

Bogusława Ziółkowska

Politechnika Częstochowska

PRORYNKOWE ZMIANY W ZARZĄDZANIU ORGANIZACJAMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Ogólnoświatowy proces globalizacji i towarzysząca mu integracja w wymiarze regionalnym powodują zmiany w strukturze i funkcjonowaniu administracji publicznej. Administracja publiczna powinna zapewnić oczekiwany społecznie, wysoki poziom jakości dostarczanych dóbr i usług publicznych oraz warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wyzwaniem dla współczesnych polityków i menedżerów jest, aby systemy administracyjne cechowały otwartość i demokracja, a zarazem skuteczność, oszczędność i wydajność. Wynikają stąd nowe zadania publiczne, miarą realizacji których stają się osiągnięte rezultaty. Celem artykułu jest zaprezentowanie menedżerskiego podejścia do zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedzi na jej dostosowanie się do oczekiwań gospodarki rynkowej.

1. Organizacja administracji publicznej we współczesnym państwie prawa

Administracja publiczna stanowi element gospodarki. Instytucje publiczne w procesie oferowania dóbr i świadczenia usług publicznych wpływają bezpośrednio lub pośrednio na całą gospodarkę oraz na poszczególne podmioty gospodarcze. Szczególne znaczenie w tym względzie ma fakt, iż funkcjonowanie administracji publicznej jest uzależnione od funduszy publicznych. System finansów publicznych przez redystrybucję dochodów w makroskali i pomiędzy poszczególnymi mikro-podmiotami oddziałuje na mechanizm rynkowy w zakresie popytu i podaży dóbr i usług konsumpcyjnych, sytuacji na rynku pracy czy regulowania i dynamiki rynku kapitałowego.

Administracja publiczna służy wykonywaniu zadań publicznych określonych w konstytucji i innych aktach powszechnie obowiązującego prawa. Zadania te wykonywane są w systemie trójpodziału władzy (władza ustawodawcza, władza wykonawcza i władza sądownicza), w którym ustawy stanowiące są przez władzę ustawodawczą (parlament). Administracja publiczna pełni władzę wykonawczą w zakresie wykonywania zadań publicznych określonych w konstytucji i ustawach, któ-

rych organizacja i obowiązek wykonywania został nań nałożony przez prawo stanowione przez parlament. A zatem akty prawne najwyższej rangi, ustawy, określają kompetencje i właściwości wyszczególnionych jednostek organizacyjnych administracji publicznej. W nich także odnajdujemy ustalenia proceduralne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych. Zatem w sensie formalnoprawnym organizacje administracji publicznej nie mają jakichś samoistnych uprawnień w sferze zabiegania o interes publiczny, lecz wykonują swoje zadania publiczne na podstawie uprawnień nadanych im z mocy prawa, których norm administracja publiczna sama nie stanowi.

Organizacje administracji publicznej w wykonywaniu zadań publicznych są ograniczone prawem przedmiotowym, które określa zakres zadań publicznych i organizację ich wykonywania oraz przez konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Na straży tak wyznaczonych granic w zakresie aktywności organizacji publicznych stoi władza sądownicza. Organy administracji publicznej mogą nadawać interpretację norm prawnych zawartych w konstytucji i ustawach, lecz nie mogą ich stanowić ani też zmieniać. Organizacje publiczne zatem nie mają swobody w określaniu tego, jakie zadania mają wykonywać. Organizacje administracji publicznej nie stanowią własnych aktów normatywnych, lecz realizują zadania określone w konstytucji i ustawodawstwie polskim. Zadania organizacji administracji publicznej i zakres ich realizacji wraz z wytyczeniem granic swobody co do sposobu ich realizacji są wytyczane przez parlament w aktach prawnych rangi ustawowej [Boć 2003].

