

**Witold Szumowski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl

---

**ZARZĄDZANIE PUBLICZNE –  
PRÓBA SYSTEMATYZACJI KONCEPCJI**

---

**Streszczenie:** W artykule podjęto próbę systematyzacji najważniejszych koncepcji zarządzania z obszaru zarządzania publicznego. Punktem wyjścia dla rozważań było określenie znaczenia terminu zarządzanie publiczne oraz wskazanie na wieloaspektowość tego pojęcia. W dalszej części artykułu scharakteryzowano poglądy dotyczące genezy zarządzania publicznego, a następnie skrótowo przedstawiono rozwój tej dyscypliny w ujęciu historycznym. W ostatniej części artykułu przedstawiono założenia dwóch współczesnych nurtów w zarządzaniu publicznym: *new public management* oraz *public governance*.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, współzarządzanie, współzrządzenie sieciowe, administracja, administracja publiczna, koncepcje zarządzania.

DOI: 10.15611/noz.2014.4.07

## 1. Wstęp

Jak stwierdzają H. Izdebski i M. Kulesza [1999, s. 273], nauki o administracji borykają się z kryzysem identyfikacji, wynikającym z wielości nurtów oraz podejść. W przypadku nauk o zarządzaniu zauważalnym problemem jest niejasność i wieloznaczność pojęć [Sudoł 2014, s. 11]. Zarządzanie publiczne, jako subdyscyplina usytuowana niejako na styku tych dwóch dyscyplin naukowych, szczególnie dotknięte jest problemem braku systematyzacji oraz nieostrością pojęć. Przykładowo w polskiej literaturze przedmiotu bywa, że badacze ograniczają się jedynie do rozróżnienia tradycyjnego zarządzania publicznego (dość często utożsamianego z administrowaniem) oraz menedżerskiego zarządzania publicznego (dość często utożsamianego z koncepcją *new public management*). O ile taki podział może mieć znaczenie w kontekście dokonywania porównań czy też przeciwstawiania tych dwóch skrajnych podejść, to z punktu widzenia systematyzacji koncepcji zarządzania publicznego jest on zdecydowanie zbyt uproszczonym, prowadzącym do wprowadzenia chaosu pojęciowego. Wobec tak sformułowanego problemu autor niniejszego artykułu określił jego cel jako przedstawienie systematyzacji koncepcji związanych z zarządzaniem publicznym, przyjmując metodę analizy krytycznej literatury za metodę badawczą.

Publikacja powstała dzięki realizacji projektu „Dostosowanie system zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji *good governance*”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/01143.

## 2. Zarządzanie publiczne

Zarządzanie publiczne jest terminem stosunkowo nowym (i niejednoznacznym). Jak stwierdza B. Kozuch [2004, s. 74], może ono być rozumiane na kilka sposobów, jako: aktywność służb publicznych oraz pochodzących z wyboru polityków (ujęcie czynnościowe), zestaw działań zarządczych odnoszących się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze, zarządzanie organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych, subdyscyplina nauki o zarządzaniu. Z perspektywy nauki o zarządzaniu szczególne znaczenie mają dwa ostatnie z wymienionych sposobów rozumienia zarządzania publicznego.

Traktowanie zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauki o zarządzaniu potwierdzają ostatnie publikacje czasopisma „Organizacja i Zarządzanie”. Mowa tutaj o artykułach S. Sudoła [2014, s. 11-35] oraz S. Cyferta i in. [2014, s. 37-49]. W obydwu przedstawiono wyniki prac zespołów powołanych przez Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania PAN, przy czym zespół pod kierownictwem S. Sudoła zajmował się uporządkowaniem podstawowych pojęć i terminów w naukach o zarządzaniu, natomiast zadaniem zespołu pod kierownictwem S. Cyferta było określenie subdyscyplin w naukach o zarządzaniu. Bez szczegółowego odnoszenia się do wyników prac obydwu zespołów należy zwrócić uwagę na fakt, iż zarządzanie publiczne w obydwu przywoływanych opracowaniach zostało określone jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu, co zresztą postulowane było już od jakiegoś czasu (zob. np. [Kozuch 2004]).

