

Aleksandra Wąsowska*, Krzysztof Wąsowski**

Teoretyczne koncepcje zarządzania publicznego

Theories of public management: The article compares three dominant theories of public management and discusses whether these theories meet the needs of public management practice in 21st century. The authors first discuss challenges related to public sector management, indicating the increasing role of public sector in modern economy. The next section focuses on the differences between organisations operating in public and private sectors. Next, the article outlines three main theories of public sector management: hierarchical approach (classical theory of bureaucracy), market approach (New Public Management) and network approach (New Public Governance). In the final section the authors present the comparative analysis of these theories and discusses their relevance to contemporary public management.

Słowa kluczowe: *sektor publiczny, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, new public governance*

Keywords: *public sector, public administration, public management, bureaucracy, new public management, new public governance*

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Zakład Zarządzania Strategicznego i Międzynarodowego, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski; e-mail: awasowska@wz.uw.edu.pl.

** Doktor nauk ekonomicznych, współpracownik Katedry Zarządzania Projektami, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa; e-mail: krzysztof.wasowski@msz.gov.pl.

Wstęp

Celem autorów artykułu jest porównanie trzech podstawowych teoretycznych koncepcji zarządzania publicznego oraz odpowiedź na pytanie, na ile koncepcje te odpowiadają praktyce zarządzania publicznego w XXI wieku. We wstępie przedstawiono wyzwania związane z zarządzaniem w sektorze publicznym, wskazując na wzrost udziału sektora publicznego w gospodar-

ce. Kolejna część artykułu przybliży specyfikę zarządzania publicznego przez omówienie różnic między organizacjami należącymi do sektorów publicznego i prywatnego oraz wyjaśnienie powodów, dla których zarządzanie publiczne wymaga własnych ram teoretycznych. Następnie scharakteryzowane zostaną trzy główne koncepcje wypracowane w nauce zarządzania publicznego: podejście hierarchiczne (klasyczna teoria biurokracji), podejście rynkowe (nowe zarządzanie publiczne) i podejście sieciowe (*New Public Governance*). W podsumowaniu przedstawiona zostanie analiza porównawcza tych trzech koncepcji. Artykuł zakończy próba odpowiedzi na pytanie, czy wypracowane w literaturze koncepcje teoretyczne stanowią adekwatną ramę opisu zjawisk występujących we współczesnych organizacjach sektora publicznego.

Woodrow Wilson, prezydent Stanów Zjednoczonych, uznawany jednocześnie za jednego z prekursorów i twórców nowoczesnego podejścia do nauki administracji w artykule z 1887 r. stwierdził, że: *celem badań administracji jest po pierwsze określenie zadań, które rząd jest w stanie z powodzeniem wykonywać, a następnie ustalenie, w jaki sposób rząd powinien realizować te zadania, uwzględniając najwyższą wydajność, możliwie najniższym kosztem i z najmniejszym nakładem energii*¹. Nowoczesna nauka zarządzania publicznego, której początki sięgają XIX wieku, poszukuje rozwiązań, które pozwoliłyby poprawić jakość i dostępność usług publicznych, zwiększając skuteczność i wydajność funkcjonowania sektora publicznego.

Naukowe rozważania na temat optymalnych modeli zarządzania publicznego stanowiły odpowiedź na wyzwania praktyki. Najważniejsze z tych wyzwań to obserwowany w ostatnich stu latach gwałtowny wzrost udziału państwa w gospodarce, który obecnie w wielu krajach jest najwyższy w historii. W XIX wieku rola państwa ograniczała się niemal wyłącznie do opisywanej przez Adama Smitha funkcji nocnego stróża, a wydatki rządowe w większości krajów świata nie przekraczały 10% PKB². W połowie lat 50. XX wieku udział sektora publicznego w gospodarce wynosił już 20–30% w krajach Europy Zachodniej i 15% w Stanach Zjednoczonych³. Obecnie udział wydatków sektora publicznego w PKB w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wynosi od 32% (w Korei Południowej) do 60% (w Słowenii). W Polsce w 2013 r. wyniósł on 42% (wykres 1).

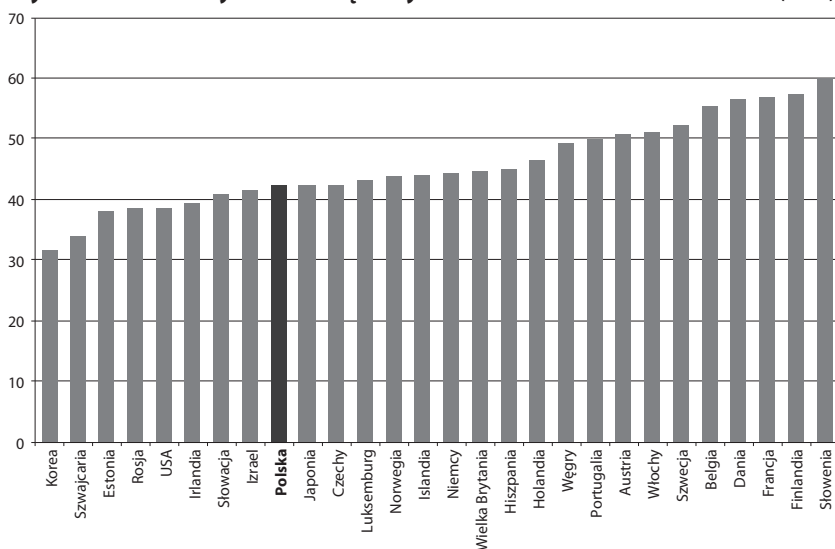
¹ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, nr 2(2), s. 197–222.