Z punktu widzenia zmian zachodzących w organizacjach administracji publicznej zasadne jest odniesienie zakresów zarządzania publicznego z kryterium szczebli zarządzania, zgodnie z którym wyodrębnia się następujące jego rodzaje [Kozuch 2004, s. 60]:

- mikrozarządzanie w odniesieniu do zarządzania organizacjami szczebla podstawowego;
- mezozarządzanie, które obejmuje zarządzanie w różnych układach strukturalno-przestrzennych z uwzględnieniem różnych sfer życia społeczno-gospodarczego;
- makrozarządzanie rozumiane jako ogół zagadnień związanych z zarządzaniem administracją publiczną i państwową na poziomie gospodarki narodowej jako całości;
- zarządzanie ponadnarodowe związane z powoływaniem do istnienia międzynarodowych organizacji o charakterze publicznym i kierowaniem nimi.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat, wraz ze zmieniającą się rolą państwa w życiu społeczno-gospodarczym wysoko rozwiniętych państw demokratycznych, zarządzanie w sektorze publicznym podlegało radykalnym zmianom. Obecnie obowiązkiem administracji publicznej jest nie tylko wykonywanie zadań zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez prawo, ale dbałość o to, aby świadczone obywatelom usługi publiczne odpowiadały ich oczekiwaniom.

2. Sektor publiczny a sektor prywatny

Coraz częściej podejmowane są inicjatywy zaadaptowania w organizacjach administracji publicznej metod i narzędzi zarządzania zwiększania efektywności i sprawności organizacyjnej stosowanych w organizacjach komercyjnych, przedsiębiorstwach maksymalizujących zysk i wartość. Obserwowane jest w organizacjach administracji publicznej stopniowe odchodzenie od biurokratycznych mechanizmów funkcjonowania zorientowanych na przestrzeganie norm i stosowanie procedur, na rzecz działań ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów, realizację programów i projektów na podstawie kryteriów wydajności, skuteczności i jakości. Nie oznacza to, że reguły zarządzania stosowane w sferze biznesu mogą być bez ograniczeń, odpowiednich modyfikacji i dostosowań przenoszone do sfery publicznej. Wynika to ze specyfiki sektora publicznego, która nadaje mu wyjątkowy charakter:

- Brak konkurencji powoduje, że organizacje administracji publicznej nie są mobilizowane do działań ukierunkowanych na minimalizowanie kosztów funkcjonowania i wzrost efektywności.
- Niewymierny charakter celów organizacji administracji publicznej w sposób rzeczywisty utrudnia, a nawet wręcz uniemożliwia ocenę ich efektywności.
- Jakość świadczonych usług nie wpływa na sytuację finansową organizacji administracji publicznej, która jest zależna od stanu finansów publicznych.
- Duża część usług ma charakter niedochodowy, ale ze względu na ważne znaczenie społeczne organizacje administracji publicznej muszą je świadczyć obywatelom i społeczeństwu.
- Niektóre ze świadczonych usług nie mogą zostać urynkowane i muszą być świadczone przez administrację publiczną.
- Planowanie strategiczne w organizacjach administracji publicznej jest zakłócające działalnością polityczną przedstawicieli władzy w państwie i ugrupowań opozycyjnych [Buchacz, Wysocki 2008, s. 190].

Rozwój gospodarki rynkowej i wielokrotne reformowanie sektora publicznego sprawiają, że niektóre różnice między nim a sektorem prywatnym tracą na ostrości i zanikają:

- Część usług publicznych przekazywana jest do wykonywania przez komercyjne organizacje funkcjonujące w środowisku konkurencyjnym.
- Zdecentralizowane jednostki administracji publicznej poddawane są różnym formom kontroli społecznej.
- Zawierane są kontrakty na zarządzanie organizacjami administracji publicznej oparte na jednoznacznie określonych, mierzalnych wskaźnikach skuteczności.
- Działalność pomocnicza i uzupełniająca jest zlecana na zewnątrz przez zamówienia publiczne, gwarantując przez to konkurencyjność ofert.

Istnieje zatem obiektywna konieczność dokonywania zmian w obszarze funkcjonowania organizacji publicznych wywołana procesami urynkowania gospodar-

ki, rozwojem roli i funkcji rynku w gospodarce, integracją rynków w skali krajowej, międzynarodowej oraz globalnej, wzrostem znaczenia informacji rynkowych w procesach decyzyjnych podmiotów gospodarczych: przedsiębiorstw, konsumentów, a także organizacji *non profit*.

