

Małgorzata Marks-Krzyszowska*

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE – ISTOTA I WYBRANE KONCEPCJE

Abstrakt. Każde państwo ma określony, uporządkowany zbiór norm i reguł, określających zasady politycznej organizacji, zarządzania i systemu organów władzy publicznej. Zasady te, pod wpływem różnorodnych czynników, podlegają wielorakim procesom przemian. Z perspektywy większości współczesnych krajów rozwiniętych, do istotnych zmian odnoszących się do zarządzania publicznego należą odrzucenie państwa jako legitymizowanego monopolu przymusu i decentralizacja władzy. Celem artykułu jest prezentacja głównych koncepcji zarządzania, które znajdowały odzwierciedlenie w polityce publicznej XX i XXI w. Autorka podejmuje próbę scharakteryzowania niejednoznacznego pojęcia zarządzania publicznego, wyraźnie odróżniając je od zarządzania w sektorze biznesu. Przyjmując perspektywę historyczną, przedstawia trzy wiodące koncepcje zarządzania publicznego: zarządzanie biurokratyczne, menadżerskie i współzarządzanie (*governance*). Rozważania podjęte w tekście prowadzą do wniosku, że mimo widocznych tendencji do upowszechniania bardziej uspołecznionych form zarządzania, wszystkie opisane koncepcje, choć w zróżnicowanym stopniu, współwystępują w praktyce współczesnego zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: zarządzanie, sektor publiczny, koncepcje zarządzania publicznego.

1. Wprowadzenie

Przejawy praktycznego wymiaru zarządzania można zaobserwować od początku funkcjonowania wspólnot pierwotnych (np. w różnych formach koordynacji działań zbiorowych). Natomiast naukowe podejście do zarządzania, mające ponad 150-letnią tradycję, ugruntowane zostało na obserwacji i opisie działań organizacyjnych nowożytnych podmiotów. Powstało wiele definicji tego pojęcia i wciąż zwiększa się ich liczba, bowiem rzeczywistość społeczna i jej przemiany dostarczają kolejnych, coraz to nowych obszarów ich zastosowania. Przytoczmy kilka przykładów. Fremont K a s t i James R o s e n z w e i g (1979: 339) definiowali zarządzanie (w sensie czynnościowym) jako koordynowanie wspólnych wysiłków, umożliwiających osiągnięcie

* Dr, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. nr 37, 90-214 Łódź; e-mail: malmarks@o2.pl.

celów organizacyjnych, przy wykorzystaniu techniki, w zorganizowanych strukturach, a także na podstawie wyznaczonych działań. Witold M o r a w s k i (1979: 7), przyjmując perspektywę socjologiczną, zwracał uwagę, że kierowanie jest nie tylko celową działalnością wyspecjalizowanych grup ludzi, którym podlegają inne grupy, lecz także powinnością, zarówno kierujących, jak i kierowanych, służącą całemu społeczeństwu. Oznacza to, że zarządzanie nie jest ukierunkowane wyłącznie na osiąganie partykularnych celów pojedynczej organizacji, ale (przynajmniej pośrednio) wpływa na funkcjonowanie całego społeczeństwa. Zarządzanie można także definiować w ujęciu procesowym – jako sekwencję powtarzających się, uporządkowanych wg określonego schematu działań. Jest to wówczas działalność związana z planowaniem, organizowaniem sposobów wykorzystywania zasobów organizacji, kierowaniem pracą ludzi i kontrolowaniem, zmierzająca do sprawnego i skutecznego osiągnięcia celów organizacji (G r i f f i n 2002). Zarządzanie, na co wskazuje doświadczony polski praktyk i badacz tej problematyki St. S u d o ł (2012:15–16), jest jednocześnie sztuką i umiejętnością, która wynika z talentu, intuicji i doświadczenia. Kompetencje te wydają się niezwykle użyteczne z punktu widzenia ewolucji w kierunku zarządzania relacyjnego, sieciowego, w którym istotne staje się osiąganie celów, m.in. poprzez budowanie i utrzymywanie pożądanych relacji między organizacją a różnymi jej interesariuszami.

Zatem, ogólnie rzecz biorąc, o zarządzaniu można mówić, gdy spełnione są jednocześnie następujące warunki: działalność jest skierowana na osiąganie celów, łączy się z występowaniem grup ludzi (rozumianych jako podmioty zarządzania), ma miejsce w organizacji, w której występuje organ kierowniczy, który ma wpływ na ten proces i dysponuje uprawnieniami do dysponowania wykorzystywanymi zasobami (por. S u d o ł 2012: 30).

Szczególnym podmiotem zarządzania jest państwo, które posiada przymioty władzy i podejmuje decyzje na rzecz swoich obywateli. Każde państwo ma określony, uporządkowany zbiór norm i reguł, definiujący zasady politycznej organizacji i zarządzania oraz system organów władzy publicznej. Różni się on w poszczególnych krajach zakresem partycypacji obywateli (dotyczącej decydowania o ważnych dla państwa sprawach), sposobem wywierania wpływu na decydentów, podziałem władzy i formami jej sprawowania. Elementy te tworzą model zarządzania publicznego, który w różnym celu i pod wpływem różnorodnych czynników może ulegać przekształceniom o charakterze autorytarnym lub demokratycznym. Transformacje struktur (w kierunku sieciowych, wielopodmiotowych) i szeroko rozumianej kultury zarządzania następują niemal równolegle z rozwojem i pluralizacją poglądów teoretycznych. W literaturze przedmiotu, zarówno krajowej, jak i zagranicznej, niemal nieustannie trwa dyskusja na temat zalet i wad poszczególnych rozwiązań usprawniających zarządzanie publiczne. Celem artykułu¹ jest charakterystyka istoty zarządzania publicznego oraz prezen-

