



STUDIA I MATERIAŁY

DOI: 10.18276/sip.2017.47/1-23

Joanna Stuglik*

Radosław Folga**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu

MENEDŻERYZM W NOWYM ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM. CASE STUDY

STRESZCZENIE

W pierwszej części artykułu zaprezentowano zmiany, jakie zachodzą w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Bardziej szczegółowo omówiono koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego oraz scharakteryzowano rolę menedżera publicznego. W drugiej części przedstawiono opis działania, jakie zostało podjęte na gruncie praktycznym w jednej z polskich gmin na rzecz doskonalenia zarządzania w świetle menedżeryzmu.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, menedżeryzm, rozwój regionalny i lokalny

Wprowadzenie

Urbanizacja i globalizacja to dwa wielkie procesy XX wieku, które spowodowały gwałtowny rozwój miast. Ich cechą charakterystyczną jest wysoka naukochłonność, szybkość wykorzystania informacji, dominacja wysoko wykwalifikowanej kadry (Grzegorzcyk, 2012, s. 7). W polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej

* Adres e-mail: joanna.stuglik@pwsz-oswiecim.edu.pl.

** Adres e-mail: radoslaw.folga@pwsz-oswiecim.edu.pl.

ostatnich dekad zachodzą szybkie zmiany niemal w każdej sferze, co objawia się między innymi wzmagającymi się procesami konkurencji o ograniczone zasoby finansowe, rzeczowe, informacyjne, a w dobie rynku pracownika – również ludzkie. Obserwować można nieustanny proces modyfikacji roli obywatela na tle rosnącego znaczenia społeczności lokalnej, a pogłębiająca się świadomość społeczna oraz wysokie kompetencje stają się immanentną cechą ludzi młodych. Takie procesy muszą mieć odzwierciedlenie w zmianach w zarządzaniu publicznym. Powstają zatem nowe modele, koncepcje, zmieniają się priorytety w tempie o wiele szybszym niż jeszcze w poprzednim wieku. Jedną z takich idei jest tzw. Nowe Zarządzanie Publiczne. Koncept artykułu opiera się na założeniu, że jednym z determinantów skuteczności i efektywności działań władz lokalnych są umiejętności menedżerskie w zarządzaniu publicznym. Celem artykułu jest wyjaśnienie, czym jest menedżeryzm w duchu Nowego Zarządzania Publicznego oraz przedstawienie konkretnego przykładu doskonalenia zarządzania. Autorzy stawiają tezę, iż menedżeryzm jest istotnym wymogiem współczesnego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, a w konsekwencji warunkuje jego skuteczność i efektywność. Zgodnie z metodologią *case study research* zaprezentowano działania podjęte przez zespół ekspertów w 2014 roku w Urzędzie Gminy w Brzeszczach. Artykuł powstał na podstawie analizy dostępnej literatury w dziedzinie zarządzania oraz na podstawie własnych doświadczeń zawodowych i obserwacji.

1. Ewolucja zarządzania publicznego

Polskie prawo¹ wyposażyło gminy w dużą samodzielność oraz wiele instrumentów ekonomiczno-rynkowych, za pomocą których mogą one oddziaływać na podmioty otoczenia, jak i decydować o wyborze drogi rozwoju. Administracja samorządowa może zatem wywierać istotny wpływ na rozwój wspólnoty lokalnej. W zakresie jej działania znajdują się zarówno sprawy typowo proceduralne, regulowane bezpośrednio przepisami prawa, jak i różnorodne zadania dotyczące zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców. Sposób ich realizacji zależy wprost od stylu sprawowania władzy oraz umiejętności zarządczych władz bezpośrednio na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego. Władza lokalna jako reprezentacja społeczności lokalnej i w jej imieniu sprawująca funkcję gospodarza terenu (samo-

¹ Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95.