Z kolei traktowanie zarządzania publicznego jako zestawu działań zarządczych odnoszących się do publicznych struktur władz oraz zarządzania organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych pokrywa się choćby z rozumieniem zarządzania publicznego zaproponowanym przez B. Glińską i in. [1996, s. 170], w którym zarządzanie publiczne zrównywane jest co do zakresu czynnościowego z zarządzaniem ogólnym i definiowane jako proces informacyjno-decyzyjny realizowany na różnych poziomach struktury organizacyjnej państwa jako całości, obejmujący też jednostki samorządu terytorialnego.

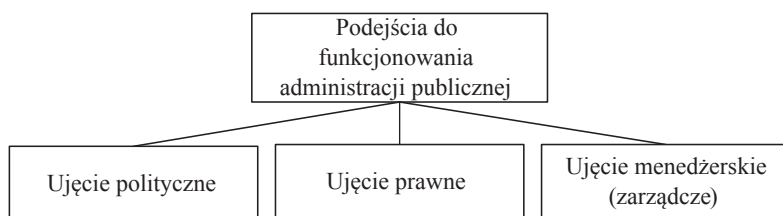
Z drugiej strony należy zauważyć, że zarządzanie publiczne jest również przedmiotem zainteresowania nauk o administracji (zob. np. [Wrzosek 2012, s. 193]). Przy tym autor niniejszego artykułu świadomie nie podejmuje rozważań na temat rozróżnienia pojęć administrowania, rządzenia i kierowania, które w literaturze przedmiotu są szeroko opisane.

Analizując dorobek administratywistów, z punktu widzenia celu niniejszego artykułu warto zwrócić na propozycję J. Supernata [2003, s. 28-46], który nawiązując

do koncepcji Monteskiusza (doktryna podziału władzy na ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą), proponuje trzy perspektywy ujęcia administracji publicznej i jej funkcji; mowa tu o ujęciu: politycznym, prawniczym i menedżerskim.

Ujęcie polityczne administracji publicznej eksponuje znaczenie politycznej odpowiedzialności oraz wskazuje na publiczny charakter administracji [Supernat 2003, s. 28-46]. W taki sposób postrzegania zarządzania publicznego wpisuje się choćby definicja opracowana przez Bank Światowy, która zarządzanie publiczne rozumie jako użycie władzy politycznej i sprawowanie kontroli w odniesieniu do wykorzystania zasobów istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, do kształtowania warunków działania podmiotów gospodarczych oraz zasad rozdziału korzyści, jak też relacji między rządzącymi i rządzonymi [Hausner 2008, s. 31] (za [DAC 1993, s. 14]).

Ujęcie prawnicze wskazuje na administrację publiczną jako działalność podlegającą normom i rządom prawa, które ma chronić wolność i prawa obywateli. Z kolei ujęcie menedżerskie eksponuje podobieństwo cech organizacyjnych administracji publicznej i sektora *non-profit* oraz sektora prywatnego, wskazując na znaczenie profesjonalizmu zarządzających oraz kryterium efektywności.



**Rys. 1.** Podejścia do analizy funkcjonowania administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Supernat 2003, s. 28].

Podstawy teoretyczne zarządzania publicznego związane są również z teoriami z dziedziny ekonomii (szczególnie w obszarze ekonomicznej roli administracji, w tym wpływu zakupów usług publicznych na rynek dóbr). Z perspektywy ekonomii szczególnie wpływ na zarządzanie publiczny mają teorie: wyboru publicznego, interesaryzmy oraz kosztów transakcyjnych [Kożuch 2004, s. 44-46].

Reasumując przytoczone poglądy, można stwierdzić, że zarządzanie publiczne jest przedmiotem zainteresowania nie tylko nauk o zarządzaniu oraz ekonomii, ale również nauk o administracji, politologii czy też socjologii. Zarządzanie publiczne jest jednak przede wszystkim jedną z subdyscyplin nauk o zarządzaniu, wyodrębnioną ze względu na specyfikę przedmiotową, gdzie przedmiot badań zarządzania publicznego stanowią procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych [Kożuch 2011, s. 17].