¹ Artykuł został opracowany w ramach projektu badawczego, kierowanego przez autorkę tekstu, pt. *Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich*, finansowanego przez

tacja głównych koncepcji zarządzania, które znajdowały zastosowanie w polityce publicznej państw demokratycznych w XX i XXI w. Rozważania mają charakter teoretyczny i prowadzone są przede wszystkim z perspektywy szeroko rozumianego państwa – podmiotu decydującego i kreującego zasady funkcjonowania społeczeństwa poprzez organizację tzw. sektora publicznego.

2. Istota i przedmiot zarządzania publicznego

W niniejszych rozważaniach najważniejszym terminem jest zarządzanie publiczne. W odróżnieniu od pojęcia zarządzania, w tym przypadku brakuje jednomyślności badaczy w jego definiowaniu. Problemy wynikają z trudności dookreślenia zarówno przedmiotu, jak i podmiotów zarządzania (np. ze względu na ich mnogość i różnorodność). Przedmiot stanowi sektor publiczny lub sprawy i dobra publiczne, podmiotem zaś jest najczęściej zespół niezależnych od siebie organizacji oraz instytucji. Wykorzystując wyjaśnienia słownikowe, można zdefiniować określenie „publiczny” jako: powszechny, jawny, dostępny, przeznaczony dla ogółu, dla wszystkich, społeczny i oficjalny (Kopaliński 1999: 415). Przymiotnik „publiczny” jest przeciwieństwem określenia „prywatny”. Jedną z pierwszych i najpopularniejszych definicji dobra publicznego określa je jako takie, które po wytworzeniu może być skonsumowane przez dodatkowego konsumenta bez dodatkowych kosztów (Samuelson 1954). Dobra publiczne mają dwie zasadnicze cechy (Antonowicz 2004). Ich konsumpcja odbywa się niezależnie od uiszczonej opłaty, ponieważ niemal niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z możliwości korzystania z nich (niewyłączalność) oraz bardzo trudno zmierzyć stopień ich zużycia tak, by móc oszacować wartość jednostkową konsumpcji. Dobra publiczne to bezpieczeństwo publiczne, oświata, służba zdrowia, wodociągi, kolej itp. Philip Kotler i Nancy Lee (2008: 4–5) konstatują, że „Każdemu społeczeństwu jest potrzebny sektor publiczny, którego najważniejszą rolą jest definiowanie zasad funkcjonowania społeczeństwa”. Pozostałe dwie role, zdaniem autorów, to świadczenie usług o krytycznym znaczeniu dla interesu publicznego (obrona, siły zbrojne) oraz pozostałych niezbędnych dla obywateli usług publicznych, którymi żaden z dwóch sektorów (prywatny i społeczny) nie chce się zajmować lub nie ma do tego środków.

Sektor publiczny stanowi zatem ten obszar funkcjonowania państwa, w którym wytwarzane są dobra publiczne. W. Kieżun (2011: 338) wyraźnie podkreśla, że w polskiej literaturze przedmiotu nie występuje jednolicie zdefiniowane pojęcie tego sektora. Często jest ono rozumiane intuicyjnie. Niektórzy autorzy posługują się np. definicją GUS, z której wynika, że tworzy go ogół podmiotów gospodarki narodowej, grupujących własność państwową (Skarbu Państwa

i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału podmiotów sektora publicznego. Takie ujęcie jednoznacznie utożsamia sektor publiczny z podmiotami, które są współfinansowane ze środków publicznych, co z kolei bezpośrednio nawiązuje do definicji podmiotów tego sektora, zawartej w ustawie o finansach publicznych (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240).

Z lektury książki Josepha Stiglitz (2004) można wnioskować, że sektor publiczny jest synonimem pojęcia państwa. Przyjmując jednak perspektywę społeczną, a nie wyłącznie administracyjną, trudno się z tym stwierdzeniem do końca zgodzić, choć zapewne wielu autorów przychyliła się do tego podejścia. Słuszne wydaje się jednak stwierdzenie Jerzego Hausnera (2008: 9), który zauważa, że państwo nie jest już samodzielny i nadrzędnym bytem społecznym i nie jest jedyną formą organizacji życia publicznego. Zatem sfera publiczna nie może być wyłącznie ograniczona do państwa. Ponadto argumentuje, że wobec tego sfery publicznej nie można ujmować wyłącznie w takich kategoriach, jak władza czy rządzenie i nie można poruszać się tylko w ramach nauk politycznych i prawnych. Oznacza to, że podmiotami i kreatorami działań w sektorze publicznym mogą być, prócz podmiotów państwowych, reprezentanci sektorów społecznego i prywatnego. Bez wątplenia jednak główną rolę w tworzeniu polityki publicznej przypisuje się agendom rządowym, a na poziomie lokalnym – władzom samorządowym różnego szczebla.

Cechą immanentną współczesnego sektora publicznego jest jego jawność, zatem działania prowadzone w jego obszarze powinny być transparentne, a informacja o sposobach postępowania i wytwarzania dóbr – dostępna dla wszystkich zainteresowanych.