-rządność) jest przez tę społeczność kontrolowana – przykładem tego jest chociażby instytucja referendum lokalnego. Narzędzia te wymuszają wymagania stawiane władzom lokalnym w zakresie zarządzania jednostką terytorialną, zmierzające do stworzenia takiego jej systemu, który zabezpieczałby interesy wspólnoty lokalnej, odpowiadałby na potrzeby tej wspólnoty oraz stwarzałby możliwości funkcjonowania gminy w warunkach gry rynkowej (Clarke, Stewart J., 1997, s. 79). Ph. Kotler (2007, s. XI–XII) stwierdził, że wyznacznikiem dobrego rządzenia z natury rzeczy jest służba społeczeństwu poprzez ułatwienie realizacji zadań publicznych oraz podnoszenie ich skuteczności i efektywności. Oczywiście należy zdać sobie sprawę z istnienia wielu fundamentalnych różnic dzielących organizacje samorządowe od biznesowych, z których kluczowymi są: monopolistyczny charakter działania, wymóg realizacji interesu publicznego, a nie zysku, wymóg jawności działania, społeczna kontrola, m.in. poprzez wybory, zjawisko ciągłego niedofinansowania w realizacji zadań publicznych z powodu nieograniczoności ludzkich potrzeb, powolny mechanizm podejmowania decyzji, koncentracja na alokacji i redystrybucji zasobów za pomocą tworzenia prawa. Taka charakterystyka uwarunkowań funkcjonowania sektora publicznego przez wiele lat skutkowałą biurokratycznym modelem zarządzania zgodnym z filozofią M. Webera. Już blisko ćwierć wieku temu badacze sygnalizowali wzrost złożoności organizacji życia w jednostkach terytorialnych, głównie miastach. Wśród tradycyjnych zasobów, w ujęciu zarządzania, szczególną rolę przypisano informacji i procesowi jej wymiany (Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 22). Takiemu pogładowi zaczęły towarzyszyć również inne podejścia idące w kierunku zbliżenia zasad zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym. Zmiany zarówno na gruncie teoretycznym – ewolucja nauki o zarządzaniu, jak i praktycznym – decentralizacja niosąca samorządom szeroki zakres swobody, stworzyły grunt do rozwoju koncepcji nowoczesnego zarządzania publicznego.

2. Nowe Zarządzanie Publiczne

Powodzeniem w praktyce samorządowej cieszy się idea Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM) wywodząca się z krajów anglosaskich, która w swej istocie koncentruje się na rynkowym zarządzaniu instytucjami publicznymi (Vanebo, 2013, s. 18–19), w tym urzędami samorządów terytorialnych, zbliżeniu administracji do warunków gospodarki rynkowej, a gminy do podmiotu

rynkowo zarządzanego. Według F. Kuźnika (2009, s. 20), myśl przewodnia NPM oparta jest na tezie, że w pracy administracji publicznej oraz w procesie zarządzania organizacjami publicznymi należy korzystać w maksymalnym zakresie z doświadczeń organizacji biznesowych. Następuje więc adaptacja metod i technik zarządzania sektorem prywatnym na grunt sektora publicznego, co w założeniu ma zwiększyć efektywność w obszarze usług publicznych, głównie przez wzmocnienie pozycji obywatela jako klienta. Należy zauważyć, że NPM nie jest jedynym znanym w nauce modelem zarządzania w administracji publicznej. Współcześnie promuje się już model tzw. Dobrego Rządzenia oraz e-administracji. Praktyka zarządzania publicznego dnia dzisiejszego to jednak doświadczenia samorządów we wdrażaniu filozofii Nowego Zarządzania Publicznego. Porównanie wspomnianych modeli: biurokratycznego, NPM oraz Dobrego Rządzenia (*Good Governance*) według J. Czaputowicza zaprezentowano w tabeli 1.

W NPM wyróżniono cztery główne aspekty zarządzania: jako administrowanie, jako zarządzanie biznesem, jako prowadzenie i wdrażanie polityki oraz jako zarządzanie ludźmi (Opolski, Modzelewski, 2004, s. 37). A. Zalewski (2005, s. 27) przytacza najważniejsze składowe koncepcji NPM:

- konkurencyjność wprowadzaną do sektora publicznego,
- honorowanie zasady racjonalnego gospodarowania, która prowadzi do większej dyscypliny i oszczędności w procesach gospodarowania dysponowanymi zasobami,
- menedżerskie zarządzanie przez menedżera publicznego (*public manager*),
- profesjonalizm urzędników, a zatem doskonalenie kompetencji,
- precyzyjność w określaniu standardów i tworzeniu mierników oceny działalności,
- przyjazność dla obywatela, humanizm organizacyjny,
- poprawa skuteczności procesów budżetowania, monitorowania i kontroli,
- ocena uzyskanych wyników.

Tabela 1. Modele zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe Zarządzanie Publiczne	Dobre rządzenie
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: Czaputowicz (2008), s. 151.

