

Michał Flieger

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

OD ADMINISTROWANIA DO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO – TRANSFORMACJA STANOWIĄCA WARUNEK EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA GMINĄ ORAZ PRZEDSIĘBIORSTWAMI SEKTORA PUBLICZNEGO

1. Wstęp

W ostatnim czasie nastąpiły istotne zmiany dotyczące pojmowania roli administracji samorządowej. Przed organizacjami stają nowe wymagania, które wymuszają konieczność zwiększenia efektywności ich działania. Takie usprawnienie warunkuje przejście od systemu administrowania daną organizacją do aktywnego zarządzania nią. Konieczny jest także stały wzrost kompetencji osób odpowiedzialnych za realizację nowych zadań samorządu, co związane jest ze zmianą sposobu postrzegania liderów samorządowych – nie jako urzędników (administratorów), ale jako osoby odgrywające rolę aktywnych menedżerów czerpiących z bogatego dorobku nauki o zarządzaniu.

Przyczyn takich zmian jest wiele. Wraz ze wzmocnieniem i usamodzielnieniem się samorządów zwiększyły się też ich zasoby finansowe, o których wydatkowaniu decydują. Zjawisko to potęguje możliwość (i konieczność) pozyskiwania środków unijnych do przeprowadzania niezbędnych inwestycji na terenach gmin oraz zapowiadana reforma finansów publicznych, która przewiduje przeniesienie części środków z funduszy celowych do budżetów gmin. Jako że codziennością jest posiadanie niewystarczających środków w porównaniu z potrzebami lokalnymi, coraz większy nacisk kładzie się na wzrost efektywności gospodarowania tymi środkami¹. Władze lokalne muszą też sprostać coraz większym wymaganiom ze strony społeczności lokalnych w zakresie rozwiązywania najbardziej palących problemów, takich jak wzrost bezrobocia, przestępczości i ubóstwa. Dodatkowo

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów; *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2004.

wzrost wykształcenia społeczeństwa powoduje wzrost krytycyzmu w ocenie działań władz, co zwiększa konieczność sprawnego zarządzania samorządem. Jego usprawnieniu służyć ma wprowadzenie reform zarządzania publicznego.

2. Istota zarządzania publicznego jako podstawowa płaszczyzna zmian w organizacjach publicznych

Dokładniejszemu zrozumieniu istoty przejścia od administrowania do zarządzania publicznego sprzyja analiza poniższych pojęć. Przyjmuje się, że w zależności od tego, co daje mandat do wpływania na interesy, postawy i zachowania członków organizacji (gminy), można wyróżnić trzy formy zarządzania: administrowanie, zarządzanie i przewodzenie [Krzyżanowski 1999, s. 50]. Gdy mandatem tym są kompetencje formalne, to kierowanie przybiera formę administrowania, nadzoru lub dowodzenia. W tym przypadku sytuacje, w których organizacja publiczna może wpływać na społeczeństwo, wynikają wprost z przepisów prawnych. Gdy tytułem do kierowania są kompetencje materialne, czyli dysponowanie zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji, mamy do czynienia z zarządzaniem. W ostatnim przypadku, gdy podstawą do sprawowania przez kierującego władzy są kompetencje intelektualne i emocjonalne, a więc autorytet wynikający z wiedzy, morale, intelektu i aktywności w działaniu, to kierowanie przybiera formę przywództwa. Przywództwo polega przede wszystkim na wywoływaniu wśród członków zespołu takich stanów emocjonalnych, które skłonią ich do zaangażowanego współdziałania przy tworzeniu i realizowaniu wspólnych misji, celów i zadań [Rutka 2001, s. 20]. Można więc stwierdzić, nie wnikając głębiej w spory terminologiczne, że nowoczesne zarządzanie publiczne wymaga połączenia wszystkich opisanych wyżej sposobów sprawowania mandatu lidera lokalnego w nową jakość, której samo administrowanie jest ważnym elementem.