² V. Tanzi, *Gospodarcza rola Państwa w XXI wieku*, seria „Materiały i Studia”, z. 204, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2006.

³ W. Orłowski, *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem* [w:] *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, A. Haber, M. Szałaj (red.), PARP, Warszawa 2010.

Wykres 1. Udział wydatków rządowych w PKB w 2013 r.

(w %)



Źródło: OECD, *General government spending (indicator)*, 2016 [dostęp: 28 kwietnia 2016 r.].

Wzrost udziału sektora publicznego w PKB oznacza, że efektywność i wydajność tego sektora w coraz większym stopniu determinują całość procesów gospodarczych zachodzących w danym państwie i globalnej gospodarce. Z tego powodu oczekiwania społeczne wobec sektora publicznego rosną. Współczesne trendy społeczne i polityczne, takie jak starzenie się społeczeństwa, indywidualizacja wzorców konsumpcyjnych, a także globalizacja i integracja polityczna wzmagają presję na poprawę wydajności i skuteczności działań sektora publicznego.

Specyfika zarządzania w sektorze publicznym

Zarządzanie publiczne uważane jest za subdyscyplinę nauk o zarządzaniu, która przedmiotem swego zainteresowania czyni zarządzanie w administracji rządowej, jednostkach samorządu terytorialnego i organizacjach pozarządowych, a także instytucjonalne uwarunkowania praktyk zarządzania oraz współpracę między sektorem publicznym a organizacjami gospodarczymi⁴.

⁴ S. Cyfert i in., *Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, nr 1(161), s. 37–48.

Zarządzanie w sektorze publicznym różni się od zarządzania w sektorze prywatnym⁵. Po pierwsze, konstytucyjne rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej powoduje, że menedżerowie zatrudnieni w sektorze publicznym realizują zadania i cele ustalone na zewnątrz organizacji. Dodatkowo działają oni w strukturach, na których kształt mają ograniczony wpływ, ponieważ projektowane są one poza organizacją. Mają też ograniczony wpływ na rozwój kariery zawodowej podlegających im pracowników⁶. W sektorze prywatnym zaangażowanie decydentów we wdrażanie decyzji, a także w projektowanie wspierających ten proces struktur oraz dobór uczestniczących w tym procesie pracowników uważa się za kluczowy warunek skutecznej realizacji celów i zadań.

Po drugie, organizacje sektora publicznego silniej odczuwają presję otoczenia. W sektorze prywatnym zewnętrzni interesariusze (np. lokalna społeczność) mają ograniczony wpływ na strategię firmy, a ich oczekiwania bywają ignorowane przez menedżerów. W sektorze publicznym niezaspokojone oczekiwania interesariuszy zewnętrznych zagrażają perspektywom reelekcji rządzącej koalicji, co wzmacnia presję polityczną na organizacje sektora publicznego.

Po trzecie, organizacje z sektorów publicznego i prywatnego różnią się kulturą organizacyjną. Organizacje sektora publicznego borykają się, z jednej strony, z nadmiernym biurokratyzmem, z drugiej zaś, w ich kulturę organizacyjną wpisany jest silny etos pracy związany ze służbą publiczną. Ten ostatni czynnik dotyczy jednak przede wszystkim dojrzałych demokracji. W krajach postkomunistycznych, w tym w Polsce, zbudowanie etosu służby publicznej stanowi poważne wyzwanie⁷.

Po czwarte, czas, jaki powierza się menedżerom z sektora publicznego na realizację celów jest zazwyczaj krótszy niż w sektorze prywatnym⁸. Organizacje sektora publicznego silnie podlegają cyklowi politycznemu. Wraz ze zmianą koalicji rządzącej zmianie ulega często strategia, kierownictwo, a także skład kadrowy organizacji publicznych. Wpływ cyklu politycznego sprzyja myśleniu krótkofalowemu, utrudniając tworzenie i wdrażanie strategii.

Po piąte, o ile w organizacjach sektora prywatnego sprawność zarządzania można zweryfikować na podstawie „obiektywnych” wskaźników rynkowych (np. udział w rynku, rentowność, wartość spółki), o tyle w organiza-

⁵ J.L. Bower, *Effective public management*, „Harvard Business Review” 1977, nr 2(55), s. 131–140.

⁶ *Ibidem*.

⁷ J. Kucharczyk, C. Trutkowski, *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

⁸ J.L. Bower, *Effective public management*, *op. cit.*

cyjach publicznych podobne wskaźniki znaleźć jest zdecydowanie trudniej. Organizacje sektora publicznego konkurują ze sobą nie o usługobiorców, lecz o zasoby z budżetu państwa. Tego rodzaju „konkurencja” rzadko jednak opiera się na kryterium efektywności. Z kolei próby wprowadzenia bezpośredniej konkurencji o usługobiorcę w organizacjach sektora publicznego nie podnoszą efektywności tych organizacji. G. Krause i J. Douglas wykazali na przykład, że stworzenie warunków konkurencji poprzez powierzenie tych samych zadań dwóm różnym organizacjom sektora publicznego prowadziło do spadku efektywności⁹. Spowodowane było to izomorfizmem – obie organizacje zaczęły się wzajemnie naśladować, ujednolicając standard świadczonych usług.

