

Hanna Krynicka

Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 2, 193-202

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



HANNA KRYNICKA

KONCEPCJA NOWEGO ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Wprowadzenie

Ocena administracji rządowej i samorządowej najczęściej dokonywana jest przez pryzmat ich sprawności i efektywności. Istotnym czynnikiem poprawy działania administracji jest jej modernizacja, ponieważ wiele tradycyjnych narzędzi polityki staje się we współczesnym świecie nieskutecznych. Dlatego też, tradycyjny model biurokratyczny, został w większości krajów europejskich, zanegowany i zastąpiony podejściem określanym mianem Nowego Zarządzania Publicznego (ang. New Public Management – NPM).

Modele zarządzania publicznego wykształciły się w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reformowania zarządzania publicznego. Procesy te zwiększyły nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych. Reforma zarządzania publicznego zakłada, że wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, jakie wypełnia państwo wobec obywateli¹.

Nowe zarządzanie publiczne wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiągnięcie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejście przez

¹ Zob. B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s.72.

nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych².

Przeciwnicy uważają, że NPM, ignorując różnice istniejące między sektorem publicznym i prywatnym, nie przyniesie spodziewanych korzyści.

1. Istota New Public Management

Generalna tendencja zastępowania tradycyjnej administracji publicznej przez zarządzanie publiczne występuje w wielu krajach, ale przejawia się w różnych formach. Interesującą klasyfikację przedstawił Peters (1996), który wyróżnił i scharakteryzował cztery modele zarządzania publicznego:

- Rządzenie rynkowe (Market Government),
- Rządzenie partycypacyjne (Participative Government),
- Rządzenie elastyczne (Flexible Government),
- Rządzenie zderagulowane (Deregulated Government).

Spośród wyróżnionych modeli najbardziej popularnym i praktycznie rozwiniętym modelem zarządzania publicznego jest zarządzanie rynkowe, nazywane najczęściej nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management – NPM)³.

New Public Management, jest modelem administrowania publicznego bazującym na zarządzaniu. Model ten opisywany jest również za pomocą wielu innych określeń, do których należą między innymi⁴:

- menedżeryzm (managerialism) [Pollitt 1990],
- rynkowa administracja publiczna (market-based public administration) [LAN, Rosenbloom 1992],
- władze przedsiębiorcze (entrepreneurial government) [Osborne, Gaebler 1992],
- zarządzanie na zasadach biznesowych (business – like management) [Kickert 1997],
- menedżeryzm publiczny (public managerialism) [Kickert 1997].

Nasuwa się wniosek, iż bardzo dużo elementów związanych jest z terminem New Public Management.

Oto kilka kwestii wspólnych charakteryzujących te zjawisko⁵:

² A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.

³ Zob. J. Hauser, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hauser, M. Kukielka, Wydawnictwo AE, Kraków 2002, t. II, s. 62-64.

⁴ Za: 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.

- orientacja nie na procesy, lecz na osiągnięcie wyników,
- przejście od tradycyjnej administracji publicznej w kierunku modelu kładącego dużo większy nacisk na personalną odpowiedzialność kierowników,
- wola odejścia od klasycznej biurokracji w kierunku stworzenia bardziej elastycznych warunków zatrudnienia, pracy i organizacji,
- cele stawiane przed organizacją i przed pracownikami są jasno wytyczone, a zakres ich wykonania jest możliwy do oceny za pomocą wskaźników. Ocena programów publicznych wykorzystuje zasadę 3Es⁵: oszczędność, efektywność i skuteczność (*economy, efficiency and effectiveness*),
- niektóre z zadań realizowanych przez sektor publiczny poddawane są ocenie rynku w postaci na przykład kontraktów,
- istnieje parcie w kierunku ograniczania funkcji pełnionych przez władze publiczne poprzez prywatyzację.

W NPM wyróżniono cztery główne aspekty zarządzania w sektorze publicznym⁶:

- Zarządzanie w sektorze publicznym jako administrowanie,
- Zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie biznesem,
- Zarządzanie w sektorze publicznym jako prowadzenie i wdrażanie polityki,
- Zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie ludźmi.