Aby powyższe wyznaczniki idei NPM mogły znaleźć odzwierciedlenie w rzeczywistości, muszą być spełnione określone warunki. Według J. Gąciarza (2005, s. 205) podmioty administracji publicznej będą w całości odpowiadać za realizację ustawowych zadań publicznych, gdy:

- będą w pełni samodzielne, zdolne do efektywnego organizowania i dostarczania usług i towarów dla członków wspólnot terytorialnych,
- będą opierać się na demokratycznych mechanizmach kontroli i weryfikacji wyborczej,
- będą sprawne w wykonywaniu funkcji władczych,
- będą miały na uwadze konkretne potrzeby społeczności terytorialnych.

Istotą Nowego Zarządzania Publicznego jest sprzyjanie wyzwaniu wśród władz i urzędników cech przedsiębiorczości, elastyczności, adaptacyjności i ekonomiczności, a co za tym idzie – wkomponowanie elementów menedżeryzmu w dotychczasowy klasyczny model zarządzania w administracji publicznej.

3. Menedżeryzm

W literaturze naukowej wskazuje się najczęściej na dwie charakterystyki identyfikujące koncepcję NPM. Są to: menedżeryzm oraz kontrola pośrednia (Kolthoff,

Huberts, van den Heuvel, 2009). Według K. Lisieckiej (2009, s. 34) menedżeryzm przejawia się w zasadach: podporządkowania działań regułom efektywności i dążenie do nieustannego jej zwiększania, zastosowania nowoczesnych technologii, umożliwienia menedżerom wykonywania funkcji zarządzania. Menedżeryzm to zatem położenie nacisku na oszczędność, wydajność i efektywność w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi, co nazwać można zasadą „trzech E”: *economy, effectiveness, efficiency*. Dotychczasowy reżim wysoce sformalizowanego modelu administracji biurokratycznej opartego na procedurach i silnie utrwalającego hierarchię i porządek, ulegają zmianie. Punkt ciężkości przesuwa się w kierunku uwzględniania współczesnych teorii ekonomicznych, zmian w otoczeniu, reguł rynku i koncentracji na efektach pracy urzędu oraz odpowiedzialności za osiągnięte efekty. Nowoczesne zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego określone mianem menedżeryzmu charakteryzować winno się:

- położeniem nacisku na zarządzanie, a nie na politykę,
- przesunięciem akcentów od kontroli nakładów, zasad i procedur biurokratycznych w kierunku wymiernych ilościowo metod oceny rezultatów,
- decentralizacją zarządzania wraz z rozwojem nowych mechanizmów sprawozdawczości, monitorowania i odpowiedzialności,
- preferowaniem prywatnej przedsiębiorczości, zlecenia wykonywania zadań na podstawie zawieranych kontraktów, urządzania przetargów na wykonywane zadania,
- generalnie preferowaniem bodźców finansowych w stosunku do niefinansowych,
- położeniem nacisku na minimalizowanie kosztów i wzrost efektywności działania.

Zarządzanie publiczne w duchu menedżeryzmu to domena menedżera publicznego. Według EGPA (European Group of Public Administration) Study Group (1996), menedżer organizacji publicznych to osoba, która spełnia wszystkie lub większość określonych kryteriów, między innymi odpowiada za wykonanie programu albo realizację produktu lub usługi, bezpośrednio i pośrednio jest odpowiedzialna przed instytucją publiczną, w procesie podejmowania decyzji ma znaczący poziom autonomii zarówno w dysponowaniu zasobami finansowymi organizacji, jak i ludzkimi (Barlow, Famham, Horton, Ridley, 1996, s. 7). Działalność menedżerska wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów czy marszałków jest jednak o wiele

trudniejsza niż menedżerów w biznesie, gdyż cechować ich musi nie tylko podobny profesjonalizm, ale też szczególna wrażliwość społeczna w związku z realizacją interesu publicznego. Wysoką rangę nadaje temu rygor szczególnej odpowiedzialności wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych, zamówieniach publicznych czy kodeksie postępowania administracyjnego.

Według W. Karnej (2013, s. 54), dotychczasowa wiedza, umiejętności, a zwłaszcza postawy zarządzających podmiotami publicznymi są w obecnych czasach mało przydatne, w związku z czym menedżerowie publiczni stanęli przed koniecznością doskonalenia posiadanych kompetencji. Same kompetencje nie są niczym nowym, ale wcześniej nie były tak szeroko rozumiane jak dzisiaj, nie oczekiwano ich tak powszechnie ani nie miały tak dużego znaczenia. Menedżer publiczny jako przywódca posiadający wiedzę i koncepcję rozwoju winien wykazywać się niezwykle umiejętnością pogodzenia orientacji społecznej w doborze celów oraz profesjonalnych, rynkowych metod działania na poziomie operacyjnym.