### 3. Geneza zarządzania publicznego

L.E. Lynn [2007, s. 27] początków zarządzania publicznego doszukuje się w jednym z wymienionych okresów oraz związanych z nim wydarzeń:

- lata siedemdziesiąte XX wieku – w USA badania oraz prace prowadzone w ramach nowej szkoły polityki publicznej; w Europie oraz Nowej Zelandii w tym samym czasie wprowadzane reformy „menedżerskie” administracji publicznej, nakierowane na zwiększenie jej efektywności;
- przełom XIX i XX wieku – badania i prace prowadzone w USA utrzymane w nurcie naukowego zarządzania nakierowane na ograniczanie kosztów administracji miast;
- przełom XVIII i XIX wieku – rozwój nauk politycznych w krajach niemieckojęzycznych;
- wieki średnie – rozwój administracji w średniowiecznych imperiach azjatyckich oraz imperiach zachodu.

Stosując tego typu podejście, początków zarządzania publicznego można by się doszukiwać w każdym okresie, w którym powstawały jakiegokolwiek nowatorskie dla danego czasu koncepcje funkcjonowania administracji. Przy takim założeniu początków zarządzania publicznego doszukiwać można się jeszcze wcześniej. Jak stwierdza J. Boć [2004, s. 19], to, co dziś nazywane jest administracją, przewijało się, jako zjawisko, przez całą historię ludzkiej cywilizacji – odkąd ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd ta zmiana sposobu funkcjonowania wpłynęła na powstanie nowych potrzeb ludzkich, formułowanych początkowo przez panującego. Podobny pogląd prezentuje S. Mazur [2003, s. 41], wiążący powstawanie struktur określanych dziś jako administracyjne z kształtowaniem się pierwszych form państwowości, czy też G. Górski [2001, s. 15], upatrujący początków administracji w czasach starożytnych, pomimo częstego braku wyodrębnienia struktur administracyjnych z aparatu państwowego. Powyżej przytoczono poglądy tylko kilku autorów zajmujących się historią myśli administracyjnej. Co ciekawe, naukowcy podejmujący temat historii zarządzania wskazują również na początki powstawania struktur państwowych – czy nawet plemiennych – jako na początki myśli zarządczej (zob. [Przybyła 2001, s. 337; Rutka 2010, s. 11; Wren 2005, s. 11-20]). Przy tym zarówno w odniesieniu do nauki o zarządzaniu, jak i w odniesieniu do nauki o administracji w tym przypadku możemy raczej mówić o pewnej praktyce, pewnych początkach myśli, a nie o nauce *sensu stricto*. Wskazywanie tak przez autorów zajmujących się zarządzaniem, jak i przez tych zajmujących się administracją na te same początki powstania praktyki wynika ze wspomnianego wcześniej zazębiania się tych dwóch dyscyplin naukowych właśnie w obszarze zarządzania publicznego.

Wracając jednak do zagadnienia początków zarządzania publicznego: wielu autorów wskazuje na przełom lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku jako na początek rozwoju tej subdyscypliny naukowej. Czy można przyjąć takie założenie? Wydaje się ono o tyle nieuprawnione, że zarządzanie instytucjami publicznymi