Sprawy publiczne można określić jako „każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych, przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez który należy również rozumieć środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych” (Luterek 2010, 147–148). W myśl szerszego ujęcia sektora publicznego, do spraw publicznych można zaliczyć różnego typu aktywność innych podmiotów, np. organizacji pozarządowych, przedsiębiorców lub indywidualnych obywateli, których działania nie są powiązane finansowo z funkcjonowaniem struktur państwowych, a mają na celu działanie na rzecz wspólnego/wspólnotowego interesu. Odwołajmy się w tym miejscu do systematycznie prowadzonych badań CBOS, np. dotyczących poczucia wpływu obywateli na sprawy publiczne. Szereg pytań badawczych tej pracowni sondażowej odnosi się do zaangażowania w działalność charytatywną, wolontariat, prace bezpłatne na rzecz społeczności lokalnej, sprawy dotyczące wspólnego użytkowania przestrzeni lub gospodarowania nią. Są to zatem kwestie wspólne, ważne dla wszystkich obywateli, nie mające związku z działalnością prywatną.

Termin „zarządzanie publiczne” jest różnie interpretowany i rozumiany. Barbara Koźuch wyróżnia zarządzanie publiczne w rozumieniu węższym, które obejmuje zarządzanie organizacjami publicznymi (np. administracją publiczną). Szerokie ujęcie, zdaniem autorki, odnosi się do zawiadywania sprawami publicznymi „niezależnie od sposobu organizacji procesu zaspokajania potrzeb publicznych, mianowicie bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczącym usług publicznym” (K o Ź u c h 2004: 75).

Zarządzanie publiczne stanowi także jedną z subdyscyplin naukowych zarządzania (K o Ź u c h 2005; C y f e r t i in. 2014). Badacze mają jednak pewne wątpliwości (S u d o ł 2012) i, jak się wydaje, uzasadnione obawy przed stawianiem znaku równości między zarządzaniem organizacjami biznesowymi a zarządzaniem organizacjami sektora publicznego. Istnieją przesłanki, aby wyraźnie te dwa zagadnienia od siebie odróżnić, zwłaszcza że obie sfery, publiczna i biznesu, znacznie różnią się od siebie (np. celami, które przyświecają ich działaniu). Wobec tego sposób ich organizacji i funkcjonowania powinien być inny.

Pierwsza z podnoszonych różnic dotyczy prawa własności (uprawnienia do dysponowania zasobami, na co wskazuje większość definicji zarządzania). W organizacjach komercyjnych prawo do dysponowania zasobami wynika z prawa własności, zaś w podmiotach sektora publicznego (w węższym rozumieniu) – z władztwa organów państwowych czy samorządowych lub prawa nadzoru nad jednostkami społecznymi, mającymi osobowość prawną. Druga różnica odnosi się do celów. Zarządzanie organizacjami komercyjnymi jest nastawione na osiąganie partykularnych celów określonej organizacji i w takim kierunku działa powołany organ kierowniczy. Należy tu także wyraźnie podkreślić, że cele o charakterze biznesowym służą zwykle osiągnięciu korzyści organizacji, najczęściej wyrażonych w pieniądzu. W zarządzaniu publicznym natomiast celem jest dobro społeczeństwa (lub społeczności), a zatem – dużej grupy różnych podmiotów. Nie ma ono charakteru *stricte* finansowego, a oczekiwane „zyski” mogą być jedynie rozważane w wymiarze ogólnospołecznym. Różnica zatem wydaje się niezwykle istotna, odnosi się bowiem do oceny efektów zarządzania i do tego, że „instytucji życia publicznego nie można oceniać na podstawie kształtowania się wyniku finansowego lub ich wartości rynkowej, ale na podstawie spełnienia przez nie ich misji i wykonania różnych zadań, co trudno ująć systematycznie i kwantytatywnie” (S u d o ł 2012: 44). Wydaje się, że jest to jeden z poważniejszych argumentów, pozwalających odrzucić możliwość pełnego dostosowania koncepcji zarządzania organizacjami biznesowymi do specyfiki organizacji publicznych. Rozważania na temat różnic między dwoma typami organizacji warto także poszerzyć o aspekt liczby ośrodków współdecydujących o kierunkach i celach działania. W przypadku organizacji biznesowych rozwiązanie było stosunkowo proste: jedna

organizacja, jeden podmiot decydujący i wyznaczający cel. W przypadku podmiotów sektora publicznego coraz częściej mamy do czynienia z mnogością (siecią) powiązanych ze sobą podmiotów. Kolejna różnica polega na tym, że podmioty zarządzania publicznego realizują zadania w drodze aktów administracyjnych, określonych przez jednostki nadrzędne, natomiast podmioty komercyjne same definiują swoje cele. Sektor publiczny, zwłaszcza w węższym rozumieniu, jest ściśle związany ze sferą polityki państwa. Kolejna rozbieżność w pewnym sensie nawiązuje do poprzedniej, dotyczy podstaw prawnych, na których opierają się oba typy organizacji: aktów prawa administracyjnego (pierwsze) oraz prawideł prawa handlowego i cywilnego (drugie). Następną, wskazywaną przez S. Sudolą różnicą, w myśl której organizacje „sektora publicznego są bardziej otwarte [...] na udostępnianie czynnikom zewnętrznym swoich wewnętrznych danych, w tym zwłaszcza finansowych” (S u d o ł 2012: 44) – nie podlega dyskusji, choć należy wskazać, że cecha otwartości nie leży u podstaw autonomicznych decyzji podmiotów sektora publicznego, lecz prawodawstwa, które nakazuje działania o charakterze jawnym i publicznie dostępnym. Ostatnia różnica między podmiotami biznesowymi a tworzącymi sektor publiczny odnosi się do elastyczności, czyli, jak można się domyślać, umiejętności szybkiego reagowania i dostosowania do zmieniających się warunków otoczenia. Cytowany autor wyróżnia tu jednostki administracyjne i społeczne (utożsamiane z sektorem publicznym), zwracając jednak uwagę, że są one na ogół mniej elastyczne od biznesowych. Stwierdzenie to wydaje się słuszne ze względu na rozbudowany, niestrukturalizowany system różnorodnych podmiotów, które tworzą szeroko rozumiany sektor publiczny.