Z powyższego wynika, że zarządzanie publiczne czerpie wiele z zarządzania przedsiębiorstwem prywatnym. Dzieje się tak, ponieważ współcześnie podkreśla się dużą autonomię gospodarki regionu i jego podobieństwo do przedsiębiorstwa [Gończak-Kucharczyk, Herbst, Chmura 2001, s. 9-15]. Do cech wspólnych zaliczyć można to, że region musi podobnie jak przedsiębiorstwo posiadać zdolności rozwijania własnego produktu, który jest podstawą marketingu lokalnego. Podstawą rozwoju lokalnego jest stworzenie klimatu przedsiębiorczości poprzez zastosowanie szeregu instrumentów, które gmina ma do dyspozycji. Gmina, podobnie jak przedsiębiorstwo, angażuje się w proces planowania strategicznego, ustalania celów i kierunków wieloletniego rozwoju oraz w proces podejmowania szeregu decyzji operacyjnych służących realizacji przyjętych zamierzeń. Ponadto gmina musi skutecznie walczyć z konkurentami na rynku nowych inwestycji, co wiąże się z koniecznością wykorzystania koncepcji zarządzania innowacjami oraz nowoczesnych technik organizatorskich służących rozwiązywaniu pojawiających się sytuacji dewiacyjnych w działaniu organizacji [Mikołajczyk 1998, s. 33].

Ujęcie definicyjne zarządzania publicznego określa je jako dyscyplinę szczególnie wą nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie organiza-

cjami sfery publicznej [Kozuch 2005]. Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji sfery publicznej oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego [Kozuch 2004, s. 13]. W zarządzaniu publicznym chodzi o to, aby organizacja (gmina) stawiała sobie realistyczne i spójne cele, osiągała je sprawnie i efektywnie, wykorzystując w maksymalnym stopniu istniejący potencjał ludzki. To zadanie zarządzania publicznego realizowane jest z wykorzystaniem dorobku nauk ekonomicznych, politologicznych, teorii organizacji, prawa, zarządzania ogólnego i administracji publicznej. Z powyższego wynika, że administracja publiczna, jako nauka o prawnych i prawno-organizacyjnych aspektach funkcjonowania aparatu wykonawczego władzy publicznej, jest jednym z wielu elementów, z których składa się zarządzanie publiczne. Jest ona pomocna w organizowaniu administracyjnego aspektu działań gminy (instytucji publicznej). Administrowanie koncentruje się na wykonywaniu zapisów ustawowych i pomija tak istotne aspekty zarządzania, jak ryzyko podejmowanych decyzji i aktywne zastosowanie elementów przywództwa w codziennym zarządzaniu organizacją publiczną.

W zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady zarządzania ogólnego, co powoduje, że zarządzanie samorządem nabiera nowej, lepszej jakości. Zarządzanie ogólne wnosi do samorządu nową perspektywę i ujęcie procesu podejmowania decyzji, gdyż jego głównymi celami są: diagnozowanie stanu badanej rzeczywistości, wyjaśnianie sposobu organizowania stosunków międzyludzkich i dokonywanie ich zmiany, ukazywanie mechanizmów przeprowadzania zmian w organizacji. Wskazywanie prawidłowości zmian sprzyja przewidywaniu ich skutków, co zwiększa efektywność podejmowanych decyzji strategicznych i operacyjnych przy jednoczesnym zmniejszeniu ryzyka popełnienia błędów. Takie podejście powoduje, że potrzeby społeczne zaspokajane są sprawniej, przy czym administratorzy stają się menedżerami publicznymi.

Menedżerem publicznym jest osoba, której podstawowym zadaniem jest realizacja procesu zarządzania, czyli cyklicznego planowania, organizowania, przewożenia i kontrolowania. Te cztery funkcje zarządzania ogólnego mają swoje bezpośrednie zastosowanie w procesie zarządzania samorządem. Jak wspomniano wyżej, każda gmina działa w otoczeniu wysoce konkurencyjnym, w którym gminy walczą o stworzenie jak najlepszych warunków dla szeroko pojętego rozwoju². Proces efektywnego zarządzania powinien się rozpoczynać od sformułowania celów gminy, sposobów ich osiągania oraz niezbędnych do tego zasobów. Taki plan zwany jest zwykle strategią gminy i pozwala na długookresowe harmonizowanie decyzji operacyjnych i zwiększenie efektywności wykorzystania posiada-