oraz zagadnienie organizacji administracji rozwija się w tym samym czasie co nauka o zarządzaniu. Zatem przyjąć należy, że początki zarządzania publicznego należy wiązać z początkami współczesnego zarządzania, które pojawia się wraz z pierwszymi teoriami zarządzania w rozumieniu naukowym w drugiej połowie XIX wieku (zob. [Przybyła 2001, s. 336; Koźmiński 2005, s. 621]). Wykorzystanie metod wprost związanych z zarządzaniem, przeniesionych z praktyki zarządzania przedsiębiorstwami, postulowane było już od dawna. Wskazać tu należy na amerykańskie XIX-wieczne reformy administracji służby cywilnej. Uznaje się, że to właśnie wtedy po raz pierwszy postulowano menedżerskie podejście do organizacji administracji. Ówczesni zwolennicy reform wskazywali na podstawowe problemy administracji, jakimi były nieefektywności, korupcja oraz przede wszystkim obsadzanie stanowisk w administracji ludźmi nie tylko niekompetentnymi, ale również nastawionymi na realizację własnych interesów, a nie służbę publiczną. Jednym z najbardziej znanych dzisiaj reformatorów końca XIX wieku był Woodrow Wilson – profesor nauk politycznych, prawnik oraz późniejszy prezydent Stanów Zjednoczonych (w latach od 1913 do 1921 roku). W 1887 roku Wilson w swoim artykule *The study of administration* przedstawił kilka istotnych postulatów: dychotomii pomiędzy polityką i administracją, konieczności rozwoju i nauki administracji oraz podejścia menedżerskiego do administracji publicznej. Wilson pisał: „Administracja leży poza właściwą sferą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi”. Są one raczej problemami menedżerskimi, ponieważ administracja publiczna jest dziedziną biznesu (*a field of business*) [Supernat 2003, s. 28-46; Izdebski 2003, s. 22].

Administracja publiczna była także przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nurtu naukowego zarządzania, który to nurt wbrew obiegowym opiniom nie skupiał się jedynie na organizacji masowych procesów wytwórczych. Przykładem mogą być choćby dokonania Morrisa Cooke’a, współpracującego z Henrym Taylorem przedstawiciela nurtu naukowego zarządzania. W 1911 roku przeprowadził reformy pozwalające zaoszczędzić administracji miasta Filadelfia 1,25 mln dolarów w ciągu 4 lat [Wren 2005, s. 179-182]. M. Cooke w opublikowanym w 1915 roku artykule pt. *Scientific management of the public business* postuluje wykorzystanie metod naukowego zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na rosnące koszty administracji oraz usług komunalnych [Cooke 1915, s. 491].

Przywołując nurt naukowego zarządzania, nie sposób nie wspomnieć o drugim nurcie w ramach klasycznej szkoły zarządzania, czyli o nurcie administracyjnym, który w znacznej mierze kojarzony jest z ukierunkowaniem na określenie racjonalnych zasad funkcjonowania administracji. Model idealnej biurokracji Maxa Webera przedstawiony w 1922 roku czy też prace Henry’ego Fayola stały się na długie lata kanonem zarówno nauk o zarządzaniu, jak i nauk o administracji.

#### 4. „Tradycyjne” zarządzanie publiczne i nowe podejście do zarządzania publicznego

Patrząc na rozwój zarządzania publicznego z perspektywy historycznej, można za H. Izdebskim [2006] oraz J. Hausnerem [2008, s. 23-24] wskazać na cztery etapy ewolucji podejścia do organizacji i działania sektora publicznego:

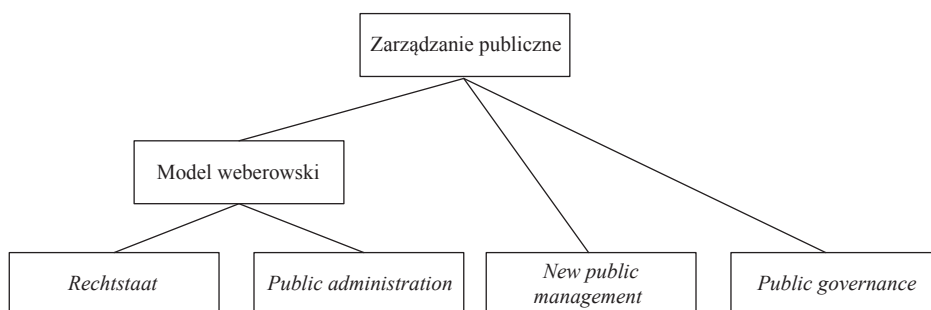
1. Państwo prawa (*rechtsstaat*), gdzie podstawowe założenia to m.in.: traktowanie instytucji publicznych jako narzędzia wykonywania prawa, nadrzędna rola prawa w systemie politycznym, ochrona praw obywateli, trójpodział władzy.