4. Urząd Gminy w Brzeszczach. Case Study

W roku 2014 dokonano w Urzędzie Gminy w Brzeszczach opracowania, którego celem było przygotowanie urzędu do sprostania wymogom zmieniającego się otoczenia, w tym także zmianom wynikającym z oczekiwań mieszkańców, przez podniesienie jakości funkcjonowania urzędu oraz wykorzystanie innowacyjnych narzędzi zarządzania. Autorzy wyszli z założenia, że uzyskanie wysokiej efektywności funkcjonowania gminy w duchu menedżeryzmu Nowego Zarządzania Publicznego wymaga rzetelnego określenia zasobów, potencjału oraz dogłębnej samooceny. Aby sformułować rekomendacje, w wyniku których jednostka mogłaby zmienić swoje podejście do organizacji i zarządzania, na wstępie dokonano diagnozy stanu obecnego. Narzędziem wspomagającym to zadanie była analiza instytucjonalno-organizacyjna, stanowiąca punkt wyjścia dla dalszych działań naprawczych. W analizie przyjęto trzy kryteria:

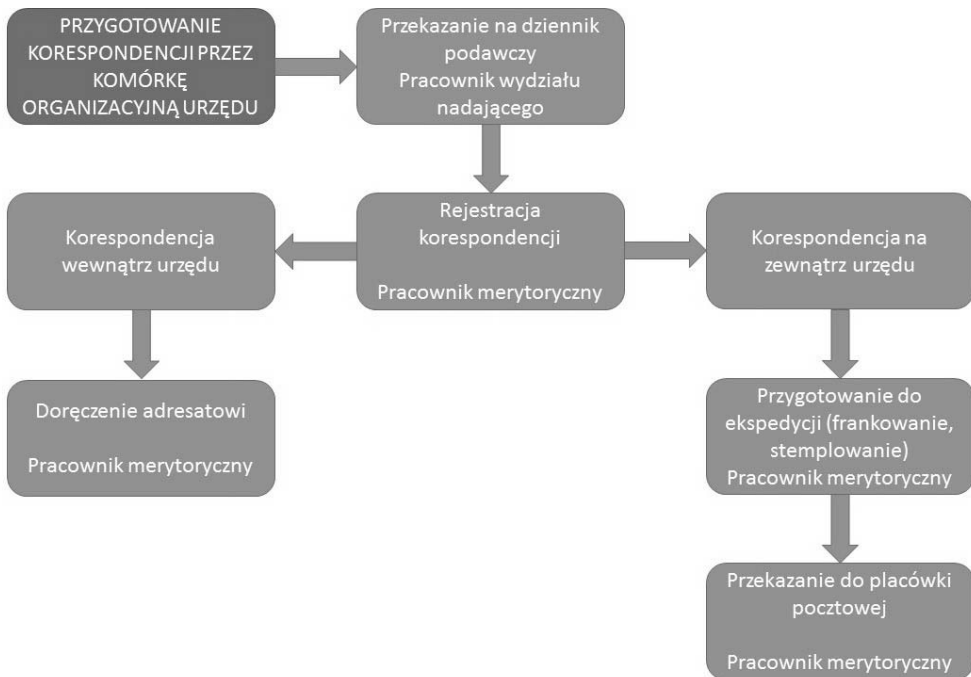
Kryterium podziału uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności: przejrzystość podziału kompetencji, określenie stanowisk rozliczanych za rezultaty zrealizowanych zadań, określenie stanowisk odpowiedzialnych za wykonywanie określonych zadań, zakres pokrywania się kompetencji.

Kryterium zarządzania procesami: identyfikacja procesów realizowanych w urzędzie, określenie stanowisk odpowiedzialnych za realizowanie procesów, istnienie i stosowanie procedur monitorowania realizowanych procesów, istnienie i stosowanie procedur identyfikacji nowych procesów.

Kryterium efektywności komunikacji wewnętrznej: ustanowione reguły komunikowania, monitorowanie stosowanych reguł komunikowania oraz eliminowanie występujących nieprawidłowości.