² Wydaje się, że konkurencja gmin jest faktem. Jak wynika jednak z badań przeprowadzonych przez autora niniejszego referatu na wybranej grupie gmin województwa wielkopolskiego i lubuskiego, takie biznesowe podejście do zarządzania gminą nie jest powszechne. Wiele gmin koncentruje się jedynie na poprawnym wykonywaniu zadań administracyjnych, nie uświadamiając sobie wagi nowoczesnego podejścia do rozwoju lokalnego. Należy jednak zakładać, że konkurencja międzygminna będzie przybierać na sile wraz ze wzrostem świadomości wśród liderów lokalnych i wraz z przechodzeniem od administrowania do zarządzania publicznego.

nych zasobów, czyli na sprawną realizację drugiej funkcji zarządzania, jaką jest organizowanie [Ziółkowski 2000, s. 53]. Organizowanie jest to grupowanie działań i zasobów, określanie struktury organizacyjnej, stosunków międzyludzkich, pozycji i ról poszczególnych członków organizacji oraz procedur działania. Należy przy tym zaznaczyć, że realizacja tej funkcji zarządzania w gminie jest ograniczona obowiązującymi normami prawnymi, co jednak nie wyklucza istnienia pewnego obszaru dowolności w podejmowaniu decyzji przez menedżerów lokalnych.

Przewodzenie rozumiane jest jako kierowanie ludźmi, ich motywowanie do działania ukierunkowanego na osiągnięcie celów organizacji [Stoner, Wankel 1996, s. 23]. W procesie tym wykorzystuje się szereg technik i procedur dotyczących oceny, płac, obsady stanowisk, doboru współpracowników, a także techniki organizatorskie związane z identyfikacją i rozwiązywaniem problemów, techniki rozwiązywania konfliktów, nagradzania i karania pracowników i inne. Narzędzia dobrane przez menedżera w tym zakresie nie mogą być przypadkowe i powinny stanowić spójny zbiór, dostosowany do typu organizacji, cech osobowościowych pracowników oraz samego menedżera. W ten sposób menedżerowie aktywnie kreują kulturę organizacyjną gmin oraz przedsiębiorstw publicznych, która może wywierać znaczny wpływ na sprawność i efektywność realizacji założonych celów. Proces przewodzenia jest złożony i wymaga od liderów dużej wiedzy z zakresu zarządzania, psychologii, socjologii, ekonomii i dziedzin pokrewnych. Tezę tę potwierdza fakt, iż spośród wielu szpitali publicznych w Polsce, które znajdowały się w trudnej sytuacji finansowej, w większości właśnie te zarządzane przez zawodowych menedżerów, a nie przez lekarzy, zdołały efektywnie przejść proces restrukturyzacji, spłacić zadłużenie i obecnie funkcjonują bez zakłóceń. Nie oznacza to, że lekarz nie może być skutecznym menedżerem, ale by nim być, potrzebuje odpowiedniej wiedzy, doświadczenia i umiejętności zarządczych, koniecznych do efektywnego zarządzania organizacją.

Ostatnim elementem zarządzania publicznego jest kontrolowanie, które polega na badaniu zmienianej rzeczywistości i porównywaniu jej z przyjętymi celami. W przypadku stwierdzenia odchyłań formułuje się zalecenia i podejmuje działania korygujące. Ważnym elementem procesu kontroli jest pozyskiwanie informacji, które służą menedżerowi do bieżącej analizy efektywności realizacji przyjętych celów organizacji i w razie potrzeby do formułowania zaleceń o charakterze motywacyjnym, organizatorskim i planistycznym. Informacje te pozwalają na poprawę skuteczności osiągania celów w przyszłości. Zaznaczyć należy, że w organizacjach publicznych proces kontrolny prowadzony jest również przez polityków, obywateli oraz firmy audytorskie. Fakt ten powinien sprzyjać aktywnej roli menedżera w tym zakresie, głównie w celu uchronienia się od negatywnych konsekwencji zaniedbań; ponadto wszystkie informacje pokontrolne mogą być podstawą do dalszego usprawniania procesu osiągania celów organizacji.