2. Nurt administracyjny i związany z nim model idealnej biurokracji, gdzie podstawowe założenia to m.in.: racjonalna organizacja administracji, oddzielenie kadry od własności, rozdział polityki od administracji, hierarchia władzy, naukowy dobór kadr, podział pracy etc.

3. Nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), gdzie podstawowe założenia to m.in.: stosowanie mechanizmów rynkowych, nadrzędność kryteriów efektywnościowych, funkcjonowanie sektora publicznego w oparciu o reguły zbliżone do funkcjonowania sektora prywatnego, obywatel konsumentem usług publicznych.

4. Partycypacyjne zarządzanie publiczne (*public governance*), określane też mianem współrządzenia, gdzie podstawowe założenia to m.in.: interakcja z interesariuszami (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami), zastosowanie zasady partycypacji i konsultacji, jawność, przejrzystość, odpowiedzialność, zrównoważony rozwój.

Dwa pierwsze podejścia odpowiadają tradycyjnemu podejściu do zarządzania publicznego. W krajach demokracji zachodnich koncepcja rządów prawa (*rechtstaat*) oraz teorie zaproponowane przez M. Webera ukształtowały system zarządzania administracją funkcjonujący do początku lat siedemdziesiątych XX wieku.



**Rys. 2.** Podstawowe modele funkcjonowania administracji w ujęciu historycznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hausner 2008, s. 23-24].



Natomiast *new public management* (NPM) oraz *public governance* (PG) są koncepcjami odpowiadającymi na zapotrzebowanie na reformy administracji publicznej, które pojawiło się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia w krajach demokracji zachodnich. Ich źródła tkwią w krytyce tradycyjnego podejścia do administracji publicznej. J. Hausner [2002, s. 423] wskazuje, iż tendencje reformatorskie w administracji związane są z wyczerpaniem możliwości tradycyjnego modelu weberowskiego w zarządzaniu administracją. Stwierdza on, że charakterystyczny dla administracji publicznej model weberowski w praktyce nie gwarantuje merytokracji, czyli władzy fachowców. Słabością „tradycyjnej” administracji jest koncentracja na procedurze, a nie na jej wynikach. W połączeniu z formalizacją i hierarchicznością prowadzi to do znacznego ograniczenia elastyczności struktur administracyjnych, a w efekcie do ich niskiej efektywności [Przeworski 1997, s. 421], za: [Hausner, 2002, s. 423].

## 5. Nowe zarządzanie publiczne

Szeroka dyskusja na ten temat kierunków reform administracji publicznej trwa wśród naukowców i praktyków od połowy lat osiemdziesiątych i odnosi się głównie do aspektów związanych ze sprawowaniem władzy, systemami kontroli oraz efektywnością funkcjonowania administracji. „Rewolucja” w reformowaniu rządów i całej sfery publicznej wywołana została przez czynniki polityczne – głównie związane z tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego i z kształtowaniem nowego typu relacji między władzą a obywatelami [Kožuch 2004, s. 16-17].

Podważenie tradycyjnego sposobu funkcjonowania administracji związane było z takimi zjawiskami, jak: stały wzrost wydatków publicznych, presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych, wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony społeczeństwa, zmiany struktury społecznej wynikające z wyższego poziomu wykształcenia oraz świadomości interesów dużych grup społecznych, wzmacnianie, a nieraz wywoływanie tendencji zmian przez międzynarodowe organizacje, takie jak Unia Europejska czy Bank Światowy, rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych, rosnący nacisk na prawa jednostki i obywatela [Dépre, Hondeghem, Bodiguel 1996, s. 281-282], za: [Kožuch 2004, s. 16-17; Hausner, 2002, s. 423].