Różnice między zarządzaniem w sektorach prywatnym i publicznym powodują, że teorie wypracowane w ramach głównego nurtu nauk o zarządzaniu nie w pełni wystarczają do opisu specyfiki organizacji publicznych. Praktycznym przejawem tej częściowej rozłączności zarządzania „biznesowego” i publicznego są ścieżki kształcenia menedżerów sektora publicznego i prywatnego. Na Uniwersytecie Harvarda działają niezależnie od siebie Harvard Business School oraz John Kennedy Government School¹⁰. Choć zarządzanie publiczne traktować można jako subdyscyplinę nauk o zarządzaniu¹¹, czerpie ona równie silnie z dorobku ekonomii, nauk o administracji, politologii i socjologii¹².

Podejście hierarchiczne – klasyczna teoria biurokracji

Fundamentem tradycyjnego zarządzania publicznego, dominującego w XX wieku w znacznej części krajów świata, jest model idealnej biurokracji opisany przez Maksa Webera. Trzy kluczowe elementy tego modelu to specjalizacja, bezosobowość oraz hierarchia¹³.

Specjalizacja oznacza podział zadań i przypisanie ich ściśle określonym stanowiskom. Przykładem takiego podziału jest wyodrębnienie w ramach

⁹ G. Krause, J. Douglas, *Does agency competition improve the quality of Policy analysis? Evidence from OMB and CBO Fiscal Projections*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2006, nr 25(1), s. 53–74.

¹⁰ S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, „Studia Ekonomiczne/ Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 169, s. 199–204.

¹¹ S. Cyfert i in., *Subdyscypliny w naukach*, op. cit.

¹² W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 86–97.

¹³ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002.

administracji publicznej ministerstw, mających rozłączne kompetencje i obszary odpowiedzialności. Podział pracy występuje także w poszczególnych ministerstwach, w ramach których (np. w Polsce) wyodrębnia się departamenty i biura. Poszczególne jednostki organizacyjne mają ściśle określone zadania, co tworzy system o możliwie najwyższej wydajności technicznej¹⁴.

Bezosobowość oznacza, że decyzje kadrowe w organizacji (np. rekrutacja, podział obowiązków) dokonywane są według kwalifikacji formalnych, ocenianych m.in. na podstawie egzaminów, czy starszeństwa (stopniowe przechodzenie na coraz wyższe stanowiska, bez możliwości „przeskakiwania” kolejnych etapów). Jak zauważa M. Crozier w swoim studium biurokracji w organizacjach francuskich: *osobowość kandydatów, rezultaty osiągnięte w pracy, ich wydajność i wyobrażenia nie mogą i nie powinny być absolutnie brane pod uwagę (...); ocenia się tylko najbardziej bezosobowe cechy kandydatów*¹⁵. Podobnie bezosobowo traktowani są klienci organizacji sektora publicznego, co w zamierzeniu zapewnić ma równe traktowanie wszystkich interesantów.

Hierarchia oznacza natomiast system oparty na relacjach podrzędności-nadrzędności oraz ścisłą kontrolę zwierzchników nad podwładnymi. Przykładem tego rodzaju hierarchii są stosunki zwierzchnictwa w administracji rządowej, podzielonej, jak wspomniano wyżej, na ministerstwa, zgodnie z zasadą specjalizacji. Na czele ministerstwa stoi minister, któremu podlegają dyrektorzy biur i departamentów, będący z kolei zwierzchnikami naczelników. Naczelnicy kierują wydziałami, w ramach których wyodrębnia się dodatkowo podlegające im referaty.

Jako idealny model „racjonalnej” organizacji, *biurokracja eliminuje niemal całkowicie stosunki o charakterze osobistym oraz względy pozaracjonalne (wrogość, lęk, zaangażowanie uczuciowe i tak dalej)*¹⁶. M. Weber w swojej pracy podkreśla pozytywne strony biurokracji: niezawodność, precyzję, sprawność¹⁷. Do zalet biurokracji należą również wiedza zawodowa i profesjonalna, archiwizacja procedur i decyzji, a także nieujawnianie na zewnątrz tajemnic organizacyjnych¹⁸.

¹⁴ O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan 2003, s. 24.

¹⁵ M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, PWE, Warszawa 1967, s. 289.

¹⁶ R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWE, Warszawa 1982, s. 256–257.

¹⁷ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, *op. cit.*

¹⁸ D. Jemielniak, *W obronie biurokracji*, „Master of Business Administration” 2010, nr 2(103), s. 72–79.

