

## Public management i New public management – zarządzanie w sektorze publicznym

Zarządzanie sektorem publicznym można rozpatrywać w ujęciu politycznym, prawniczym oraz menedżerskim. Pierwsze z wymienionych związane jest z publicznym charakterem tych jednostek, które eksponuje społeczną i urzędową rolę instytucji państwowych i przedstawia je jako organizacje nierynkowe. Podejście prawnicze z kolei postrzega administrację publiczną, jako normatywną działalność regulowaną przepisami prawnymi, której celem jest ochrona wolności i praw obywatelskich. Na przełomie lat 90. tych ubiegłego wieku wprowadzone zostało podejście menedżerskie stanowiące, że istnieje wiele podobieństw w funkcjonowaniu administracji publicznej i prywatnych przedsiębiorstw.

Proces zastępowania tradycyjnego modelu administracji publicznej miał miejsce w wielu krajach, jednak jak zauważa J. Hausner występował w czterech formach (modelach): rządzenie rynkowe (Market Government), rządzenie partycypacyjne (Participative Government), rządzenie elastyczne (Flexible Government), rządzenie zderegulowane (Deregulated Government). Powszechnie uważa się, że najczęściej występującą formą jest zarządzanie rynkowe, które określano mianem New Public Management – NPM.<sup>24</sup>

Odejście od systemu biurokratycznego stało się głównym powodem dla wprowadzenia reform w zarządzaniu jednostkami z sektora państwowego. Większy nacisk położono na efektywność ich funkcjonowania oraz na sposób wydatkowania środków publicznych. Głównym podłożem wprowadzanej transformacji w tym zakresie było zwiększenie jakości realizowanych zadań, jakie wypełnia państwo wobec obywateli.<sup>25</sup>

Nowe zarządzanie to przede wszystkim założenie, że na płaszczyźnie administracji publicznej można zaimplementować metody i techniki właściwe dla biznesu, aby ukierunkować ich orientację na osiąganie wyników, poprawę efektywności

---

<sup>24</sup> J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielka, Wydawnictwo AE, Kraków 2002, t. II, s. 62-64.

<sup>25</sup> J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” nr 11/2005.

pracy, zwiększenie jakości świadczonych usług, decentralizację zarządzania, czy wykorzystywanie mechanizmów rynkowych i marketingowych.

M. Zawicki wskazuje, że charakterystycznym elementem NPM jest położenie nacisku na personalną odpowiedzialność kierowników i odejście od klasycznej biurokracji. Należy ponadto zauważyć, że oceny programów publicznych wykorzystują zasadę 3E: oszczędność, efektywność i skuteczność (economy, efficiency and effectiveness).<sup>26</sup>

Charakterystykę porównawczą tradycyjnego zarządzania w sektorze publicznym w odniesieniu do nowego zarządzania zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 1. Nowe Zarządzanie w Sektorze Publicznym (NPM) w odniesieniu do tradycyjnych form zarządzania w sektorze publicznym

Element wyróżniamy		Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie w Sektorze Publicznym (NPM)
1.	Struktura organizacyjna	Scentralizowane	Podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
2.	Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	Nieokreślone, bezterminowe	Bazujące na kontraktach
3.	Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
4.	Sposób finansowania	Stąły lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
5.	Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	Przejrzyste zarządzanie
6.	Orientacja na wyniki	Używanie domniemanych i niejawnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
7.	Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s.35.

Public Management zaciera granicę między istnieniem sektora publicznego i prywatnego, przez co dąży do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych. Reorganizacja celów, wprowadzenie działań benchmarkingu, większa efektywność

<sup>26</sup> M. Zawicki, *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hauser, M. Kukielka, Wydawnictwo AE, Kraków 2002, t. II, s. 78.

i monitoring wydatków, a także nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi, to tylko niektóre z różnic w zarządzaniu administracją publiczną. Koncepcja NPM przyczyniła się do zacieśniania relacji między organizacjami rządowymi, a obywatelami.

Transformacja podejścia do zarządzania administracją publiczną ma na celu zwiększenie partnerstwa publicznego, odświeżenie wizerunku takich instytucji poprzez ich urynkowanie i zbliżenie do zwykłego obywatela, jak również wprowadzenie nie stosowanych dotychczas metod nadzoru, ewaluacji i audytu. Strategie związane z NPM zestawiono w tabeli 3.

Tabela 2. Strategia nowego zarządzania publicznego.

<b>Strategia</b>	<b>Działania</b>
Kontrola „polityczna”	Zarządzanie strategiczne poprzez polityczne i administracyjne przywództwo, jasne zasady udzielania mandatu i finansowania
Uszczuplona i elastyczna struktura organizacyjna	Decentralizacja, większa niezależność instytucji administracji publicznej, współpraca między departamentami
Procesy	Koncentrowanie się na wynikach, sporządzanie raportów i ocen wykonanych zadań
Rozwój zawodowy i organizacyjny	Zwiększenie zakresu odpowiedzialności pracowników szczebla kierowniczego, zwiększenie liczby szkoleń, planowanie kariery i rozwoju zawodowego pracowników
Relacje z obywatelami	Polepszanie kontaktów z obywatelami przez działania marketingowe i poprawę jakości rządzenia

Źródło: J. Czuputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej*, op. cit., s.22.