Odpowiedzią na zapotrzebowanie na reformy administracji było nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), utożsamiane z pracą *Rządzić inaczej* autorstwa D. Osborne’a i T. Gaeblera. *New public management* jest określane jako model administrowania publicznego bazujący na zarządzaniu. Koncepcję tę można opisać również za pomocą następujących określeń: menedżeryzm publiczny, rynkowa administracja publiczna, zarządzanie publiczne na zasadach rynkowych. *New public management* wywodzi się z teorii ekonomii (m.in. teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym [Rudolf 2010, s. 76]. Podstawowe założenia tej koncepcji to

spojrzenie na organizacje publiczne jako łańcuch relacji typu mocodawca–wykonawca; dezagregacja tradycyjnych funkcji organizacji publicznych na powiązania quasi-kontraktowe czy quasi-rynkowe, uruchomienie konkurencji w zakresie dostarczania usług publicznych między agencjami publicznymi, firmami oraz organizacjami społecznymi, zastąpienia administracyjnej, hierarchicznej i urzędniczej kultury organizacyjnej przez kulturę menedżerską, przedsiębiorczą i rynkową, oraz kontrola zorientowana na rozpoznanie skuteczności i efektywności funkcjonowania [Dunleavy, Hodd 1994; Hausner 2002]. W konsekwencji tych założeń organizacje publiczne funkcjonować powinny w oparciu o reguły zbliżone do funkcjonowania sektora prywatnego (klasyczne hasło zwolenników NPM brzmi: „Zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, gdzie się odbywa”).

F. Naschold i C. von Otter (1996, cyt. za: [Markowski, Banachowicz 2003, s. 30]) wyróżniają osiem procesów zmian w sektorze publicznym, które dokonały się w ostatnich latach. Charakteryzują one również koncepcję *new public management*:

- oddzielenie roli klienta od roli dostawcy lub kontraktora usług,
- rozwój umów kontraktowych,
- odpowiedzialność za wyniki,
- uelastycznienie płacy i warunków pracy,
- oddzielenie czynności politycznych od procesów zarządzania,
- wprowadzenie elementów rynkowych,
- stosowanie zasady społeczeństwo to klient,
- regulacja procesów dostarczania usług publicznych.

Koncepcja *new public management* ma kilka niewątpliwych zalet. Po pierwsze, wymusza zastosowanie mechanizmów rynkowych, co powinno prowadzić do zwiększenia efektywności sektora publicznego. Po drugie, zakłada zastosowanie nowoczesnych metod i narzędzi w procesie zarządzania, po trzecie zaś – znalazła ona odzwierciedlenie w szeregu przeznaczonych dla administracji publicznej narzędzi i metod zarządzania, takich choćby, jak wspólna metoda oceny (CAF) czy też metoda rozwoju instytucjonalnego (PRI) [Szumowski 2012, s. 75].

Należy jednak zaznaczyć, iż NPM spotkało się z falą krytyki. Wskazuje się przede wszystkim, że jest ono zbyt rynkowe. Używany jest argument, że „administracyjne relacje pomiędzy społeczeństwem i władzami publicznymi, relacje pomiędzy polityką i administracją oraz znaczenie prawa i legislacji fundamentalnie różnią się od sektora prywatnego” [Markowski, Banachowicz 2003, s. 31]. NPM koncentruje się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na skuteczności organizacji w sensie zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych [Szumowski 2012, s. 76].

## 6. *Public governance*

Odpowiedzią na *new public management* jest *public governance*. Nie neguje ono jednak całego dorobku NPM. W pewnej mierze są to nawet koncepcje zbieżne. Na-



tomiał podstawową różnicą jest podważenie zasadności zastosowania go w sektorze publicznym jako dominującego kryterium ekonomicznego. *Public governance* jest też podejściem szerszym od *new public management*. Przede wszystkim koncepcja ta uwzględnia w znacznym stopniu otoczenie społeczno-polityczno-gospodarcze oraz kompleksowość relacji. O *public governance* można mówić jako o złożonym zarządzaniu powiązaniami uwzględniającym wielu interesariuszy.

Chcąc działać skutecznie i efektywnie organizacje publiczne muszą wchodzić w interakcje z podmiotami zewnętrznymi. Jednym z zadań organizacji publicznych jest zarządzanie relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi w celu wykorzystywania posiadanych przez nie zasobów na rzecz społeczności, dla której dana organizacja publiczna działa. Administracja powinna w większym stopniu dostrzegać swoich kluczowych interesariuszy (np.: mieszkańców, obywateli, przedsiębiorców), czyli te podmioty, których interesy reprezentuje i którym powinna służyć [Rudolf 2010, s. 74].

