE

Ewolucyjne przemiany związane z podejściem do zarządzania publicznego w krajach o dojrzałych demokracjach i stabilnych systemach instytucjonalnych w ostatnich latach nabrały większej dynamiki. Organizacje publiczne ewoluują w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a biorą w nim udział zarówno podmioty wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Są to podmioty publiczne, społeczne i prywatne, które uważają się za współodpowiedzialne za określone działania. Niewątpliwie spłaszczanie struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem konsultacji społecznych. Powstające sieci powiązań wymagają nowego podejścia do procesu zarządzania relacjami.

---

[27] Zasady te to: otwartość, partycypacja, efektywność i spójność.

[28] *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, wrzesień 2008.

[29] *STRATEGIA „Sprawne Państwo 2020",* Projekt przeznaczony do uzgodnień międzyresortowych, Warszawa, 10.10.2011, (http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/218/20117) (odczyt 20.11.2011).

Przytoczone procesy, tak charakterystyczne dla najbardziej rozwiniętych krajów Europy i świata, w coraz większym zakresie dotyczą również Polski. Zatem i w naszym kraju powstaje potrzeba wyposażenia administracji w odpowiednie instrumenty i narzędzia działania odpowiadające procesom *governance.* Już obecnie zaobserwować można symptomy zainteresowania tym nowym podejściem do zarządzania organizacjami publicznymi. Ważne jest jednak to, aby usprawniając polską administrację, nie pozostawać na etapie tzw. nowego zarządzania publicznego (NPM), ale uwzględniać równocześnie najnowsze podejście do zarządzania organizacjami publicznymi związane z koncepcją nowego współrządzenia/współzarządzania (NPG).

Przytoczone fakty uzasadniają pogląd, że będąca w fazie konsultacji rządowa strategia „Sprawne państwo 2020" stanie się wkrótce podstawą systemowego podejścia do usprawniania administracji publicznej w naszym kraju. Kluczowe jest jednak to, aby zawarte w niej zapisy, również te związane z nowym podejściem do zarządzania organizacjami publicznymi, zostały skutecznie wprowadzone w życie.

BIBLIOGRAFIA

Cleveland H., *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper & Row, New York 1972.

Drucker P. F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2000.

Dupuy F., *Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?*, [w:] *Rząd przyszłości*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2002.

Efekty polityki spójności w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, sierpień 2009.

Ferlie E., Hartley J., Martin S., *Changing Public Service Organisations – Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management" 2003, no. 14.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.

Hood Ch., *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration" 1991, vol. 69 (1).

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 1/2007.

Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, wrzesień 2008.

Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.

Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Wyd. Liber, Warszawa 2010.

Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

Osborne S. P., *Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?*, [w:] *The New Public Governments? Emerging Perspective on Theory and Practice of Public Governance*, ed. S. P. Osborne, ROUTLEDGE, London and New York 2010.

Prawelska-Skrzypek G., *Pożądane a dostępne na polskim rynku edukacyjnym kwalifikacje pracowników sektora publicznego*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwentów*

studiów administracji, a potrzeby polskiej służby publicznej, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, red. W. Mikułowski, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok 2006.

Rudolf S., *Nowa ekonomia instytucjonalna*, „Przedsiębiorstwo Przyszłości" 1/2010.

STRATEGIA „Sprawne Państwo 2020", Projekt przeznaczony do uzgodnień międzyresortowych, Warszawa, 10.10.201, (http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/218/20117) (odczyt 20.11.2011).

Sudoł S., Kożuch B., *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.

Wawrzyniec Rudolf

DEVELOPMENT OF PUBLIC MANAGEMENT

The paper concerns the public administration, which in the past was a discipline mainly connected with political science and public policy, and today is the subject with theoretical roots in institutional and network theory. The author presents the evolution of the following concepts (Public Administration, New Public Management, New Public Governance) showing their main characteristics. The network creation and network management seems to be the future of improving public sector's results.

The Polish public administration follows the mood of changes in this regard. Today the changes are more efficiency oriented (NPM concept), but there are also some signs that the concept of New Public Governance is possible (in the future) in the Polish realities. Today it is rather cooperative approach than network approach, but these processes have to last time.