3. Wybrane koncepcje zarządzania publicznego²

Niezależnie od koncepcji czy dominującej doktryny państwa, przyjmuje się, niemal bezdyskusyjnie, że w zarządzaniu istotną rolę odgrywa aparat administracyjny, za pomocą którego państwo realizuje swoją politykę. Żyjący na przełomie XIX i XX w. Henri Fayol, jeden z prekursorów administracyjnej szkoły zarządzania, zwrócił uwagę na występowanie w różnego typu podmiotach, w tym publicznych, tzw. funkcji administracyjnej (F a y o l 1926). Dotyczyła ona personelu, podziału pracy, władzy, dyscypliny, jedności wydawania poleceń, jedności kierownictwa, centralizacji, hierarchii, stabilizacji personelu oraz inicjatywy. Niemal równocześnie z pracami H. Fayola pojawiła się koncepcja biurokracji, opisana przez Maxa We b e r a (2002), której odpowiada tzw. biurokratyczny model organizacji, opierający się na legalnej i prawomocnej władzy. Charakteryzują go:

² Niektóre aspekty przedstawionych koncepcji, uzupełnione o charakterystykę uczestników oraz zakres ich zaangażowania, zostały opisane przez autorkę w tekście pt. *Zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym – geneza, główni aktorzy i ich zaangażowanie* (M a r k s - K r z y s z k o w s k a 2013).

hierarchia oraz podporządkowanie i kontrola, oparte na instrukcjach i procedurach zarządzania przez cele, a także koncentracja na wynikach działania. Zasada działania tego modelu sprowadza się do ścisłego określenia relacji między jednostką podporządkowaną a nadrzędną (np. rząd, państwo), która definiuje zakres odpowiedzialności i jurysdykcji pozostałych jednostek, wyposaża je w zasoby oraz nadzoruje działanie. Innymi słowy, centrala ustala i narzuca wszystkim zasady gry. Pomimo licznych zastrzeżeń i odchyień od zaproponowanego przez M. Webera typu idealnego, wciąż jest to model dominujący w administracji, który wraz z przemianami otoczenia instytucji publicznych nieznacznie ewoluuje, uwzględniając współczesne uwarunkowania. Niektórzy współcześni badacze, reprezentujący różne dyscypliny naukowe, wciąż dostrzegają liczne walory biurokracji i twierdzą, że jest ona wręcz niezbędna do zapewnienia przejrzystego i demokratycznego rządzenia (por. G a y 2005). Przewidywalny i precyzyjnie zdefiniowany sposób zorganizowania urzędu oraz urzędnicy pozbawieni osobistego zaangażowania uczuciowego i entuzjazmu, zatrudnieni dzięki swoim kwalifikacjom i wiedzy, tworzą model organizacji, który z technicznego punktu widzenia pozwala osiągnąć najwyższy stopień efektywności (B l a u 2005).

Podejście do zarządzania podmiotami publicznymi, oparte na założeniach zbliżonych do zaproponowanych przez H. Fayola i M. Webera, okazało się szczególnie użyteczne z punktu widzenia praktyki państwa opiekuńczego. Po II wojnie światowej państwa zaczęły bowiem przejmować odpowiedzialność za różnego typu problemy społeczne, rozszerzając tym samym swoje dotychczasowe funkcje m.in. na kwestie ubezpieczeń społecznych, redystrybucję dochodu narodowego, subwencjonowanie służby zdrowia i edukacji (S i w i ń s k a - G o r z e l a k 2012: 31). W latach 1945–1979 królowała koncepcja *Public Administration (PA)*. Niestety, potrzeby przerosły możliwości – środki publiczne nie wystarczyły do ich sfinansowania, pojawiły się również zarzuty nieuzasadnionych wydatków (np. nadmierna podaż usług i administracji). Problem stanowiła nadmiernie rozrastająca się biurokracja³. Zaczęto zwracać wagę na to, że urzędnicy (co jest sprzeczne z koncepcją Webera) dążą do maksymalizacji własnych, indywidualnych interesów, tworzą wraz z politykami grupy interesów, co prowadzi do coraz większego rozrostu biurokracji i wzrostu zatrudnienia, „poprawia możliwości awansu zawodowego, tworzy warunki dla uznaniowej dystrybucji dóbr i [...] sprzyja zamożności organizacji i wzrostowi bezpieczeństwa zatrudnienia” (S t o k e r 1997: 25).