Liczni autorzy wskazywali na poważne ograniczenia klasycznego modelu biurokracji, określane mianem dysfunkcji biurokracji¹⁹. Pierwszym z tym ograniczeń jest przeniesienie celów, polegające na tym, że wartość instrumentalna (tj. środek do osiągnięcia celów) staje się wartością ostateczną (celem samym w sobie). Przykładowo, podporządkowanie się przepisom niezależnie od sytuacji miało być pierwotnie środkiem do osiągnięcia określonych celów (np. sprawnej i rzetelnej obsługi interesantów). Mechanizm przenoszenia celów powoduje jednak, że ściśle „trzymanie się przepisów” staje się w biurokracji celem samym w sobie, realizowanym często kosztem podstawowych celów organizacji. Kolejną dysfunkcją biurokracji jest ograniczona zdolność uczenia się i adaptacji do zmian. Dyscyplina i posłuszeństwo powodują, że urzędnikom trudno jest przystosować się do nowych, specyficznych warunków, nieprzewidzianych w ogólnych przepisach²⁰. Poważnym problemem organizacji biurokratycznych jest także opisywany przez A.W. Gouldnera²¹ mechanizm błędnego koła biurokracji. Jest to samowzmacniający się proces, polegający na tym, że niska motywacja pracowników powoduje tworzenie kolejnych przepisów i zaostrzenie kontroli, co z kolei jeszcze bardziej osłabia motywację pracowników.

Opisane wyżej dysfunkcje biurokracji były silnie odczuwalne w sektorze publicznym. Popularyzacja modelu hierarchicznego w administracji publicznej pociągała za sobą drastyczny wzrost liczby zadań, przyporządkowanych do nich pracowników, jednostek organizacyjnych i środków budżetowych. W końcu lat 70. XX wieku coraz trudniejsze stawało się kontrolowanie budżetu, motywowanie urzędników oraz koordynowanie pracy poszczególnych jednostek. W efekcie jakość usług świadczonych przez administrację zaczęła spadać. Badacze i praktycy zaczęli wówczas poszukiwać nowych koncepcji zarządzania w sektorze publicznym.

Podjęcie rynkowe – nowe zarządzanie publiczne

Za jednego z głównych twórców wieloznacznej frazy „nowe zarządzanie publiczne” (*New Public Management*, NPM)²² uznaje się C. Hooda. Autor

¹⁹ R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, op. cit.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Idem*, *Patterns of industrial bureaucracy*, Free Press, Glencoe 1954.

²² Tłumaczenia angielskiego terminu „nowe zarządzanie publiczne” są już powszechnie używane w dyskursie naukowym od ponad dekady w Polsce w zakresie badań dotyczących sektora publicznego; zob. np. T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

w ważnym dla rozwoju koncepcji NPM artykule²³ podsumował kilka zasadniczych megatrendów zachodzących w sektorze publicznym od początku lat osiemdziesiątych. Te głębokie zmiany organizacyjne, określone właśnie mianem NPM, dotyczyły przede wszystkim Wielkiej Brytanii²⁴ oraz krajów Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, w tym w szczególności Australii²⁵, Kanady²⁶ i Nowej Zelandii²⁷. Nieco później NPM stało się popularne w Stanach Zjednoczonych²⁸ oraz w Europie kontynentalnej, przede wszystkim w Skandynawii²⁹.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju NPM miały działania reformatorskie podejmowane przez Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii (1979–1990) oraz administrację Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych (1980–1988). Przypisywanie rozwoju NPM wyłącznie silnej osobowości i liberalnej polityce ekonomicznej tych polityków byłoby jednak uproszczeniem. Zapoczątkowane przez nich działania reformatorskie były bowiem kontynuowane przez ich następców, tj. premiera Johna Majora w Wielkiej Brytanii i administrację Billa Clintona w Stanach Zjednoczonych. Również lewicowi politycy korzystali w swoich programach (np. koncepcja „trzeciej drogi” Tony’ego Blaira) z pomysłów generowanych w ramach koncepcji NPM. Niezależnie od uwarunkowanej kulturowo anglosaskiej genезy NPM, obecnie zjawisko wychodzi daleko poza granice kultury anglosaskiej

²³ C. Hood, *A Public Management For All Seasons?*, „Public Administration” 2009, nr 69(1), s. 3–19.

²⁴ Więcej na temat NPM w kontekście zarządzania sektorem publicznym w Wielkiej Brytanii zob. J. Burnham, S. Horton, *Public Management in the United Kingdom: A New Introduction*, Palgrave Macmillan, New York 2013.

²⁵ Więcej na ten temat zob. J. Johnston, *The New Public Management in Australia*, „Administrative Theory & Praxis” 2000, nr 22(2), s. 345–368.

²⁶ Więcej na temat kanadyjskich doświadczeń we wdrażaniu NPM zob. P. Aucoin, *The new public management: Canada in comparative perspective*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 1995.

²⁷ Niektórzy badacze uważają, że to właśnie Nowa Zelandia obok Wielkiej Brytanii była najbardziej radykalna i konsekwentna we wprowadzaniu NPM. Więcej na ten temat zob. J. Chapman, G. Duncan, *Is there now a new 'New Zealand model'?*, „Public Management Review” 2007, nr 9(1), s. 1–25; M. Tawat, *New Public Management in New Zealand: The Past, Present and Future of the Great Experiment*, „International Public Management Review” 2013, nr 14(2), s. 87–96.

²⁸ L. Lynn, *New Public Management Comes to America*, Harris School Working Paper Series 0804, http://harris.uchicago.edu/sites/default/files/working-papers/wp_08_04.pdf [dostęp: 28 kwietnia 2016 r.].