3. Zmiany w zakresie zarządzania funduszami publicznymi

Administracja publiczna jest odpowiedzialna za dostarczanie dóbr i usług publicznych zgodnie z polityką społeczno-gospodarczą państwa. Szczególnym instrumentem realizacji zadań i funkcji publicznych jest budżet państwa i budżety terenowe. Budżety to roczne plany finansowe odzwierciedlające finansowanie zadań publicznych. Ich struktura odzwierciedla wielkość nakładów finansowych na realizację poszczególnych zadań, a dynamika tych zjawisk i jej kształtowanie stanowią zasadnicze kwestie związane z tworzeniem i realizacją polityki finansów publicznych i polityki budżetowej. Cele strategiczne, określone w strategiach rządu i dokumentach programowych rządu, znajdują swój wyraz w strukturze dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu państwa w procesie realizacji zarządzania sektorem finansów publicznych. „Uchwaleniu ustawy budżetowej, której zasadniczym trzonem jest budżet państwa, przypisuje się często większą doniosłość polityczną niż uchwaleniu jakichkolwiek innych ustaw, traktując ją jako akt corocznie odnawianej umowy społecznej, w której następstwie dopiero następuje zarządzanie” [Dębowska-Romanowska 2008, s. 215].

Finanse publiczne w praktyce obejmują obszar działalności publicznej państwa, zwłaszcza w zakresie finansowania zadań jednostek sektora finansów publicznych na podstawie obowiązujących aktów prawnych, wśród których najważniejszą rolę odgrywa ustawa o finansach publicznych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. ...]. Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, a szczególnie:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- 2) wydatkowanie środków publicznych;
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- 4) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- 6) zarządzanie środkami publicznymi;
- 7) zarządzanie długiem publicznym. Ustawa określa zakres jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych w procesie zaspokajania powyższych potrzeb oraz dzieli sektor finansów publicznych na podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych.

Finanse publiczne to również dziedzina wiedzy, nauka w obszarze ekonomii i zarządzania, subdyscyplina nauki o finansach, zajmująca się badaniem zjawisk

i procesów związanych z gospodarowaniem pieniężnymi środkami publicznymi, przyczyn tworzenia funduszy publicznych oraz różnorodnych ich skutków ekonomicznych, społecznych, politycznych i in. [Owsiak 1997, s. 15]. Bardzo ważne jest zwrócenie uwagi na ekonomiczno-społeczną treść finansów publicznych i znaczenie zależności przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy gromadzeniem funduszy publicznych a ich wykorzystywaniem i toczącymi się procesami społecznymi i politycznymi.

Finanse publiczne są systematycznie reformowane, gdyż muszą sprostać zmieniającym się realiom polityczno-administracyjnym. Jeśli skutek wdrożenia reformy finansów publicznych obserwowane są korzystne zmiany w ilości i jakości dóbr i usług publicznych, to można uznać, że zarówno cel reformy, jak i jej metodyka zostały poprawnie sformułowane. Reforma finansów publicznych jest przedsięwzięciem złożonym, polegającym na wprowadzeniu istotnych zmian w systemie finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie gospodarowania i zarządzania przepływem środków publicznych, i obejmować może: zadania publiczne, instytucje, instrumenty podatkowe, paropodatkowe i inne dochody publiczne, budżet [Flejterski 2007].

Rozpatrując ewolucję finansów publicznych w Polsce po roku 1989, można wyróżnić kilka etapów [Postuła 2008] – reform, w których dokonywane były zmiany w zakresie polityki fiskalnej, budżetu i instytucjonalnych rozwiązań funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Mianowicie:

Etap pierwszy – reforma podatkowa PIT, CIT, VAT: 1992-1993.

Etap drugi – reforma decentralizacji zadań publicznych gminy, powiaty województwa samorządowe: 1992, 1999.

Trzeci etap – reforma edukacji standard 6+3+3: 1999.

Etap czwarty – reforma ubezpieczeń społecznych – dwufilarowy system ubezpieczeń: 1999.

Etap piąty – reforma ochrony zdrowia – oddzielenie finansowania usług zdrowotnych od budżetu państwa: 1999.