Fala krytyki (lata 70. XX w.), dotyczącej realizacji polityki publicznej i świadczenia usług publicznych spowodowała sformułowanie nowych rozwiązań, prowadzących do poprawy gospodarności i efektywności. Wykorzystywały one założenia teorii wyboru publicznego, popularyzowanej od drugiej połowy

³ Przykładowo, rozrost państwa finansowany jest zwiększonym deficytem budżetowym.

XX w.⁴ Antidotum miały stanowić zawierane (na zasadach konkurencji) kontrakty z podmiotami sektora biznesowego na świadczenie usług publicznych. Zaletami tego rozwiązania były dopuszczenie konkurencji i zmuszenie administracji do ujawniania informacji o kosztach, co pozwalało na ocenę efektywności kosztowej i wydajności (Stoker 1997: 25). Zaproponowano zatem, aby do publicznego dostarczania usług zastosować techniki wykorzystywane w sektorze prywatnym.

Wykorzystując te postulaty, stworzono w latach 80. koncepcję tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*, NPM) oraz Nowej Administracji Publicznej (*New Public Administration*, NPA), popularną w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii i USA (por. Sakowicz 2007: 211). Głównymi jej wyznacznikami (Hod 1991) były: 1) profesjonalne zarządzanie, wzmocnienie uprawnień zarządczych w sektorze publicznym; 2) precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności; 3) kontrola wyników; 4) podział instytucji – niezależność, autonomia finansowa; 5) promowanie konkurencyjności; 6) wykorzystanie koncepcji oraz technik zarządzania z sektora prywatnego; 7) racjonalizacja wydatków. Zatem NMP to tzw. *model rynkowy* (zwany inaczej *menadżerskim*), w którym uznaje się istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów (przedsiębiorstwa, samorządy terytorialne, niezależne agendy rządowe oraz osoby fizyczne), które prowadzą działalność na własny rachunek. Stosunki między podmiotami reguluje formalny kontrakt. Podsumowując, z perspektywy administracji model menadżerski zarządzania publicznego sprowadza się do orientacji na obywatela – klienta usług publicznych, koncentracji na kontroli wyników (a nie procedur), oddzielenia realizowanych funkcji strategicznych od operacyjnych, przekazania wykonania usług (poprzez zamówienia publiczne) konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji, wprowadzania mechanizmów kontroli społecznej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rolę i miejsce obywateli w systemie świadczenia usług publicznych⁵.

Omawiana koncepcja zakłada, że celem działania organizacji publicznych jest świadczenie usług o jak najwyższym standardzie w sposób najbardziej efektywny. Miarą jakości świadczonych usług jest zadowolenie usługobiorcy, natomiast podaż usług powinna odpowiadać popytowi, co wprost nawiązuje do filozofii rynkowych. Obywatel utożsamiany jest z klientem, nabywcą usług. Jego wpływ na jakość usługi ma raczej pośredni charakter, może oddziaływać wyłącznie poprzez wyrażenie opinii (np. uczestnicząc w badaniach ankietowych) na temat otrzymanej usługi bądź też

⁴ Teoria ta opiera się na koncepcji człowieka ekonomicznego (*homo oeconomicus*), czyli takiego, który nieustannie dokonuje wyborów, by maksymalnie i racjonalnie kierować się swoim interesem. Odwołując się do ekonomicznych założeń, teoria wyboru publicznego znalazła zastosowanie w sferze polityki, także publicznej – zwłaszcza w odniesieniu do kształtowania się instytucji. W naukach społecznych, na jej bazie, rozwinęła się teoria wyboru społecznego, która z kolei odnosi się do wyboru społecznych decyzji (por. Wilkin 2012).

⁵ Dla porównania, w modelu biurokratycznym obywatel – bierny odbiorca usług publicznych – nie był przedmiotem zainteresowania ani teoretyków, ani praktyków. Podobnie otoczenie organizacji traktowano jako stałą zmienną, bez wpływu na administrację.

dokonać wyboru, korzystając z niej lub nie. W praktyce jednak trudno mówić o wyborze usług świadczonych przez podmioty publiczne w przypadku, gdy są jedy-
nymi świadczeniodawcami⁶.

Niemal wszystkie poglądy zwolenników teorii wyboru publicznego spotkały się z krytyką (Stoker 1997), podobnie jak model NPM, m.in. z powodu nieuwzględniania w sposób wystarczający złożoności mechanizmów rządzenia, ról oraz interesów wszystkich uczestników polityk publicznych (Osborn 2010). Elementy tego modelu wciąż jednak dostrzegamy we współczesnej działalności podmiotów sektora publicznego, np. polskich samorządów terytorialnych przy działaniach związanych z tzw. zarządzaniem strategicznym, zarządzaniem działalnością operacyjną, zarządzaniem personelem, zarządzaniem finansami, także outsourcingiem, a także procedurami prawa zamówień publicznych (por. Zaleski 2005). Często także efektywność (wyrażana w wymiarze finansowym) instytucji publicznych jest jednym z głównych wyznaczników działania, co prowadzi do wielu niekorzystnych, z perspektywy społecznej, skutków (np. zamykanie szkół).