²⁹ Ch. Green, *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses*, „Governance” 2002, nr 15(2), s. 271–294.

i dotyczy zmian w administracji bardzo dużej ilości krajów, w tym praktycznie wszystkich członków OECD³⁰.

Pojęcie NPM, funkcjonujące w teorii i praktyce zarządzania publicznego od czterdziestu lat, nie doczekało się jak dotąd jednoznacznej definicji³¹. Wynika to zarówno z pojemności tego pojęcia, jak i faktu, że rozumienie i sposób stosowania ewoluowały. Dodatkowo, zarówno sposób rozumienia NPM, jak i wdrażane według tej koncepcji reformy mają często silnie lokalny charakter. Każdy z krajów stosujących tę koncepcję wypracował bowiem nie tylko własny model administracji, ale także w ramach pojemnej formuły NPM selektywnie stosował określone rozwiązania. Rozwój administracji publicznej zawsze bardzo silnie warunkowany był kulturowo i historycznie, stąd rozbieżności są znaczne, nawet na poziomie krajów związkowych oraz w zakresie administracji różnych szczebli³².

Nowe zarządzanie publiczne wykorzystuje koncepcję menedżeryzmu, podkreślającego wagę profesjonalnego zarządzania organizacjami oraz szerzej – kluczową rolę zawodowych menedżerów w społeczeństwie³³. NPM opiera się na założeniu, że funkcjonowanie sektora publicznego może zostać ulepszone przez „import” koncepcji biznesowych, technik i wartości z sektora prywatnego³⁴. Zgodnie z tym założeniem postuluje się używanie praktyk zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego³⁵. Odpowiedzialność sektora przenoszona jest z procesów i wkładu na wyniki końcowe działania. W takim wymiarze jak to jest możliwe wprowadza się konkurencyjną administrację publiczną, w szczególności dla tych agencji rządowych, które są odpowiedzialne za świadczenie usług.

Najważniejszymi elementami doktryny NPM są³⁶:

³⁰ OECD, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris 1995.

³¹ P. Dunleavy i in., *Digital Era Governance, IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 96.

³² Szerzej na temat uwarunkowań kulturowych wprowadzania reform w sektorze publicznym w szczególności w kontekście NPM zob. K. Verhoest, *The Relevance of Culture for NPM* [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, T. Christensen, P. Lægreid (red.), Routledge, Oxon 2011.

³³ J. Burnham, *The Managerial Revolution*, The John Day Company, New York 1941.

³⁴ Ch. Pollitt, *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*, „Administrative Science Management Public” 2007, nr 8, s. 110–115.

³⁵ J. Dixon, *Managerialism – something old, something borrowed, little new Economic prescription versus effective organizational change in public agencies*, „The International Journal of Public Sector Management” 1998, nr 11(2/3), s. 164–187.

³⁶ G. Bhatta, *International Dictionary of Public Management and Governance*, Routledge, Oxon/New York 2015, s. 377.

- urynkowanie (*marketization*), tj. wprowadzenie elementów konkurencji rynkowej w obszarze funkcjonowania sektora publicznego,
- dezagregacja (*disaggregation*), tj. rozłączenie funkcji w zakresie kształtowania polityki i funkcji nadzorczych,
- stworzenie systemu adekwatnych bodźców (*incentivization*), które łączą bezpośrednio osiągnięte wyniki z określonymi pozytywnymi i negatywnymi konsekwencjami.

Na poziomie praktycznym NPM oznacza zastosowanie biznesowych praktyk zarządzania w celu lepszej organizacji pracy i poprawy efektywności procesu zarządzania w sektorze publicznym³⁷. Stąd w założeniach pożądane jest przeniesienie bezpośrednio dobrze rozpoznanych i z powodzeniem od lat stosowanych metod i technik w zakresie zarządzania z sektora prywatnego do sektora publicznego. Proces ten odbywać się musi w ramach ograniczeń wynikających ze specyfiki funkcjonowania sektora publicznego. Do „zapożyczanych” w ten sposób technik należały np. *benchmarking*, TQM, strategiczna karta wyników, Kaizen czy Six Sigma.

Nowe zarządzanie publiczne postuluje zastosowanie w sektorze publicznym profesjonalnego zarządzania typu *hands on management*³⁸, tj. wymagającego aktywnego udziału menedżera w realizacji zadań, a nie ograniczania się do funkcji nadzoru podległych pracowników. Menedżer z sektora publicznego powinien być bezpośrednio zaangażowany we wszystkie etapy realizacji zadań i tym samym być doskonale zorientowany w bieżącej sytuacji. Jednocześnie powinien mieć dużą swobodę działania, a zakres jego odpowiedzialności powinien pokrywać się z zakresem jego autonomii. Innymi słowy, menedżer powinien być oceniany na podstawie wyników w obszarze, na który ma realny wpływ.

Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na kontrolę efektów działania poprzez skupienie się na wynikach, a nie na procedurach. Wymaga to jasnego określenia celów i wskaźników sukcesu, najlepiej wyrażonych ilościowo. Alokacja zasobów i nagród powinna być połączona z pomiarem efektywności działania. Aby ułatwić ten proces, w ramach dużych jednostek organizacyjnych powinny zostać wydzielone mniejsze jednostki, cieszące się względną autonomią. Odejście od „monolitycznych” struktur ma w założeniu służyć stworzeniu bardziej korporacyjnej struktury zarządzania

³⁷ Ch. Pollitt, *The New Public Management*, op. cit.

³⁸ Brak powszechnie używanego polskiego tłumaczenia terminu. Wybrani badacze tłumaczą termin *hands on management* jako „zarządzanie przez trzymanie ręki na pulsie”, por. J. Supernat, *Zarządzanie*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.

opartej na produktach oraz liniowej strukturze budżetowania mniejszych jednostek, współpracujących ze sobą. Jednostki te będą przez to lepiej sterowalne, co umożliwi podniesienie jakości wykorzystywanych kontraktów wewnętrznych oraz zewnętrznych (poza sektorem publicznym).

Nowe zarządzanie publiczne oznacza również podniesienie konkurencji w obrębie samego sektora publicznego przez stosowanie zamówień publicznych i wykorzystanie *outsourcingu*, co umożliwi zmniejszenie kosztów oraz poprawę standardów. NPM zakłada również dyscyplinę w zakresie wykorzystywania dostępnych zasobów, głównie cięcie kosztów bezpośrednich, podnoszenie dyscypliny pracy, opieranie się postulatowi związkowemu. Ma to na celu uzyskiwanie lepszych efektów działania przy niezmiennym budżecie.

Podejście sieciowe – *New Public Governance*

Rozwinięciem omówionego wyżej NPM jest podejście sieciowe, określane jako *New Public Governance* (NPG). Podejście sieciowe zakłada, że zarządzanie publiczne odbywa się w ramach sieci aktorów (np. jednostek administracji publicznej, przedsiębiorstw prywatnych, organizacji pozarządowych, pojedynczych osób), między którymi występują złożone interakcje. Zgodnie z tym podejściem państwo jest jednym z aktorów, współdziałającym z innymi w ramach sieci rządzenia.

New Public Governance kładzie nacisk na wydajność sektora publicznego (*efficiency*) mierzoną za pomocą zobiektywizowanych wskaźników (np. koszt realizacji określonego zadania). Podejście sieciowe skupia się natomiast na skuteczności (*effectiveness*), analizując, do jakiego stopnia dane zadania przyczyniają się do realizacji określonych celów społecznych. NPG, w odróżnieniu od NPM, mniej uwagi poświęca technikom, skupiając się raczej na kształtowaniu skutecznych instytucji, wspierających realizację złożonych celów społecznych. Budowanie takich instytucji polega na tworzeniu sieci, skupiających aktorów mających swoją „stawkę” w realizacji określonego zadania i dzielących się dostępnymi sobie zasobami.

Sieci rządzenia (*governance networks*) zdefiniować można jako: *bardziej lub mniej stabilne wzorce relacji społecznych pomiędzy współzależnymi od siebie aktorami, skupionymi wokół problemu lub programu o charakterze publicznym, i/lub zestawu zasobów; oraz które powstają, są podtrzymywane oraz ulegają zmianie w wyniku serii interakcji między tymi aktorami*³⁹.

³⁹ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *Governance networks in the public sector*, Routledge, Oxon/New York 2015, s. 21.

Przykładem współdziałania w ramach sieci jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Istotą każdego projektu realizowanego w formule PPP jest współpraca podmiotów z dwóch sektorów – publicznego i prywatnego – przy wykonywaniu zadań, które tradycyjnie leżą w gestii sektora publicznego. Zadania te służą rozwiązaniu określonych problemów natury społeczno-ekonomicznej, do których rozwiązania jest najczęściej prawnie i politycznie zobowiązany sektor publiczny. Podstawą realizacji każdego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego jest istnienie określonych i unikalnych przewag charakterystycznych dla potencjału zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Sektor prywatny w ramach realizowanego partnerstwa jest najczęściej synonimem wdrożenia sprawniejszego systemu zarządzania projektem, zastosowania nowoczesnych i innowacyjnych technologii oraz efektywności kosztowej. W konsekwencji dzięki zastosowaniu partnerstwa administracja publiczna może obniżyć koszty działania i świadczenia określonych usług lub odroczyć i rozłożyć w czasie zobowiązania finansowe sektora publicznego. Obywatele zyskują szerszy dostęp do wybranych usług o charakterze publicznym, często szybciej niż przy zastosowaniu metod tradycyjnych, po niższym koszcie i o wyższej jakości. Partnerstwo włącza w szerokim zakresie w realizację zadań publicznych podmioty prywatne. Realizacja przedsięwzięć w tej formule zdecydowanie różni się zatem od dobrze znanych i powszechnie stosowanych form współpracy między sektorami, takich jak np. tradycyjne zamówienia publiczne⁴⁰.