Bezpośrednim narzędziem analizy było tworzenie map procesów realizowanych w poszczególnych wydziałach urzędu, co w efekcie dało obraz dokładnego przebiegu poszczególnych czynności oraz usystematyzowanie właścicieli procesów (przykładową mapę procesu przedstawiono na rysunku 1).

Rysunek 1. Przykładowa mapa procesu – korespondencja wychodząca (PWO-4)



Źródło: Analiza organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy w Brzeszczach (2014), s. 21.

Procesowanie miało także na celu wskazanie przepływów komunikacyjnych i zależności między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędu. W sumie przeanalizowano 275 procesów realizowanych w 13 komórkach organizacyjnych urzędu. W dalszej kolejności dokonano analizy wewnętrznej na podstawie danych dotyczących zatrudnienia oraz przepływu spraw w każdym wydziale. Ostatecznie na podstawie dogłębnej analizy wyprowadzono wnioski i zalecenia końcowe dla menedżerów publicznych. Zwrócono między innymi uwagę na konieczność:

- ujednoczenia zakresów obowiązków i dostosowania ich do zadań ujętych w regulaminie organizacyjnym,
- dokonania zmian w strukturze organizacyjnej urzędu,
- jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za wykonywane zadania,
- konsolidacji tożsamyh zadań wykonywanych przez różne komórki organizacyjne w jednym podmiocie, np. stałej komisji,
- prawidłowego oraz kompleksowego przypisania każdego procesu pracownikowi tak, aby skutecznie można było rozliczać go z efektów,
- ustalenia zakresu informacji uzgadnianych w ramach realizowanych procedur z innymi komórkami organizacyjnymi.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego cechuje złożoność procesów rozwoju społecznego i gospodarczego. Każda z nich prezentuje różne cechy i wartości charakterystyczne tylko dla nich. Zróżnicowania te są na tyle istotne, że stanowią kluczowy problem w konstruowaniu jednolitego modelu sprawnego zarządzania miastem i wykorzystania posiadanych walorów. Wobec dynamizowania się współzawodnicstwa jednostek terytorialnych zarządcy będą musieli przyjąć menedżerski sposób zarządzania, aby w walce o przejście na wyższy poziom rozwoju, przyciąganie najlepszych innowacji, technik, kapitału oraz zapewnienie najwyższego poziomu satysfakcji klientów – osiągać sukcesy. Analiza studium przypadku pokazuje, że zewnętrzne analizy eksperckie mogą wspomóc menedżerów publicznych w doskonaleniu metod zarządzania.

Literatura

- Barlow, J., Farnham, D., Horton, S., Ridley, F.F. (1996). Comparing Public Managers. W: D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem (red.), *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition* (s. 3–25). London: Macmillan Business Ltd.
- Bury, P., Markowski, T., Regulski, J. (1993). *Podstawy ekonomii miasta*. Łódź: Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Clarke, M., Stewart, J. (1997). Local Government and the Public Service Orientation. *Local Government Studies*, 12 (3), 1–8.
- Czaputowicz, J. (2008). *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gąciarz, J. (2005). Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna* (s. 167–218). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grzegorzczak, A. (red.) (2012). *Miasta w czasach globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Karna, W. (2013). Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 169, 52–62.
- Kolthoff, E., Huberts, L., van den Heuvel, H. (2007). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *Public Administration Quarterly*, 30 (4), s. 399–439.
- Kotler, Ph., Lee, N. (2007). *Marketing w sektorze publicznym*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kuźnik, F. (2009). Zarządzanie usługami publicznymi w koncepcjach zarządzania publicznego. W: K. Lisiecka, T. Papaj (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną* (s. 19–28). Katowice: Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach.
- Lisiecka, K. (2009). Nowe koncepcje w publicznym zarządzaniu samorządowym. W: K. Lisiecka, T. Papaj (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną* (s. 29–40). Katowice: Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach.
- Opolski, K., Modzelewski, P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: CeDeWu.
- Vanebo, J.O. (red.) (2013). *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Zalewski, A. (red.) (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

MANAGERIALISM IN NEW PUBLIC MANAGEMENT. CASE STUDY

Abstract

In the first part of the paper on going changes in local authority areas management are presented. The New Public Management concept and the role of public manager are discussed in more detail. In the second part a short description of the activity which was taken in one of the Polish community for management improvement is shown.

Translated by Radosław Folga

Keywords: new public management, managerialism, regional and local development

JEL code: H79