

# Administrowanie, zarządzanie czy współzrządzenie – optymalny model dla administracji

Funkcjonujący obecnie w Polsce model zarządzania w administracji ma charakter konglomeratu, w skład którego wchodzi elementy zarządzania administracyjnego (administrowania) oraz zarządzania rynkowego, zorientowanego na zasady zaczerpnięte z biznesu. Mimo że przyjęto rozwiązania typu: przetargi, liberalizacja rynku usług komunalnych, prywatyzacja i restrukturyzacja podmiotów świadczących usługi na rzecz mieszkańców, to ewidentnie brakuje nastawienia na wyniki i poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych.

**Autorzy: prof. zw. dr hab. Jacek Sroka\*, dr Joanna Podgórska-Rykała\***

**F**undamenty tradycyjnego modelu administracji publicznej stworzone zostały przez Woodrowa Wilsona i Maxa Webera. Wilson sądził, że administracja leży poza właściwą sferą polityki, jego zdaniem należało więc je instrumentalnie odseparować. Weber natomiast opisywał biurokrację jako strukturę racjonalną, opartą na godnych zaufania zasadach, która będąc organizacją idealną, za pośrednictwem urzędników, działa wyłącznie dla interesu publicznego. Stąd inne określenie tejże administracji, tj. rządu specjalistów.

Pojawienie się w XIX wieku nowożytnego modelu administracji publicznej, opartego na weberowskim modelu biurokracji, zbiegło się w czasie z ukształtowaniem idei państwa prawnego i państwa konstytucyjnego. W konsekwencji biurokracja uznana została za model administracji rządzonej przez prawo, a same przepisy

prawne stały się ramami jej działania. Dla obywatela zmiana ta miała kolosalne znaczenie, gdyż państwo prawne stało się niejako tarczą chroniącą jednostkę przed samowładztwem. Inaczej niż w czasach monarchii absolutnej – w XIX wieku władza straciła możliwość realizowania woli panującego bez oglądania się na prawa jednostki. Prymat prawa miał jednak swoje dalsze (niestety negatywne) konsekwencje, szczególnie jeśli chodzi o nierównorzędną relację pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami. Dopiero w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych poprzedniego stulecia zaczęto zauważać, że administracja „nie nadąża za społecznymi potrzebami i oczekiwaniami, a w dodatku zaczyna być postrzegana jako kafkowski «Zamek» – represyjna i bezduszna machina skierowana przeciwko obywatelom. (...) Dziś dochodzi nawet do tego, że zgodnie z prze-

pisami Kodeksu postępowania administracyjnego, możemy wnosić skargi na organy administracji publicznej, które prowadzą nasze sprawy w sposób «biurokratyczny» [Sześcielo, 2014].

## **Potrzeba zmiany**

Z uwagi na swoje korzenie dwudziestowieczny model administracji był mocno zhierarchizowany, cechował się pionowym przepływem informacji, pomięciem pracowników niższego szczebla w procesie decyzyjnym, a także niskim poziomem kreatywności, tak szeregowych, jak i należących do kadry urzędników. Skutkowało to zupełnym zamknięciem się urzędów na dialog z obywatelami i co za tym idzie, brakiem ich partycypacji w sprawowaniu władzy. Taką „ścieżką” podążały państwa głównie tzw. bloku wschodniego, w odróżnieniu od państw zachodnich, gdzie następował stopniowy rozrost biurokracji, skutkujący nadmier-

nym formalizmem, obejmującym powoli wszystkie dziedziny życia. Obecnie w nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy i nieograniczonym przepływie informacji niezbędne jest ciągle doskonalenie form i sposobów działania, zarówno urzędów administracji publicznej i przedsiębiorstw prywatnych, jak i organizacji społecznych. Wskazane podmioty, reprezentujące trzy sektory aktywności społeczno-gospodarczej państw demokratycznych, coraz częściej stają w obliczu złożonych wyzwań. Jak nadążać za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością? Nie wystarczy już tzw. podejście klasyczne, które jako zbiór uniwersalnych, biurokratycznych i naukowych zasad zarządzania dało się zastosować w każdej sytuacji. Konieczne jest podejście innowacyjne, czyli takie, które obejmuje sposoby myślenia i działania oparte na wykorzystaniu i rozwoju zasobów intelektualnych, tworzeniu sieci wymiany informacji i współpracy, promowaniu gotowości do zmiany i umiejętności zarządzania nią.