Partnerstwo publiczno-prywatne określić można jako: *współpracę obejmującą dzielenie władzy, pracy, wsparcia i/lub informacji pomiędzy partnerami w celu osiągnięcia wspólnych celów i/lub wspólnych korzyści*⁴¹. W praktyce PPP wymaga zarządzania siecią partnerów i interesariuszy. Obejmuje ona podmioty reprezentujące sektor publiczny, jak i podmioty z sektora prywatnego, np. wykonawca projektu, podmiot finansujący, doradca, ubezpieczyciel. Trzecią ważną grupą są bezpośredni beneficjenci projektu, tj. np. społeczność lokalna będąca finalnym użytkownikiem infrastruktury powstałej na skutek realizacji projektu, a także będąca pod bezpośrednim „oddziaływaniem” jego realizacji ze wszystkimi tego konsekwencjami⁴².

⁴⁰ Więcej na ten temat w: E.R. Yescombe, *Public-Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*, Burlington, Butterworth-Heinemann, Elsevier, Oxford 2007.

⁴¹ K. Kernaghan, *Partnership and public administration: conceptual and practical considerations*, „Canadian Journal of Public Administration” 1993, nr 36(1), s. 57–76.

⁴² Więcej na temat doświadczeń z wdrażania PPP i skali interakcji w praktyce między zaangażowanymi podmiotami w Polsce zob. K. Wąsowski, *Partnerstwo publiczno-*

Podsumowanie

W artykule scharakteryzowano trzy podstawowe koncepcje zarządzania publicznego: podejście klasyczne, rynkowe oraz sieciowe. Podejścia te miały różne podstawy teoretyczne i odpowiadały na różne wyzwania, właściwe okresom ich największej popularności. Klasyczna biurokracja dominowała w sektorze publicznym od lat 50. do końca lat 70. XX wieku, tj. w okresie, kiedy kraje Europy Zachodniej stawiały sobie za cel budowanie społeczeństwa dobrobytu i ochronę obywateli. Do głównych wyzwań sektora publicznego należało w tym okresie utrzymanie ładu społecznego i kontroli. Wyzwaniom tym miała sprostać klasyczna biurokracja – hierarchiczna, scentralizowana i bezosobowa.

Podejście rynkowe, popularne w latach 80. i 90. XX wieku, stanowiło odpowiedź na dysfunkcje klasycznej biurokracji, wyraźnie widoczne w sektorze publicznym. O ile w ujęciu klasycznym rolę rządu było aktywne „wiosłowanie”, o tyle podejście rynkowe ogranicza rolę rządu do „sterowania”, opartego na wykorzystaniu mechanizmów rynkowych oraz silnym udziale sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych.

Popularne obecnie podejście sieciowe postrzega administrację publiczną jako jednego z aktorów, zmuszonych do współdziałania z innymi aktorami (organizacjami pozarządowymi, organizacjami z sektora prywatnego) w sieciach i poprzez relacje rynkowe. Przenosi ono środek ciężkości analizy z relacji wewnątrzorganizacyjnych ku relacjom międzyorganizacyjnym, koordynowanym przez mechanizmy sieciowe.

Porównanie tych koncepcji przedstawiono w tabeli 1.

Omówione koncepcje teoretyczne nadają ramy debacie odnośnie do pożądanego „modelu optymalnego” zarządzania w sektorze publicznym. Wybrane rozwiązania wypracowane przy wykorzystaniu tych modeli znajdują zastosowanie w sektorze publicznym na całym świecie. Zasadnicza dyskusja o słuszności przedstawionych rozwiązań sprowadza się przede wszystkim do określenia proporcji ich stosowania w poszczególnych systemach administracyjnych. W praktyce nowoczesna administracja publiczna⁴³ wykorzystuje najczęściej elementy neoweberyzmu (nacisk na odpowiedzialność, uczciwość, etos służby cywilnej), NPM (zestaw narzędzi zwiększających efektywność procesów i ułatwiających kontrolę kosztów) oraz NPG (rozległa współpraca międzysektorowa, uwzględniająca cele i oczekiwania

-prywatne w Polsce – analiza pierwszych wdrażanych w Polsce przedsięwzięć z perspektywy projektowej [w:] Zarządzanie projektami – wyzwania i wyniki badań, M. Trocki, E. Bukłaha (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2016.

⁴³ *Public Management in Post Modern era, Challenges and perspectives, J. Fenwick, J. Mcmillan (red.), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 2012.*

Tabela 1. Porównanie koncepcji zarządzania publicznego

	Podjęcie klasyczne	Podjęcie rynkowe	Podjęcie sieciowe
Okres największej popularności	Lata 50. – lata 70.	Lata 80. – lata 90.	2000 – obecnie
Podstawy teoretyczne	Nauki polityczne, socjologia klasyczna	Nauki o zarządzaniu, teoria wyboru publicznego	Socjologia organizacji, teoria sieci społecznych
Główne wyzwania	Utrzymanie ładu społecznego i kontroli (praworządność i uprawomocnienie)	Porażka państwa/administracji ze względu na „luzy organizacyjne”, opieszłość, ociężałość (niska wydajność)	Porażka państwa/administracji ze względu na nadmiar złożoności (nieskuteczność)
Filozofia rządzenia	Biurokracja	Menedżeryzm	Governance
Koncepcja administracji	Klasyczna biurokracja	NPM	NPG
Mechanizm koordynacji	Hierarchia	Rynek	Sieć
Rola rządu	Aktywna – budowanie państwa dobrobytu (wiosłowanie)	Ograniczona do minimum (sterowanie)	Służenie społeczeństwu, wspieranie obywateli w podejmowaniu samodzielnym działaniach
Sposób realizacji celów publicznych	Administrowanie programami realizowanymi przez agendy rządowe	Korzystanie z mechanizmów rynkowych, angażowanie organizacji z sektora prywatnego w świadczenie usług publicznych	Budowanie koalicji organizacji sektora publicznego, prywatnego oraz pozarządowego
Struktura organizacyjna	Duża, scentralizowana organizacja, kontrola „z góry”	Zdecentralizowana organizacja, podział na mniejsze, autonomiczne jednostki, kierowane przez menedżerów	Struktury sieciowe, oparte na współpracy, wspólnym przywództwie