Zarządzanie publiczne to tworzenie warunków do realizacji zadań władz publicznych i sprawnego funkcjonowania podmiotów gospodarczych regionu. Szczególną uwagę zwraca się na inspirowanie regionalnych przedsięwzięć społecznych i gospodarczych, wykorzystywanie inicjatyw lokalnych, utrzymywanie

więzi ze społeczeństwem poprzez odpowiednią politykę informacyjną, a także na zapewnienie realizacji zadań ustawowych gminy. Takie ujęcie procesu zarządzania regionem powoduje, że uwidacznia się aktywna rola władz w osiągnięciu przez gminę przewagi konkurencyjnej nad innymi gminami regionu. Dlatego też aktualny jest postulat dokonania zasadniczych zmian w odniesieniu do postaw i działań dużej części administratorów publicznych. Aktywność władz samorządowych wspierana jest ponadto uzyskaniem przez gminy własnych źródeł dochodów, którymi mogą one relatywnie swobodnie dysponować. Ma to duże znaczenie dla wdrażania postulatów zarządzania publicznego, ponieważ tylko możliwość podejmowania realnych decyzji inwestycyjnych z wykorzystaniem własnych środków umożliwia prowadzenie aktywnej polityki rozwoju regionalnego.

3. Pojęcie i funkcja menedżera w organizacji publicznej

Koncepcja zarządzania publicznego opiera się na zastosowaniu wielu instrumentów zarządzania biznesowego w organizacjach publicznych. Jednym z nich jest wprowadzenie do organizacji publicznych menedżera, którego zadaniem jest wniesienie elementu dynamiki, inicjatywy i zaangażowania w osiąganie celów organizacji publicznej oraz wyzwalanie energii i przedsiębiorczości, która tkwi w często pasywnych urzędnikach i funkcjonariuszach państwowych (aspekt ten zwykle pozostaje na marginesie zainteresowań władz publicznych lub jest w ogóle pomijany) [Martyniak 1999, s. 173]. Menedżer publiczny ponosi odpowiedzialność za przekształcenie zasobów pozostających do dyspozycji organizacji w konkurencyjny produkt lub usługę, odpowiada więc za jej przetrwanie i rozwój w długim okresie [Stępniewski 2005, s. 3-5]. Należy przy tym podkreślić, że za menedżerów publicznych uważać można kierowników różnego szczebla, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i ekonomiczne zarządzanie organizacjami świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości. Takie ujęcie pozwala na przyznanie miana menedżera publicznego nie tylko jednej osobie, piastującej najwyższe stanowisko w organizacji, ale również kierownikom niższych szczebli, którzy w powierzonych im departamentach osiągają założone cele, realizując postulat zarządzania publicznego.

Skuteczny menedżer publiczny, oprócz cech wspólnych wszystkim menedżerom, takich jak strategiczne myślenie, profesjonalizm, wiedza, komunikatywność, zaangażowanie, przedsiębiorczość, upór i kreatywność, powinien charakteryzować się także innymi przymiotami [Kubik 2005, s. 22]. Mniejsze znaczenie dla menedżerów publicznych ma motywacja materialna, przy czym na pierwszy plan wysuwa się zorientowanie na działanie w interesie publicznym; znaczenia nabiera tzw. etos służby publicznej [Kozuch, Markowski 2005, s. 7]. Należy też przyjąć, że skuteczny menedżer publiczny, działający w interesie społecznym, swoje zadania wykonuje, kierując się powołaniem, odsuwając jednocześnie na dalszy plan czynniki materialne i uznając w większym stopniu za podstawę swojego działania zasady moralne i kodeks etyczny.