### **New Public Management**

Odpowiedzią na powyższe pytanie miało stać się New Public Management (Nowe Zarządzanie Publiczne), które powstało z potrzeby zmiany dotychczasowego modelu zarządzania sprawami publicznymi. Dostrzeżono pogłębiającą się stagnację i niewydolność sektora publicznego. Idea New Public Management odzwierciedlała główne postulaty neoliberalnej szkoły ekonomicznej. Jej sztandarowymi hasłami stały się nie tylko radykalna krytyka biurokracji, ale także deregulacja, prywatyzacja czy też „menedżeryzacja” administracji. Uznano, że administracja powinna stać się przedsiębiorstwem nastawionym na ekonomiczną efektywność i zarządzanym przez menedżerów rozliczanych za osiągnięte rezultaty, a nie sztywne trzymanie się procedur. Nazwa New Public Management została po raz pierwszy użyta przez C. Hood'a w artykule pt. „A Public management for all seasons?”, który ukazał się w 1991 roku. Jednak sama koncepcja pojawiła się już w latach 70. i 80. najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii. Jej istotą była zmiana, polegająca na odejściu od tradycyjnego administrowania i przyjęciu modelu zarządzania jeszcze niedawno kojarzonego wyłącznie z sektorem prywatnym.

Podkreślić należy, że wdrażając koncepcję, uwypuklano wyraźny podział na dwa sposoby kierowania organizacjami: zarządzanie i administrowanie. To pierwsze, utożsamiane przede wszystkim z sektorem prywatnym, zdefiniować można jako „zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i sku-

teczny” [Griffin, 2005]. Zarządzanie cechuje się dużą swobodą w wyborze sposobów działania oraz kreatywnością, która pomaga racjonalnie wykorzystywać dostępne zasoby, a także urzeczywistniać właściwe rozwiązania organizacyjne. Zupełnie inne podejście do kierowania wprowadzać miało „administrowanie”, czyli styl sprawowania władzy charakterystyczny dla organów administracji publicznej. Od zarządzania publicznego oczekiwano zdecydowanie więcej, niż od samego administrowania. Menedżerowie publiczni zamiast wyłącz-



**„Administracja nie mieści się w obszarze polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Polityka określa wprawdzie zadania administracji, ale nie powinna mieć wpływu na poszczególne urzędy. Administrowanie to przede wszystkim spokojne, wolne od pośpiechu i nieustannych konfliktów zafatwanie rozmaitych spraw” – Woodrow Wilson.**



nie koncentrować się na wypełnianiu formalnych procedur, powinni osiągać cele i ponosić odpowiedzialność za swoje działania, gdyż zarządzanie to identyfikacja problemów zanim się pojawią.

New Public Management wyparło modele tradycyjne, m.in. propagując przekonanie, że świadczenie usług publicznych jest w istocie bardziej związane z zarządzaniem niż administrowaniem, a nie jak uważano wcześniej – odwrotnie, a także popularyzując potrzebę zapewnienia elastyczności i wzmocnienia konkurencji oraz możliwość dokonywania wyboru przez „klienta”. Wprowadziło tym samym podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym, a jego innowacyjność polegała na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi.

### **Polskie doświadczenia**

Jeśli chodzi o Polskę, to przełomowym okresem wprowadzania koncepcji New Public Management do administracji publicznej było przystąpienie do Unii Europejskiej. Członkostwo w strukturach unijnych oraz partycypacja w podziale budżetu Unii Europejskiej wymusiły wdrożenie wielu wymaganych w tym zakresie rozwiązań ponadnarodowych, m.in. zamówień publicznych, systemów ewaluacji czy audytów wewnętrznych. Jednak większość praktycznych instrumentów New Public Management znalazła zastosowanie w programach przygotowanych przez rząd począwszy od 2009 roku. Dla przykładu, w Strategii rozwoju kraju do 2020 roku jeden z priorytetów określał: wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowywania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowa sprawozdawczość i rozliczanie z realizowanych projektów, podejście zadaniowe). W konsekwencji tych przepisów, do ustawy o finansach publicznych wprowadzono m.in. wieloletnie planowanie finansowe, budżet zadaniowy czy kontrolę zarządczą.