Etap szósty – integracja z UE: 2004-2006, 2007-2013:

a) konsolidacja fiskalna – wymogi traktatu z Maastricht dotyczące deficytu i długu publicznego,

b) fundusze UE – radykalne zmiany w strukturze wydatków, fundusze europejskie 2004-2006 oraz 2007-2013.

Etap siódmy – reforma budżetu zadaniowego: 2006-2013.

Współcześnie, w modelu państwowości opartej na liberalizmie i demokracji, administracja publiczna uznawana jest za jeden z najważniejszych elementów struktury gospodarczej. Nowe podejście w zarządzaniu funduszami publicznymi opiera się na zadaniowym kształtowaniu wydatków publicznych i uważa je za podstawowy instrument polityki społeczno-gospodarczej państwa, zwłaszcza w sytuacji drastycznego ograniczenia możliwości wykorzystywania pozostałego instrumentarium ekonomicznego w zakresie polityki monetarnej, fiskalnej, stóp procen-

towych, kursów walutowych i in. Zadaniowe zarządzanie wydatkami publicznymi jest konsekwencją zmian zachodzących w administracji publicznej w zakresie organizacji i zarządzania tym obszarem aktywności społecznej określanych mianem nowego publicznego zarządzania (*new public management*). Jest imperatywem, który zrodził się z globalizacji i któremu demokratyczne państwa muszą sprostać, jeśli chcą płynnie przeistaczać się w społeczeństwa informacyjne o gospodarce opartej na wiedzy.

4. Nowe podejście w zarządzaniu organizacjami administracji publicznej

W ujęciu tradycyjnym świadczeniem usług publicznych zajmowały się bezpośrednio specjalnie do tego celu powoływane służby publiczne. Zmiany prorynkowe w zarządzaniu publicznym nie powodują ograniczania jego zakresu. Organizacje administracji publicznej wskutek sukcesywnie przeprowadzanych reform sektora, w którym funkcjonują, podlegają zjawisku marketyzacji. Termin „marketyzacja” oznacza w tłumaczeniu dosłownym zarządzanie przy wykorzystaniu mechanizmów typu rynkowego (*managing with market-type mechanisms*) [*Managing with Market-Type...* 1993] i jest definiowany jako urynkwienie tradycyjnego procesu dostarczania usług publicznych, czyli wdrażania w ten proces wybranych cech mechanizmu rynkowego przy jednoczesnym niedoprowadzaniu do jego sprywatyzowania.

Marketyzacja usług publicznych uznawana jest za technikę wprowadzania zmian w administracji publicznej ukierunkowanych na wdrożenie nowego zarządzania publicznego, które wprowadza do sektora publicznego takie kryteria oceny jego funkcjonowania, jak:

- Efektywność – jakie warunki powinny być spełnione, by na realizację konkretnych zadań przeznaczyć mniej środków?
- Skuteczność – jakie stosować rozwiązania, by osiągnąć wyznaczone cele i sprostać oczekiwaniom społecznym?
- Sprawiedliwość – jak zaspokajać potrzeby jednych grup bez konfliktowania innych?

Najważniejsze zmiany, jakie wprowadza nowe podejście w zarządzaniu administracją publiczną, to [Lubińska 2009, s. 28-29]:

- Zmiana charakteru relacji obywatel–państwo, w której uwaga jest skupiona na właściwym rozpoznaniu potrzeb obywatela i dostarczaniu dóbr i usług najlepiej dostosowanych do jego oczekiwań przy zachowaniu właściwej dbałości o fundusze publiczne, wykorzystywaniu ich z kryterium wydajności, korzystności, celowości i szeroko rozumianej racjonalności ekonomicznej.
- Zwiększenie konkurencyjności pomiędzy państwami wynikające z uczestnictwa w globalnym rynku, swobody przepływu kapitału, dostępu do nowoczesnych technologii i informacji stymuluje potrzebę aktywnego angażowania się

administracji publicznej w procesy rynkowe, przy uwzględnieniu rzeczywistych problemów gospodarczych państwa, regionu i świata.