Biorąc pod uwagę powyższe, można z całą pewnością stwierdzić, iż tylko nieliczni z grona osób piastujących obecnie stanowiska publiczne posiadają pożądane kwalifikacje. Szczególny nacisk należy położyć na wysokie kwalifikacje i wiedzę z zakresu zarządzania, która jest elementem warunkującym skuteczne zastosowanie technik, metod i koncepcji zarządzania do usprawnienia działania organizacji publicznych. Skuteczny menedżer publiczny musi też cechować się przedsiębiorczością, a więc umiejętnością sprawnego i efektywnego wykorzystania instrumentów zarządzania publicznego zaczerpniętych m.in. z zarządzania strategicznego czy zarządzania przez cele. Wynika to z tego, że instrumenty te wprowadza się w organizacjach, które dotychczas nie wykorzystywały ich w swoim działaniu, co może powodować naturalne opory pracowników w zetknięciu z nowymi i często nieznanymi im technikami i metodami postępowania [Mikołajczyk 1998, s. 119-123]. Ponadto działanie organizacji publicznych jest uregulowane prawnie w większym stopniu niż działalność przedsiębiorstw prywatnych. Aktualny staje się więc postulat umiejętnego dopasowania instrumentów biznesowych zarządzania do istniejących ograniczeń prawnych, tak aby obowiązujące przepisy nie zostały naruszone. Zadaniem menedżera publicznego jest efektywne wprowadzanie w codziennej działalności organizacji publicznej narzędzi zarządzania biznesowego oraz bieżąca kontrola ich funkcjonowania. Proces ten ma za zadanie usprawnić ich działanie i przyczynić się do skuteczniejszej realizacji zadań postawionych tym organizacjom.

Istotnym postulatem związanym z przeobrażaniem się administratorów w menedżerów publicznych jest ponoszenie pełnej odpowiedzialności za podejmowane przez nich decyzje i ich skutki. Istotą pracy menedżerów jest odpowiedzialność za negatywne konsekwencje swoich działań. Postulat ten wydaje się nabierać szczególnego znaczenia w zarządzaniu sektorem publicznym, który często jeszcze traktowany jest jako dobro wspólne, czyli niczyje. Wydaje się, że taka odpowiedzialność, wsparta sprawnym jej egzekwowaniem przez publiczne organy kontrolne oraz wymiar sprawiedliwości, jest warunkiem koniecznym racjonalizacji decyzji podejmowanych w organizacjach publicznych. Z pewnością sprzyjać też może wzrostowi efektywności środków wykorzystywanych przez organizacje publiczne i ograniczeniu nadużyć w tym zakresie.

4. Zakończenie

Obecny sposób zarządzania gminami i innymi organizacjami publicznymi nie jest jednak w wielu przypadkach dostosowany do wymogów nowej rzeczywistości³. Wynika to z tego, że reformie terytorialnej nie towarzyszyły równolegle reformy systemu zarządzania lokalnego i w tym zakresie istnieją jeszcze znaczne zaniedbania. Konieczne jest radykalne przekształcenie zaplecza administracyjnego

³ Brak kompetencji i umiejętności zarządzania gminami potwierdziły liczne badania przeprowadzone przez autora w gminach z obszaru Wielkopolski oraz województwa lubuskiego w latach 1999-2003. Nieliczne gminy stosowały w swojej codziennej działalności pojedyncze instrumenty z zakresu zarządzania. Badania potwierdziły, że w większości przypadków zarządzanie gminami zostało ograniczone do codziennego administrowania nimi.

kraju na szczeblu lokalnym władzy państwowej i aktywne wdrażanie postulatów zarządzania publicznego w codziennej działalności jednostek samorządu terytorialnego. Przejście bowiem od administrowania do aktywnego zarządzania gminami jest jednym z warunków niezbędnych do ich dynamicznego rozwoju.

Skuteczne zarządzanie współczesnym przedsiębiorstwem sektora publicznego lub jednostką samorządu terytorialnego musi być oparte na kompetencji wynikającej równocześnie z przepisów prawnych, wiedzy i posiadanych zasobów. Połączenie tych elementów pozwala jednostce ustalać długoterminowe cele i sukcesywnie osiągać je w codziennej działalności, co w efekcie pozwala na sprawną realizację interesu publicznego. W procesie tym dużą rolę odgrywają techniki, metody i koncepcje wywodzące się z zarządzania biznesowego, które powinny być stosowane aktywnie wtedy, gdy mogą się przyczynić do wzrostu efektywności zarządzania i nie naruszają obowiązujących regulacji prawnych. Oznacza to, że zarządzanie publiczne jest ciągłym procesem planowania, organizowania, przeprowadzenia i kontrolowania.