Niestety, już po kilku latach od ogłoszenia nowatorskiej koncepcji New Public Management okazało się, że

„koniec historii” w reformowaniu administracji publicznej trzeba odwołać, ponieważ New Public Management nie tylko zawodzi jako uniwersalna recepta na sprawną administrację, ale także niszczy istotne wartości starej administracji. Po zbiorowym zauroczeniu tą rynkową ideologią stopniowo zaczęto dostrzegać jej niedoskonałości i patologie samego rynku (m.in. zastępowanie monopolii państwowych monopolami prywatnymi czy też niestety nierówny dostęp do usług publicznych, uzależniony od sytuacji materialnej obywatela). W konsekwencji dostrzeżono, że wolny rynek, po pierwsze, nie jest doskonałym regulatorem, a po drugie, w sektorze publicznym nie może funkcjonować bez silnego i sprawnego państwa.

### **Szukanie lepszego rozwiązania**

Krytyka koncepcji New Public Management zaowocowała kolejnym etapem jej rozwoju, określonym jako współzarządzanie lub współrządzenie (Public Governance, PG), które ściśle wiąże się z zagadnieniem społeczeństwa obywatelskiego. Public Governance koncentruje się na takich kwestiach, jak: zaangażowanie obywateli, przejrzystość działania, równe traktowanie, etyczne postępowanie czy solidarność. W 2001 r. Komisja Europejska opublikowała białą księgę pt. *European Governance*, w której zaproponowała, by proces kształtowania polityki unijnej był oparty na informacji zwrotnej od społeczeństwa oraz zaangażowanych instytucji i organizacji. W dokumencie tym wskazano pięć zasad tzw. dobrego rządzenia: otwartość, partycypację, odpowiedzialność, efektywność i spójność.

Krytycy koncepcji New Public Management zwrócili uwagę na fakt, iż wzrost oczekiwań obywateli oraz potrzeby kompleksowej obsługi w sektorze publicznym powodują niezadowolony i chęć zmian. Koncepcja Governance jako rozwiązanie tegoż problemu stwarza alternatywę, jaką jest współuczestniczenie obywateli w niektórych formach sprawowania władzy i realizacji potrzeb społecznych. Wiadomo bowiem, że sukces organizacji zależy w dużej mierze od ludzi. Pozostałe zasoby materialne czy informacyjne mogą mieć co prawda istot-

ne znaczenie, jednak to przecież zasoby ludzkie decydują, jak zostaną one spożytkowane. Współzarządzanie ma charakter wielopoziomowy i angażuje różne podmioty, począwszy od jednostek, a skończywszy na ich organizacjach, elementach konstrukcyjnych społeczeństwa obywatelskiego. W procesie zarządzania sprawami publicznymi istotne znaczenie ma aktywne włączanie na poszczególnych etapach decyzyjnych jak największego i różnorodnego pod względem zmiennych demograficznych grona obywateli, którzy wyrażając swoje zdanie w drodze instytucji demokracji bezpośredniej, biorą czynny udział w sprawowaniu władzy, czyli partycypują. Na proces uczestnictwa, czyli właśnie partycypacji, składają się takie elementy, jak: dobrowolna aktywność podmiotów, ich odrębność i samodzielność (także normatywna) w realizowanym działaniu oraz przynajmniej minimalna zdolność do wywierania wpływu na istniejący stan spraw społecznych.

Funkcjonujący obecnie w Polsce model zarządzania w administracji ma charakter konglomeratu, w skład którego wchodzi elementy zarządzania administracyjnego (administrowania) oraz zarządzania rynkowego, zorientowanego na zasady zaczerpnięte z biznesu. Mimo że przyjęto rozwiązania typu: przetargi, liberalizacja rynku usług komunalnych, prywatyzacja i restrukturyzacja podmiotów świadczących usługi na rzecz mieszkańców, to ewidentnie brakuje nastawienia na wyniki i poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych. Wydaje się, że zmiany powinny zmierzać w kierunku „stworzenia sprawnej, kompetentnej i rzetelnej administracji rządowej, która realizowałaby misję społeczną oraz wykazywała innowacyjność i przedsiębiorczość umożliwiającą poprawienie efektywności świadczonych usług i lepsze zaspokajanie społecznych potrzeb. Rozwiązania rynkowe powinny być stosowane wszędzie tam, gdzie może to przynieść efekty ekonomiczne” [Fedan, 2011]. Równowaga pomiędzy aspektem społecznym a efektywnym gospodarowaniem musi być wyznacznikiem wszelkich reform zorientowanych na zarządzanie w administracji publicznej. ■

\* *Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii; Katedra Polityk Publicznych*