- Ograniczanie ekspansji wydatków publicznych stymulowane przez konieczność spełnienia kryteriów konwergencji dotyczących deficytu budżetowego i długu publicznego. Traktat z Maastricht wyznacza poziomy wskaźników ekonomicznych i zasady, jakie powinna spełniać polityka fiskalna państw członkowskich UE. Bez podjęcia działań reformatorskich systemu finansów publicznych i poddania ich właściwej kontroli nie ma możliwości wypełnienia wyznaczonych standardów zarządzania funduszami publicznymi.
- Zaadaptowanie i przystosowanie ekonomiczno-finansowych metod pomiaru dla monitorowania i oceny skuteczności i efektywności funkcjonowania sektora publicznego stwarza zasadniczo odmienną sytuację dla planowania wydatków budżetowych, gdyż polityka wydatkowa musi zostać podporządkowana zasadzie racjonalnego gospodarowania.
- Pracownicy administracji publicznej stanowią cenny jej zasób, gdyż ich wiedza, kompetencje i zaangażowanie w sposób istotny kształtują jakość świadczonych usług publicznych, wpływają na sprawność realizowanych procesów oraz decydują o funkcjonowaniu jednostek administracji publicznej. Jest to pogląd diametralnie różny od poprzedniego sposobu postrzegania pracownika administracyjnego jako „bezdusznego urzędnika”, którego rola ograniczała się do wykonywania norm prawnych.
- Administracja publiczna musi dostosować się do wymogów stawianych przez takie zjawiska, jak globalizacja, informatyzacja, rewolucja informacyjna, i tak zmodyfikować swoje struktury organizacyjne, aby móc elastycznie reagować na zmiany, a nawet te zmiany kreować.

Transformacja systemowa oraz integracja Polski z Unią Europejską wraz z towarzyszącymi tym procesom zmianami społeczno-gospodarczymi wywołały zainteresowanie i konieczność tworzenia nowych i doskonalenia dotychczasowych organizacji, w tym także organizacji administracji publicznej ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społecznych przez oferowanie dóbr i świadczenie usług publicznych.

5. Podsumowanie

Reguły zarządzania nie mogą być wprost przenoszone z sektora prywatnego do sektora przedsiębiorstw. Reformowanie organizacji administracji publicznej może odbywać się przez zwiększenie wielkości funduszy publicznych przeznaczanych na ich funkcjonowanie i rozszerzenie zakresu realizowanych zadań publicznych w taki sposób, aby osiągnąć ustanowione cele. Można, co jest bardziej wiarygodne w obecnej sytuacji naszego kraju, zastosować podejście zgoła odmienne, polegające na ograniczeniu środków i funkcji oraz wymuszeniu zmian. Obydwa te podejścia

nie wprowadzają zmian w samej organizacji instytucji publicznych, a to może zaowocować skutkami przeciwnymi do zamierzonych. Prorynkowe zmiany w organizacjach administracji publicznej dokonywane są także przez bezpośrednie wprowadzanie metod zarządzania zwiększających efektywność organizacji sektora prywatnego. W tym przypadku jednak należy ocenić ich przydatność w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi, a następnie, z reguły, zmodyfikować je w taki sposób, by uwzględniły specyfikę sektora publicznego.

Literatura

- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, 2003.
- Buchacz T., Wysocki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czapotowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny Ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce*, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Flejterski S., *Metodologia finansów*, PWN, Warszawa 2007.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.
- Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009.
- Managing with Market-Type Mechanisms, PUMA OECD, Paryż 1993.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Postuła M., *Transformacja i reformy finansów publicznych w Polsce w dwudziestoleciu 1989-2008*, WSPiZ, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 249, poz. 2104 ze zm.

PRO-MARKET CHANGES IN MANAGING PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONS

Summary: The worldwide process of globalization and the accompanying integration in a regional dimension cause changes in the structure and functioning of public administration. Public administration should ensure the high level of quality of goods and public services provided as expected by the community, as well as conditions for running economic activity. The challenge for contemporary politicians and managers is for the administrative systems to feature openness and democracy, as well as effectiveness, frugality and efficiency. This leads to new public tasks and the measure of the realization is the results achieved. The aim of this paper is to present the managerial approach to management in public administration as a response to its adjustment to the expectations of the market economy.