Warto w tym miejscu odnieść się również do terminu *governance*, bardzo często tłumaczonego po prostu jako rządzenie. W języku angielskim znaczenie słów *govern* i *governance* jest różne. O ile *govern* to faktycznie „rządzenie”, o tyle należy stwierdzić za J. Hausnerem [2008, s. 402], że w przypadku *governance* bardziej adekwatnym tłumaczeniem byłoby „współrządzenie”. Wynika to choćby z powyżej przytoczonych cech tej koncepcji. Jeśli odwołamy się do definicji tego terminu zaproponowanej przez R. Mayntz [1993, s. 11] – „sposób społecznej koordynacji” – lub do definicji J. Kooimana [1993, s. 258] – „wzorzec postępowania lub też struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników”, to termin współrządzenie należałoby uznać tym bardziej za adekwatny [Hausner 2008, s. 402].

R.A. Rhodes [2014, s. 34-41] wskazuje na trzy etapy rozwoju koncepcji *public governance*:

1) *network governance* (współrządzenie sieciowe) – wykorzystanie powiązań sieciowych rynkowych oraz quasi-rynkowych w celu dostarczenia usług publicznych; władza rozproszona w sieci powiązań;

2) *meta governance* (metawspółrządzenie) – odwołanie się do istotnej roli państwa, które zapewnia koordynację w sieci poprzez negocjacje, dyplomację oraz mechanizmy sterowania;

3) *interpretive governance* (współrządzenie sytuacyjne) – punktem wyjścia jest rozpoznanie przez władzę publiczną potrzeb uczestników sieci w celu zapewnienia właściwych działań oraz ustanowienia praktyki i procedur funkcjonowania administracji.

Ten zaproponowany podział można uzupełnić o koncepcję współrządzenia interaktywnego (bardzo zbliżoną do *interpretive governance*), polegającego na wywoływaniu pożądanych zmian poprzez generowanie tak zwanego procesu społecznej innowacji, który następuje na skutek społecznych interakcji. W tym przypadku

ośrodek wywołujący zmiany traktuje uczestników sieci jako podmioty, których sposób postępowania może ulec zmianie tylko w wyniku wzajemnego oddziaływania. Zadaniem ośrodka sterującego jest stymulacja procesu definiowania i formowania takich reguł, które pozwolą uczestnikom sieci zaspokajać potrzeby i realizować interesy [Hausner 2008, s. 406].

Omawiając zagadnienie *public governance*, warto wspomnieć o jednej z bardziej szczegółowych koncepcji, wpisujących się w ten związany z zarządzaniem w administracji publicznej nurt. Jest nią koncepcja *good governance*. Sama koncepcja *good governance* zamyka się w sformułowaniu elementów składowych dobrego rządzenia, takich jak: otwartość, partycypacja, efektywność, skuteczność, rozliczalność i spójność. Komisja Europejska w dokumencie *European Governance – A White Paper* definiuje zasady dobrego rządzenia w następujący sposób:

- Otwartość polega na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej.
- Partycypacja to szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu).
- Efektywność dotyczy poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują.
- Rozliczalność oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.
- Koherencja to integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multilevel governance*) [Koncepcja *good governance*... 2008, s. 5].

Pomimo że w literaturze przedmiotu coraz częściej pojęcia *governance*, *public governance* oraz *good governance* stosowane są zamiennie, należy stwierdzić, że koncepcja *good governance* może być traktowana jako pewne praktyczne uszczegółowienie podejścia *public governance* [Jessop 2007, s. 23; Hausner 2008, s. 424]. Koncepcja *good governance* posiada z pewnością atrybuty charakterystyczne dla *public governance*, w szczególności interaktywność i założenie rozpoznania potrzeb interesariusz, wyrażone w zasadach otwartości, partycypacji oraz rozliczalności. Może ona również znajdować praktyczne zastosowanie w odniesieniu do systemów zarządzania urzędami administracji [Szumowski 2012, s. 78-83].