Nowoczesne instytucje publiczne wciąż podlegają szeroko rozumianym zmianom. Problemem, przed którym stanęły na początku XXI w., jest m.in. zakwestionowanie legitymizacji władzy, w szczególności chodzi tu o przejście od demokratycznej władzy przedstawicielskiej, do władzy bezpośredniej. Zaproponowane bowiem zostały nowe mechanizmy demokratyczne, dzięki którym obywatele mają możliwość wpływania na politykę i usługi świadczone przez władze, zwłaszcza lokalne. Przyczyn tego zjawiska jest wiele. Jedną z nich z pewnością stała się polityka emancypacji, którą A. Giddens (2010: 281) definiuje jako „ogólne nastawienie na wyzwolenie jednostek i grup z ograniczeń, które ciążyą na ich szansach życiowych”. Jej celami są sprawiedliwość (niemonopolizowanie zasobów, do których pewne grupy nie mają dostępu), równość (jednakowy dostęp do zasobów) i uczestnictwo (polegające na zróżnicowaniu władzy). Z perspektywy sektora publicznego oznacza to, że jednostki dążą do wzrostu własnej niezależności (względem władzy publicznej), żywią też chęć bezpośredniego wpływania na podejmowane decyzje. Jednocześnie procesowi temu towarzyszy wzrost oczekiwań wobec jakości i podaży usług publicznych, podczas gdy sektor publiczny wciąż boryka się z brakiem środków finansowych na ich zaspokojenie, spotęgowanym niesprawnym działaniem. Rozwiązaniem, przynajmniej częściowym,

⁶ Przykładowo, w myśl obowiązujących aktualnie w Polsce przepisów, obywatel ma obowiązek opłaty, a tym samym korzystania z usług firmy wywożącej śmieci, którą wskaże samorząd. Ten z kolei zleca wywóz nieczystości firmie, która na mocy umowy i warunków przetargowych zobowiązana jest świadczyć usługi na wyznaczonym obszarze. W przypadku niezadowolenia z jakości świadczonej usługi obywatel może zwrócić się ze skargą do gminy, nie ma jednak możliwości ani wyboru innej firmy, ani (ze względu na ustalenia przetargowe) wpływania na zmianę zakresu świadczonych usług.

może być włączenie sił i potencjału, tkwiących w sektorze społecznym (por. Lewenstein 2010).

Współczesną (zaproponowaną ok. 20 lat temu) propozycją usprawnienia zarządzania w sferze publicznej stało się zatem *governance* – współzarządzanie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne. *Governance* jest przeciwstawne wobec terminu *government*, który stanowi określenie formalnych instytucji państwowych i monopolu w sprawowaniu władzy. Oznacza „zmianę w rozumieniu rządu, odnosząc się do nowego procesu lub zmiany reguł, lub nowej metody rządzenia społeczeństwem” (Rhodes 1996: 652–653). Kluczową rolę odgrywa tu pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Klasyczna literatura przedmiotu (Kooiman 1993; Pierre 2000; Rhodes 1996; Stoker 1998) odnosi się do koncepcji zarządzania publicznego, postrzeganego przez pryzmat państwa, kraju, rządu. Działanie w myśl koncepcji *governance* wiąże się jednak z koniecznością przekazania przez podmioty publiczne części swoich kompetencji innym podmiotom i łączy się ze współpracą, ale także z zatarciem granic pomiędzy sektorami, ich współzależnością (przy jednoczesnym zachowaniu autonomii) i koniecznością obdarzania zaufaniem (Rhodes 1997, 2007; Stoker 1998). Formą realizacji współzarządzania, angażującą różne podmioty społeczeństwa jest tworzenie sieci, tzw. „networków”. Hierarchiczne powiązania organów oraz mechanizmy wydawania poleceń (wewnątrz i na zewnątrz administracji) proponuje się zastąpić włączaniem i zaangażowaniem we współpracę podmiotów spoza administracji, wykorzystaniem mechanizmów decentralizacji lub technik nakłaniania, perswazji i przekonywania. Zaletą sieci jest wzmacnianie efektywności działań tworzących je podmiotów, zarówno w wymiarze kolektywnym, jak i indywidualnym (Suwaj 2010: 61). Współpraca musi jednak opierać się na zaufaniu, aby sprzyjała osiągnięciu lepszych (widocznych) efektów. Jednocześnie zaufanie zwiększa i podtrzymuje kooperacyjność i stabilność w ramach sieci, prowadzi bowiem do zmniejszenia strategicznej niepewności, poprawy wymiany informacji, wzmocnienia kontaktów między podmiotami w sieci, ponadto umacnia współpracę i ułatwia tworzenie innowacyjnych rozwiązań (Klijn i in. 2010: 210–211).

Popularność *governance* zwiększa się także dzięki zaangażowaniu w proces upowszechniania tej koncepcji takich instytucji, jak Bank Światowy i Komisja Europejska, która sformułowała nawet zasady tzw. „dobrego *governance*” (*Good Governance*). Unia Europejska postrzega dobre rządzenie w wymiarze ekonomicznym, politycznym i środowiskowym, kładąc nacisk na prawa człowieka i parlamentarną demokrację. Zgodnie z białą księgą Komisji Europejskiej z 2001 r., najważniejsze elementy składające się na dobre rządzenie to: większa zdolność włączania polityki kraju w procesy globalizacji, budowanie instytucjonalnego systemu jawności, uczciwości i odpowiedzialności w rządzeniu, skuteczne interweniowanie w procesy społeczno-ekonomiczne na rzecz polityki społecznej i uczciwej konkurencji. Dobre rządzenie charakteryzuje otwartość, czyli dostępność do

instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji, uczestnictwo, prowadzące do wzrostu zaufania społecznego wobec instytucji i udziału społeczeństwa w procesach politycznych, przejrzystość ról i powiązań instytucji w procesach legislacyjnych i wykonawczych, efektywność w realizowaniu celów na podstawie oceny dotychczasowych doświadczeń i prognozy przyszłych wydarzeń oraz zgodność polityki i podejmowanych działań.