Proces ten powinien być realizowany przez menedżerów publicznych, którzy dysponując odpowiednią wiedzą, umiejętnościami i cechami osobistymi, wprowadzają rozwiązania innowacyjne w jednostkach publicznych, skutecznie przekonując do nich współpracowników oraz obywateli. Liderzy ci, pracując na różnych szczeblach organizacji publicznych, motywowani są w dużej mierze działaniem na rzecz ogółu i powołaniem do dbania o interes społeczny. Menedżerowie publiczni muszą posiadać umiejętność przełamywania oporów społecznych występujących w procesie wprowadzania zmian, co jest szczególnie istotne ze względu na skostniałą strukturę instytucji publicznych w Polsce, które zwykle z podejrzliwością i niechęcią zwracają się ku usprawnieniom.

Wydaje się, że w związku z koniecznością przeprowadzenia procesu transformacji od administrowania do zarządzania publicznego pewnym zmianom powinien ulec sposób wyboru liderów samorządowych. Wiąże się to z tym, że wielu z nich nie posiada odpowiednich kwalifikacji oraz cech niezbędnych do sprawowania funkcji, do których zostali wybrani. Aktualny staje się postulat wstępnej selekcji merytorycznej osób zgłaszających swoje kandydatury do wyborów na funkcje publiczne (np. wójtów i burmistrzów), co pozwoliłoby ograniczyć niekompetencje w działalności przywódców lokalnych. Selekcja taka w praktyce spotkać się może jednak ze sprzeciwem, ponieważ ogranicza w pewnym zakresie działanie mechanizmów demokratycznych w państwie. Innym rozwiązaniem jest zatrudnianie zawodowych menedżerów publicznych w celu bieżącego zarządzania jednostką samorządową (gminą). Osoby te, posiadające odpowiednie przygotowanie oraz doświadczenie zawodowe, pełniłyby swoje funkcje, współpracując z demokratycznie wybranymi liderami lokalnymi.

Literatura

- Gończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
 Hauser J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, www.gap.ae.krakow.pl.

- Hood Ch., *Organization and Management in the Public Sector*, Pitman Publishing London, London 1996.
- Kleer J., Karpiński A., Owsiak S., *Spór o przyszłość sektora publicznego*, PAN, Warszawa 2005.
- Kożuch B., *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4.
- Kożuch B., Markowski T., *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kubik K., *Menadżer w przedsiębiorstwie przyszłości*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Kurdycka B., *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSAP, Białystok 2001.
- Lowton A., Rose A., *Organization and Management in the Public Sector*, Piton Publishing London, London 1996.
- Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, AE, Kraków 1999.
- Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- MSWiA, *Jak zarządzamy urzędem? – Prawidłowa diagnoza jakości stosowanych rozwiązań*, www.mswia.gov.pl.
- Pasieczny J., *Drogi reformowania sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4.
- Rutka R., *Kierowanie*, [w:] A. Czermiński i in., *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001.
- Stępniewski J., *Zarządzanie szpitalem, kompendium menedżera*, Akademia Medyczna im. Piastów Śląskich we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996.
- Wysoki S., *Zarządzanie jakością – narzędzie modernizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
- Zwoiliński K., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

FROM ADMINISTERING TO PUBLIC MANAGEMENT – THE TRANSFORMATION DETERMINING EFFECTIVE PUBLIC SECTOR MANAGEMENT

Summary

The aim of this article is to show the process of changes which take place in public sector management and local government management. The author explains the changes by pointing out the differences between administration, management and leadership. The similarities of public and business sector were shown, revealing the possibilities to implement the rules of business management in the public sector. These similarities result from the need to act towards development, competition, effective planning and creating the product which provides the organization with its success. Further, public management was defined and basic differences between public management and administration were shown. Public management is the detailed discipline of management science, whose main area of interest is management in public sector organizations. Administration, defined as meeting law requirements is just a part of public management. The basic elements of public management, which is planning, organizing, leading and control were also explained. The third part of this article defines the idea of public manager. It is a person who is one of the conditions of the transformation from administration to public management. The main objectives of this position were also stated. Public manager is a person whose aim is to implement management process in his daily routine. It must be a person who meets a lot of requirements, both educational and personal. Effective manager should have management knowledge, be an entrepreneur, creative, persistent, charismatic, and honest. This approach underlines the differences between part of public leaders who are passive and have limited professional knowledge in management subject. The ending part of this article summarizes the idea of public management and public manager. The author gives practical advice as for the necessary changes in the process of leaders selection.