Nowe zarządzanie publiczne to model rynkowy, w którym uznaje się istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów. Przedsiębiorstwa, niezależne agendy rządowe oraz osoby fizyczne prowadzą działalność na własny rachunek. Stosunki między podmiotami reguluje kontrakt. Efektywne reguły zachowania, które wytrzymały próbę konkurencji i zostały powszechnie uznane za obowiązujące, sprzyjają intensyfikacji i rozszerzaniu wymiany⁷.

Główne postulaty zmian NPM zawarte są w tabeli 1. Podstawowe różnice pomiędzy starym a nowym zarządzaniem w sektorze publicznym dotyczą sposobu finansowania i zarządzania oraz celów, organizacji, ich realizacji w NMP, a także dążenia do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych.

Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczenie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczenie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi.

⁵ Zob. M. Zawicki, *New Public Management...*, op. cit., s. 78-79.

⁶ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s. 37.

⁷ J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” nr 11/2005, dokument pobrany ze strony internetowej www.usc.gov.pl, stan na dzień 15.02.2006.

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

Element wyróżniający		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	Stały 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.

Nowe zarządzanie publiczne przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej poprzez zacieśnienie więzi między sferą polityczną i administracyjną oraz tworzenie administracji przyjaznej obywatelom. Strategie nowego zarządzania publicznego podsumowuje tabela nr 2⁸.

Jako doktryna zarządzania w sektorze publicznym NPM ma charakter zdecydowanie zarządczy i stawia przede wszystkim na⁹:

⁸ Za: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej...*, op. cit., s.22.

⁹ 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.

- urynkowanie,
- partnerstwo publiczne,
- spłaszczenie struktur organizacyjnych,
- efektywność i wymierne osiągnięcia,
- zewnętrzny audyt, kompetentny nadzór i ewaluację.

Tabela 2. Strategia nowego zarządzania publicznego

Strategia	Działania
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. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej...*, op. cit., s.22.

Koncepcja NPM w wyniku spłaszczenia i rozczłonkowania struktur organizacyjnych oraz decentralizacji uprawnień, zapewniła elastyczność działania sektora publicznego i zwiększyła jego efektywność, ale nie ograniczyła jego zadań i programów. Nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na: odbiorcy usług – jego potrzebach i oczekiwaniach, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji i wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Celem administracji w duchu NPM jest uzyskanie rezultatów oraz kontrola i odpowiedzialność za wyniki. Skuteczne działanie wymaga połączenia wysiłków sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego na rzecz rozwiązywania problemów.

2. Konceptcje w ramach nowego zarządzania w sektorze publicznym

Stworzone zostały organizacyjne paradygmaty reformy instytucji publicznej na podstawie których dokonuje się zmian w ramach Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym. Są to cztery koncepcje:

1. *Model NPM 1.* skierowany jest na zwiększenie efektywności administracji publicznej poprzez¹⁰:
 - nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów,
 - wyznaczenie celów i monitorowanie wyników,
 - wyznaczenie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwość dokonywania porównań na bazie najlepszych praktyk),
 - odpowiedzialność dostawcy usług wobec konsumenta,
 - bardziej elastyczny system płac, szczególnie dla kadry kierowniczej,
 - pewne zredukowanie biurokracji, ale nie dotyczącej finansów,
 - nowe formy zarządzania: marginalizacja organów wybieralnych, większa rola kadry kierowniczej.
2. *Model NPM 2.* kojarzony jest z próbami zmniejszania zakresu administracji publicznej w gospodarce, decentralizacji podejmowania decyzji oraz dążeniem do stworzenia bardziej elastycznego systemu świadczenia usług publicznych. Podstawowe założenia tego modelu to¹¹:
 - rozwój quasi rynków usług publicznych,
 - przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty,
 - zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego, drastyczna redukcja środków przeznaczonych na płace w instytucjach publicznych, ruch w stronę bardziej spłaszczonej struktury zarządzania,
 - rozdzieleniem pomiędzy finansowaniem publicznymi środkami, a finansowaniem ze źródeł niezależnych,
 - przejście do „zarządzania poprzez wpływ” (management by influence), wzrost roli pracy zespołowej w instytucjach publicznych, położenie nacisku na koordynację działań pomiędzy instytucjami publicznymi,
 - odejście od standardowych form świadczenia usług, do systemu charakteryzującego się większą elastycznością i różnorodnością.
3. *Model NPM 3.* związany jest z kierunkiem dążenia do doskonałości w zarządzaniu i wskazuje na potrzebę nacisku na rozwój organizacji, kultury

¹⁰ *New Public Management*, dokument pobrany ze strony internetowej www.egov.pl, stan na dzień 03.11.2005.