Źródło: na podstawie E.H. Klijn, J. Koppenjan, *Governance networks in the public sector*, Routledge, Oxon/New York 2015; A. Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Governance and Accountability*, World Bank, Washington 2004, s. 124–126; S.P. Osborne, *The New Public Governance*, „Public Management Review” 2006, nr 8(3), s. 377–387; M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore 2014.

oraz wykorzystująca zasoby różnych grup interesariuszy, kształtowanie nowoczesnych instytucji, opartych na relacjach sieciowych).

Bibliografia

- Aucoin P., *The new public management: Canada in comparative perspective*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 1995.
- Bhatta G., *International Dictionary of Public Management and Governance*, Routledge, Oxon/New York 2015.
- Bower J.L., *Effective public management*, „Harvard Business Review” 1977, nr 2(55).
- Burnham J., Horton S., *Public Management in the United Kingdom: A New Introduction*, Palgrave Macmillan, New York 2013.
- Burnham J., *The Managerial Revolution*, The John Day Company, New York 1941.
- Chapman J., Duncan G., *Is there now a new ‘New Zealand model’?*, „Public Management Review” 2007, nr 9(1).
- Crozier M., *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, PWE, Warszawa 1967.
- Cyfert S. i in., *Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, nr 1(161).
- Dixon J., *Managerialism – something old, something borrowed, little new Economic prescription versus effective organizational change in public agencies*, „The International Journal of Public Sector Management” 1998, nr 11 (2/3).
- Dunleavy P. i in., *Digital Era Governance, IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Gouldner A.W., *Patterns of industrial bureaucracy*, Free Press, Glencoe 1954.
- Green Ch., *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses*, „Governance” 2002, nr 15(2).
- Gruenin G., *Origin and theoretical basis of new public management*, „International Public Management Journal” 2001, nr 4(1).
- Hood C., *A Public Management For All Seasons?*, „Public Administration” 2009, nr 69(1).
- Hood C., *New Public Management [w:] The Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier, Amsterdam – Tokyo 2002.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan 2003.
- Jemielniak D., *W obronie biurokracji*, „Master of Business Administration” 2010, nr 2(103).
- Johnston J., *The New Public Management in Australia*, „Administrative Theory & Praxis” 2000, nr 22(2).

- Kernaghan K., *Partnership and public administration: conceptual and practical considerations*, „Canadian Journal of Public Administration” 1993, nr 36(1).
- Klijn E.H., Koppenjan J., *Governance networks in the public sector*, Routledge, Oxon/New York 2015.
- Krause G., Douglas J., *Does agency competition improve the quality of Policy analysis? Evidence from OMB and CBO Fiscal Projections*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2006, nr 25(1).
- Kucharczyk J., Trutkowski C., *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
- Lynn L., *New Public Management Comes to America*, Harris School Working Paper Series 0804, http://harris.uchicago.edu/sites/default/files/working-papers/wp_08_04.pdf.
- Merton R., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWE, Warszawa, 1982.
- OECD, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris 1995.
- OECD, *General government spending (indicator)*, 2016.
- Orłowski W., *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem* [w:] *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, A. Haber, M. Szałaj (red.), PARP, Warszawa 2010.
- Osborne S.P., *The New Public Governance*, „Public Management Review” 2006, nr 8(3).
- Pollitt Ch., *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*, „Administrative Science Management Public” 2007, nr 8.
- Public Management in Post Modern era, Challenges and perspectives*, J. Fenwick, J. Mcmillan (red.), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 2012.
- Robinson M., *From Old Public Administration to the New Public Service*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore 2014.
- Shah A., *Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Governance and Accountability*, World Bank, Washington 2004.
- Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 169.
- Supernat J., *Zarządzanie*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21).
- Tanzi V., *Gospodarcza rola Państwa w XXI wieku*, seria „Materiały i Studia”, z. 204, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2006.
- Tawat M., *New Public Management in New Zealand: The Past, Present and Future of the Great Experiment*, „International Public Management Review” 2013, nr 14(2).

- Verhoest K., *The Relevance of Culture for NPM* [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, T. Christensen, P. Lægreid (red.), Routledge, Oxon 2011.
- Wąsowski K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce – analiza pierwszych wdrażanych w Polsce przedsięwzięć z perspektywy projektowej* [w:] *Zarządzanie projektami – wyzwania i wyniki badań*, M. Trocki, E. Bukłaha (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2016.
- Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1987, nr 2(2).
- Yescombe E.R., *Public-Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*, Burlington, Butterworth-Heinemann, Elsevier, Oxford 2007.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.