Podobnie jak inne koncepcje, *governance* spotyka się z szeroką krytyką, zarówno z perspektywy naukowej, jak i praktycznej (O ffe 2012). Jednym z zarzutów jest niejednoznaczność tego określenia, a w konsekwencji trudność wskazania wspólnego mianownika dla powszechnie znanych jego wyróżników. Ponadto, atrybuty przypisywane *governance* (np. nieskorumpowanie, przejrzystość, nieformalność, odpowiedzialność, zorientowanie na dobro wspólne, partycypacyjność) sugerują, że pojęcie to jest nazbyt idealizujące i „otwarte na wszelkie sugestie upiększające” (O ffe 2012: 98). Założeniom o kolektywnym i niemal bezkonfliktowym rozwiązywaniu problemów na rzecz dobra wspólnego przypisuje się cechę utopijności. Włączanie innych podmiotów w procesy współzarządzania ma, z jednej strony, charakter korzystnej wymiany, sprzyjającej zdolności rozwiązywania problemów społecznych, z drugiej, jak zauważa cytowany autor, koncepcja ta pełni „funkcję zapchajdziury: wszędzie tam [...], gdzie [...] władza państwowa okazuje się niewystarczająca, a [...] koordynacja rynkowa obiecuje niewiele, [...] a do tego oszczędzającej koszty konfliktów rozstrzyganych publicznie, metody substytuowania państwa i rządu” (O ffe 2012: 95). Krytyka odnosi się także do relacji między podmiotami (różnych sektorów) o charakterze nieformalnym, co niesie ryzyko zaistnienia sytuacji korupcyjnych i niezgodnych z prawem – trudnych do udowodnienia. Obawy przed posądzeniem o „nadmierne kontakty” z sektorem prywatnym zniechęcają przedstawicieli władz do współpracy. Problemem staje się niechęć do dzielenia się ugruntowaną władzą hierarchiczną z trudnymi do identyfikacji podmiotami otoczenia, a także ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za kolektywnie podejmowane decyzje, będące często wypadkową wielu sprzecznych oczekiwań.

4. Zakończenie

Zarządzanie jest celową działalnością ludzi, ukierunkowaną na osiągnięcie określonych celów. Skutecznie realizowane przynosi wiele korzyści nie tylko podmiotom funkcjonującym w sferze gospodarczej. Szczególnym obszarem, w którym znajduje zastosowanie jest sektor publiczny, którego rolą (w tradycyjnym rozumieniu) jest zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli. Zarządzanie publiczne tworzy sekwencja skomplikowanych działań, podporządkowanych osiągnięciu celów istotnych z punktu widzenia funkcjonowania całego społeczeństwa (czym zasadniczo różni się od zarządzania w biznesie). Ponadto, immanentną cechą zarządzania publicznego (także odróżniającą je od

biznesowego) jest występowanie wielu podmiotów odpowiadających za skuteczność i trafność decyzji. Rolę nadrzędną w tym zakresie przypisuje się państwu, które w imieniu swoich obywateli, wykorzystując różnego typu instrumenty (także te o charakterze przymusu), prowadzi politykę osiągania wyznaczonych celów⁷. Podmiotem jej podporządkowanym jest społeczeństwo zamieszkujące terytorium danego państwa. Sposób realizacji zależy od wielu różnorodnych czynników, jak choćby od uznawanych przez rządzących wartości (społecznych, politycznych, gospodarczych), od zmieniających się warunków otoczenia i zachodzących w nim procesów oraz jakości posiadanych zasobów (materialnych, ludzkich, finansowych, środowiskowych itp.). Niezmiennie jednak filarem realizacji polityki każdego państwa jest sektor publiczny i aparat administracyjny. Transformacjom podlegają natomiast modele, na podstawie których państwo realizuje swoje zadania. Głównymi elementami przemian są tu struktura i kultura polityczna zawarta w modelu. Cechy żadnego z opisanych wcześniej modeli nie zanikają jednak do końca, ulegają natomiast częściowym przekształceniom. Rozważania podjęte w tekście prowadzą do wniosku, że mimo widocznych tendencji do upowszechniania uspołecznionych form zarządzania, wszystkie opisane koncepcje, choć w różnicowanym stopniu, współwystępują w aktualnej praktyce zarządzania publicznego.

Istotną cechą współczesnego zarządzania publicznego jest odejście od hierarchicznych struktur, tworzonych przez aparat administracyjny, który miał wyłączność w decydowaniu i realizowaniu określonej przez siebie polityki. Zastępuje się je strukturą wielopodmiotową, zdecentralizowaną i rozczłonkowaną (fragmentaryzacja ośrodków decyzyjnych). Mimo że wciąż żywa jest dyskusja na temat zakresu interwencjonizmu państwowego, rola aparatu administracyjnego nadal jest doniosła, choć także podlega zmianom. W pierwszej połowie XX w. obywatele powoływali urzędników i administratorów do podejmowania w ich imieniu decyzji na temat polityki publicznej i jej realizacji. Druga połowa ubiegłego stulecia przyniosła stopniową zmianę w kierunku większego bezpośredniego zaangażowania obywateli.