¹¹ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, op. cit., s.36.

organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany, budowanie misji organizacji administracji publicznej. Cechy wyróżniające tego modelu, to¹²:

- struktura pozioma zarządzania, nacisk na rozwój instytucji publicznej i uczenie się, radykalna decentralizacja i ocena poprzez osiągnięte rezultaty,
 - zabezpieczenie dokonanej zmiany w kulturze organizacyjnej, nacisk na charyzmatyczne sposoby zarządzania,
 - bardziej intensywne programy szkoleń dla menedżerów,
 - wzrost znaczenia świadomości misji instytucji publicznej, wzrost znaczenia „marki” instytucji, wyjaśnianie i komunikacja strategii.
4. *Model NPM 4.* deklaruje bezpośrednią orientację na zapewnienie efektywnych usług publicznych poprzez między innymi¹³:
- osiągnięcie doskonałości w zakresie świadczonych usług publicznych,
 - zainteresowanie potrzebami końcowego użytkownika (a nie tylko bezpośredniego klienta) w procesie świadczenia usług,
 - przesunięcie władzy z organów mianowanych na wybieralne,
 - 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.

W zależności od stylu zarządzania i kultury organizacyjnej instytucji publicznej, zależy produktywność i efektywność działania tej instytucji. Efektywność zależy od precyzji, koncentracji, analizy, dyscypliny i kontroli. Produktywność zaś zależy od zdolności do adaptacji do nowych warunków, nowości, eksperymentowania, ograniczonej kontroli, wolnego stowarzyszenia.

Modernizacja administracji publicznej w koncepcji NPM jest możliwa poprzez zastosowanie nowych koncepcji zarządzania między innymi, takich jak:

1. **Lean management** to „odchudzone” lub „wyszczuplone” zarządzanie. Myślą przewodnią jest uproszczenie organizacji i zarządzania¹⁴. Powinno to się przejawiać w uporządkowaniu na nowo zadań organizacji. Jest to równoznaczne z uznaniem, że główną chorobą organizacji sektora publicznego jest przerost funkcji. Sposobem zasadniczego odchudzania instytucji sektora publicznego jest prywatyzacja usług publicznych lub prywatyzacja przez kontraktowanie usług. Koncepcja odchudzonego zarządzania wymaga współpracy publicznych instytucji z sektorem prywatnym, co określa się jako partnerstwo publiczno – prywatne¹⁵.

¹² Ibidem, s.36.

¹³ Ibidem, s. 36-37.

¹⁴ Szerzej na temat koncepcji lean management w: K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 1999, s. 59-70.

¹⁵ P. Jeżowski, *New Public Management...*, op. cit., s. 17.

2. **Reengineering** rezygnuje ze struktur tradycyjnych, opartych na funkcjonalnym podziale zadań, na rzecz struktur procesowych. Celem koncepcji jest zbudowanie organizacji dynamicznie zorientowanej na procesy gospodarcze oraz dokonywaniu rekonstrukcji procesów poprzez: skrócenie czasu ich przebiegu, zmniejszenie kosztów i poprawę jakości.
3. **Organizacja inteligentna** jest w pewnym sensie pojęciem filozoficznym, celem którego powinny zmierzać wszystkie firmy, niezależnie od charakteru działalności¹⁶. Przez administrację inteligentną należy rozumieć taką administrację, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania. Jednocześnie można lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła, lub poniósłaby adresat jej działań¹⁷. W takiej organizacji najważniejsze są zasoby niematerialne, w tym przede wszystkim wiedza pozostająca w dyspozycji profesjonalistów.