Zdaniem P. Jeżowskiego nowe zarządzanie w administracji publicznej powinno odpowiadać na trzy pytania: ile państwa? jakie państwo? jak zarządzać? Odpowiedź na te zasadnicze pytania daje fundament do reorganizacji zarządzania placówką publiczną. Zakłada się, że odpowiedź na pierwsze pytanie powinna brzmieć – jak najmniej państwa. Rola zarówno administracji publicznej, jak i całego sektora publicznego powinna zostać ograniczona jedynie do producenta usług zaspakajających potrzeby

obywateli. Druga z odpowiedzi, powinna zakładać jak największą minimalizację nacisków państwa na decyzje podejmowane przez jednostki sektora publicznego. Reformy administracji mają doprowadzić do sytuacji, aby wszystkie zasady panujące w przedsiębiorstwach prywatnych mogły zostać przeniesione na płaszczyznę publiczną. Rozpatrując trzecie z pytań sugerowanych przez autora należy wskazać, że nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na sprawach wewnętrznych instytucji.<sup>27</sup> W tabeli 4 zestawiono porównanie modeli zarządzania administracją publiczną.

Tabela 3. Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Model biurokratyczny</b>	<b>Nowe zarządzanie publiczne</b>	<b>Dobre zarządzanie</b>
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	Kontrakty	Konwencje
Styl kierowania	Biurokratyczny - administrowanie	Menedżerski - zarządzanie	Partnerski - konsultowanie
Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
Cel działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego
Ukierunkowanie działań	Procedury	Efekty	Potrzeby
Organizacja państwa	Układy monocentryczne	Układy autonomiczne	Społeczeństwo obywatelskie

Źródło: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej*, op. cit., s. 25.

NPM zdecydowanie zmienia cały proces zarządzania administracją. Poszczególne działania wykonywane przez pracowników nie są już nastawione na bezmyślne realizowanie procedur, a na osiągnięcie określonych wyników. Celem funkcjonowania jednostek publicznych nie jest utrwalanie porządku publicznego, jak miało to miejsce wcześniej, a wywoływanie zmian i podążanie za nowościami. Dominacja i podporządkowanie zostały wyparte przez konkurencję i współpracę. Zostało to osiągnięte poprzez postępującą decentralizację uprawnień.

Zauważyć należy, że w sektorze publicznym dostrzeżono potrzebę koncentracji

<sup>27</sup> P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jeżowski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002, s. 12.

na odbiorcy usług. Pomijane wcześniej jego odczucia, potrzeby i oczekiwania zaczęły mieć coraz większe znaczenie. Wzrosła również odpowiedzialność za nieosiągnięcie założonych wyników i doszło do połączenia sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego na rzecz wspólnego rozwiązywania problemów.

Nowa koncepcja zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach sektora publicznego wykształciła cztery paradygmaty reformy administracji publicznej, które wyszczególniono w tabeli 5.

Tabela 4. Paradygmaty reformy administracji publicznej

<b>Model NPM1</b>	<b>Model NPM2</b>	<b>Model NPM3</b>	<b>Model NPM4</b>
nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów, wyznaczenie celów i monitorowanie wyników,	quasi rynków usług publicznych, przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty,	struktura pozioma zarządzania, nacisk na rozwój instytucji publicznej i uczenie się, radykalna decentralizacja i ocena poprzez osiągnięte rezultaty,	osiągnięcie doskonałości w zakresie świadczonych usług publicznych,
wyznaczenie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych	zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego, drastyczna redukcja środków przeznaczonych na płace w instytucjach publicznych, ruch w stronę bardziej spłaszczonej struktury zarządzania,	zabezpieczenie dokonanej zmiany w kulturze organizacyjnej, nacisk na charyzmatyczne sposoby zarządzania,	zainteresowanie potrzebami końcowego użytkownika (a nie tylko bezpośredniego klienta) w procesie świadczenia usług,
odpowiedzialność dostawcy usług wobec konsumenta,	Rozdzielenie pomiędzy finansowaniem publicznymi środkami, a finansowaniem ze źródeł niezależnych,	bardziej intensywne programy szkoleń dla menedżerów,	przesunięcie władzy z organów mianowanych na wybieralne,

bardziej elastyczny system płac, szczególnie dla kadry kierowniczej, pewne zredukowanie biurokracji, ale nie dotyczącej finansów,	przejsie do „zarządzania poprzez wpływ” (management by influence), wzrost roli pracy zespołowej w instytucjach publicznych, położenie nacisku na koordynację działań pomiędzy instytucjami publicznymi,	wzrost znaczenia świadomości misji instytucji publicznej, wzrost znaczenia „marki” instytucji, wyjaśnianie i komunikacja strategii.	określenie zadań i wartości w zakresie usług publicznych - położenie nacisku na uczenie się od obywateli, jakie są ich potrzeby i oczekiwania, praca zespołowa ze społecznościami.
nowe formy zarządzania: marginalizacja organów wybieralnych, większa rola kadry kierowniczej.	odejście od standardowych form świadczenia usług, do systemu charakteryzującego się większą elastycznością i różnorodnością.		

Zródło: K. Opolski, P. Modzelewski, Zarządzanie jakością w usługach publicznych, op. cit., s.36.

Pierwszy z wymienionych modeli skierowany był na poprawę efektywności. Kolejny z modeli natomiast związany jest ze zmniejszeniem zakresu administracji w gospodarce. Wówczas po raz pierwszy wprowadzono decentralizację w podejmowaniu decyzji w sektorze publicznym i dążono do uelastycznienia struktur. Model NPM3 stawia na budowanie misji organizacji oraz zarządzanie procesem zmiany. Finalnie model czwarty dąży do zapewnienia jak najwyższej efektywności funkcjonowania administracji.