Kultura organizacji publicznych, odnosząca się do wartości, przekonań, wspólnych norm, etyki i poszczególnych motywów, podlega zmianom, polegającym m.in. na promowaniu wartości organizacyjnych (przejrzystość, jawność, odpowiedzialność, koncentracja na wynikach i efektywności). Myślą przewodnią w tzw. nowoczesnych koncepcjach zarządzania publicznego było nawiązanie, czy wręcz naśladowanie, do sektora prywatnego, co czasem prowadzi do wypaczenia roli, jaką powinien odgrywać sektor publiczny.

Zatem przemiany sektora publicznego postępują w kierunku większego udziału i pluralizmu sprawowania władzy (choć rzadziej dotyczy to organizacji

⁷ Najczęściej są to cele o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym. Wciąż jednak od rządzących zależy przypisanie poszczególnym celom priorytetów.

ządowych niż np. samorządowych), a także zwiększonego zakresu partycypacji i wywierania wpływu na sprawy publiczne przez inne podmioty (społeczne i gospodarcze). Trudno jednoznacznie ocenić konsekwencje tych zmian dla sektora publicznego i osiągania celów, do których został powołany sektor publiczny. Nie zawsze bowiem korzystnie przyczynia się do tego mnogość ośrodków decyzyjnych lub nadmierny wpływ na sprawy publiczne, np. podmiotów prywatnych. Tym bardziej zarządzanie publiczne staje się coraz trudniejszym wyzwaniem.

Bibliografia

- Antonowicz D. (2004), *Funkcjonowanie sektora publicznego. Perspektywa brytyjska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Blau P. (2005), *Teoria i rozwój biurokracji*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Znak, Kraków.
- Cyfert S., Dyduch W., Latusek-Jurczak D., Niemczyk J., Sopińska A. (2014), *Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1 (161), s. 37–49.
- Fayol H. (1926), *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zakresie zastosowania do państwa*, Instytut Naukowej Organizacji przy Muzeum Przemysłu i Rolnictwa, Warszawa.
- Gay P. de (2005), *The Values of Bureaucracy: An Introduction*, [w:] P. du Gay (ed.), *The Value of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Giddens A. (2010), *Nowoczesność i tożsamość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Griffin R. W. (2002), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, No. 69, s. 3–19.
- Kast F. E., Rosenzweig J. E. (1979), *Organization and Management. A System and Contingency Approach*, McGraw-Hill, New York.
- Kieżun W. (2011), *Drogi i bezdroża polskich przemian*, Wydawnictwo EKOTV, Warszawa.
- Klijn E.-H., Edelenbos J., Stein B. (2010), *Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes*, „Administration & Society”, No. 42/2, s. 193–221.
- Kooiman J. (red.) (1993), *Modern Governance*, Sage, London.
- Kopaliński W. (1999), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Muza, Warszawa.
- Kotler Ph., Lee N. (2011), *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Wyższa Szkoła Prawa i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kożuch B. (2005), *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 11–22.

- Lewenstein B. (2010), *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 21–41.
- Luterek M. (2010), *E-government. Systemy informacji publicznej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Marks-Krzyszowska M. (2013), *Zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym – geneza, główni aktorzy i ich zaangażowanie*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 88, s. 313–332.
- Morawski W. (1979), *Wstęp*, [w:] W. Morawski (red.), *Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, PWN, Warszawa, s. 7–16.
- Offe C. (2012), *Governance – „puste pojecie” czy naukowy problem badawczy?*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (21), s. 81–107.
- Osborn S. (red.) (2010), *The New Public Governance, Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London.
- Pierre J. (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes R. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies”, No. 44, s. 662–667.
- Rhodes R. (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham–Philadelphia.
- Rhodes R. (2007), *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies”, Vol. 28, No. 8, s. 1243–1264.
- Sakowicz M. (2007), *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, SGH, Warszawa.
- Samuelson P. A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics”, Vol. 36, No. 4, s. 387–389.
- Siwńska-Gorzela J. (2012), *Sektor publiczny w gospodarce*, [w:] J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 31–34.
- Stiglitz J. E. (2004), *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stoker G. (1997), *Teorie samorządu i polityki lokalnej*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa, s. 16–42.
- Stoker G. (1998), *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal”, Vol. 50, No. 155, s. 17–28.
- Sudoł S. (2012), *Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy, kontrowersje i propozycje*, PWE, Warszawa.
- Suwaj P. J. (2010), *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 59–72.
- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wilkin J. (red.) (2012), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa, s. 11–74.

Małgorzata Marks-Krzyszowska

PUBLIC MANAGEMENT – ESSENCE AND SELECTED CONCEPTS

Summary. Each country has a specific, structured set of standards and regulations specifying the rules of political organization, management, and system of public authorities. These rules are subject to multiple processes of change under the influence of various factors.

From the perspective of the majority of today's developed countries, significant changes relating to public management include rejection of the state as the legitimized monopoly of coercion as well as decentralization of power. The aim of the article is to present the main concepts of management, which have been reflected in public policies of the twentieth and the twenty-first century. The author attempts to characterize the ambiguous concept of public management, clearly distinguishing it from management observed in the business sector. Assuming the historical viewpoint, three leading concepts of public management are presented: bureaucratic, managerial and co-management (i.e. governance). The considerations, lead to the conclusion that despite the apparent tendency to promote more socialized forms of management, all concepts described herein, although in varying degrees, coexist in the practice of modern public management.

Keywords: management, concepts of public management, public sector.