Reformy administracji publicznej dokonywane w ostatnim okresie zmieniają orientację zarządzania organizacjami publicznymi. Obecnie celem działania tych organizacji staje się coraz częściej osiągnięcie efektywnych ekonomicznie i społecznie wyników, odchodzi się natomiast od nastawienia na nakłady. W związku z tym zmienia się również kryteria oceny działalności instytucji publicznych. Coraz bardziej liczą się efekty uzyskane z poniesionych nakładów i one stają się głównymi miernikami oceny działalności tych organizacji. Ta zmiana orientacji zarządzania wymagała wprowadzenia menedżerskich metod i technik zarządzania zarówno działalnością, jak i finansami organizacji publicznych¹⁸. Zestawienie najważniejszych różnic między modelami w administracji publicznej przedstawia tabela 3.

NPM polega na zastosowaniu modeli i rozwiązań, w zakresie zarządzania, stosowanych w organizacjach prywatnych do sektora publicznego. Administracja publiczna musi stawiać czoło ograniczeniom i zadaniom, które nie istnieją w sektorze prywatnym. Nacisk do zarządzania ograniczonymi zasobami wynika częściowo z przemian w procesach globalizacji i regionalizacji.

¹⁶ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*, „Studia i Monografie” nr 306, Uniwersytet Opolski, Opole 2001, s. 100.

¹⁷ Szerzej J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 366-374.

¹⁸ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, op. cit., s. 17.

Tabela 3. Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe zarządzanie publiczne	Dobre zarządzanie
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.

Koncepcja NPM odpowiada na trzy zasadnicze pytania¹⁹:

1. *Ile państwa?* Oczywiście odpowiedzią jest „mało państwa”. Zakłada się zmniejszenie roli sektora publicznego idące dalej niż tylko ograniczenie roli producenta usług publicznych.
2. *Jakie państwo?* Pytanie dotyczy zmniejszenia politycznych nacisków na decyzje. NPM obiecuje, że zasady prywatnego sektora są przeszczepialne do instytucji publicznych i funkcjonalne w sektorze publicznym. Warunkiem przy wprowadzeniu zaleceń NPM muszą być reformy administracji publicznej i reformy usług publicznych.
3. *Jak zarządzać?* NPM koncentruje się na sprawach wewnętrznych instytucji i organizacji sektora publicznego oraz stawia na profesjonalizm.

Braki paradygmatu NPM polegają na tym, że uznaje on, iż rynek sam w sobie jest efektywny²⁰. Przeciwnicy tej koncepcji uważają, że reforma sektora publicznego w stylu NPM nie przyniesie spodziewanych korzyści. Według nich wynika to z ograniczonych możliwości zastosowania menedżerskiego modelu

¹⁹ P. Jeżowski, *New Public Management...*, op. cit., s. 14.

²⁰ Ibidem.

zarządzania w sektorze publicznym. Ograniczoność ta wynika między innymi z następujących sytuacji²¹:

- NPM wykorzystuje różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych potrzeb społecznych, w których rynek jako mechanizm alokacji zasobów zawodzi,
- koncepcja nie rozpoznaje różnicy między klientem – konsumentem, który finansuje zapewnienie dóbr i usług a klientem – odbiorcą, który potrzebuje dóbr i usług,
- rynki tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne,
- NPM nie uznaje faktu, że siły rynkowe nie są wystarczające do osiągnięcia pełnej satysfakcji konsumentów (na przykład społeczne i ekologiczne skutki produkcji wobec kupujących i zatrudnionych).

W literaturze przedmiotu podkreśla się brak jednoznacznych rezultatów Nowego Zarządzania Publicznego stosowanego w krajach zachodnioeuro-pejskich oraz sprzeczność między postulatem jednorodności usług publicznych i ryzykiem zróżnicowania w przypadku decentralizacji ich świadczenia. Taka ocena skłania do eksperymentowania i okresowego badania wyników.

Zusammenfassung

Der Beitrag bespricht die wichtigsten Voraussetzungen zur Verwaltung in der Öffentlichen Administration (New Public Management), d.h. die Übertragung von Verwaltungsmuster aus dem privatem Bereich in die Sphäre der Öffentlichkeit.

²¹ Szerzej zob. P. Jeżowski, *New Public Management...*, op. cit., s. 14-15, zob. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego...*, op. cit., s. 66.