## 7. Podsumowanie

Zarządzanie publiczne nie jest terminem odnoszącym się jedynie do koncepcji powstałych w latach siedemdziesiątych XX wieku. Jest terminem bardzo szerokim, rozpatrywanym z perspektywy zarówno nauk o zarządzaniu, ekonomii, nauk o administracji, jak i nauk politycznych czy też socjologii, a jego źródeł należy upatrywać w pracach naukowców i reformatorów administracji końca XIX wieku.

W ramach tej subdyscypliny powstało wiele koncepcji dotyczących funkcjonowania administracji. Można nawet mówić o pewnych nurtach – co wydaje się być uzasadnione w odniesieniu do podejścia: klasycznego, *new public management* oraz w szczególności do *public governance*. Każde z tych podejść było pewnym *novum* i wniosło istotny wkład w rozwój tej subdyscypliny naukowej.

## Literatura

- Boć J. (red.), 2004, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited.
- Cooke M.L., 1915, *Scientific Management of the Public Business*, The American Political Science Review, vol. 9, no. 3.
- 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).
- DAC, 1993, *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.
- Depre R., Hondeghe A., Bodiguel J., 1996, *Public servants in transition?*, [w:] Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghe A. (red.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press, London.
- Dunleavy P., Hood C., 1994, *From old public administration to New Public Management*, Public Money and Management, July–September.
- Glińska B., Kuc B. R., Szczepankowski P., 1996, *Zarządzanie strategiczne – geneza, rozwój, priorytety*, Warszawa.
- Górski G., 2001, *Historia administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, LexisNexis, Warszawa.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., 2002, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] Maroda M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Izdebski H., 2003, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Izdebski H., 2006, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 1999, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jessop B., 2007, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, Zarządzanie Publiczne, nr 2.
- Kooiman J. (ed.), 1993, *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.
- Koźmiński A.K., 2005, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kożuch B., 2011, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Lynn L.E., 2007, *Public management. A concise history of the field*, [w:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York.
- Markowski T., Banachowicz B., 2003, *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Współczesne zarządzanie, nr 4.
- Martyniak Z., 2002, *Historia myśli organizatorskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Mayntz R., 1993, *Governing failures and problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm*, [w:] Kooiman J. (ed.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London.
- Mazur S., 2003, *Historia administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (ed.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Naschold F., Otter C. von, 1996, *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, John Benjamin Publishing Company, Amsterdam – Philadelphia.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
- Przeworski A., 1997, *The state in a market economy*, [w:] Nelson J.M., Tilly C., Walker L. (eds), *Transforming Post-Communist Political Economies*, National Academy Press, Washington.
- Przybyła M. (red.), 2001, *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Rhodes R.A.W., 2014, *Waves of governance*, [w:] Levi-Faur D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, New York.
- Rudolf W., 2010, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica, no. 245, Łódź.
- Rutka R., 2010, *Uwarunkowania ewolucji wiedzy o organizacji i zarządzaniu*, [w:] Czerska M., Szpitter A.A. (red.), *Koncepcje zarządzania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa.
- Sudoł S., 2014, *Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu*, Organizacja i Kierowanie, nr 1 (161).
- Supernat J., 2003, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, nr 2.
- Szumowski W., 2012, *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, Nauki o Zarządzaniu, nr 4 (13).
- Wren D.A., 2005, *The History of Management Thought*, Wiley.
- Wrzosek S., 2012, *Administracja publiczna jako przedmiot badań nauki administracji*, Teka Komisji Prawniczej V.

## **PUBLIC MANAGEMENT – ATTEMPT OF CONCEPTS SYSTEMATIZATION**

**Summary:** The present article is an attempt at systematizing the most important management conceptions concerning public management. The starting point for this was the determination of the significance of the “public management” term and pointing at its multidimensional character. Further on the author makes a review of the opinions regarding the genesis of the public management, and then he goes on to present briefly the development of this discipline from the historical perspective. The last part of the article contains the foundations of two contemporary streams of public management, i.e. new public management and public governance.

**Keywords:** public management, new public management, public governance, network governance, administration, public administration, concepts of management in public administration.