

Eugeniusz Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM — OD MODELU TRADYCYJNEGO DO *GOVERNANCE*

1. Wstęp

Jeszcze w latach siedemdziesiątych powstały przesłanki społeczne, ekonomiczne i polityczne do stopniowej reorientacji działania władz i administracji publicznej, zmuszonych do sprostania nowym wyzwaniom związanym z pojawieniem się problemów strukturalnych, procesami globalizacji, liberalizacji i trudnościami wewnętrznymi. Szerokie ramy niezbędnych przekształceń wyznaczyło fiasko systemu państwa dobrobytu (*welfare state*), którego podstawą teoretyczną był keynesizm.

Sektor publiczny stał na pierwszym miejscu pod względem krytyki i niezadowolenia społecznego. Wszystko to znalazło wyraz w spadającej, negatywnej ocenie sposobu i stylu rządzenia sprawami publicznymi i obniżeniu prestiżu (dotychczas wysokiego) administracji publicznej.

Od wielu lat w sektorze tym podejmowane są eksperymenty i reformy o charakterze strukturalnym, instytucjonalnym i funkcjonalnym. Kolejne rządy podejmują reformy w ramach zarządzania publicznego poprzez deregulację i prywatyzację dla zapewnienia wyższej sprawności i efektywności służb publicznych, czego wynikiem są koncepcje skupione wokół *new public management* (NPM). Modernizacja systemu władzy i administracji publicznej idzie dalej, w kierunku poszukiwania sposobów zaangażowania pozaekonomicznych czynników procesów decyzyjnych w sferze publicznej (koncepcja *public governance*). Obok wielu cech, *governance* charakteryzuje się orientacją na budowanie życia publicznego na zasadzie przejrzystości i opartego na względach etycznych.

Przedmiotem artykułu jest ukazanie w zarysie procesu przejścia od administracyjnego modelu zarządzania publicznego, poprzez nowe zarządzanie publiczne do koncepcji *governance*, prezentującej nową ofertę zarządzania sprawami publicznymi w świetle nowych wyzwań.

2. Krytyka modelu tradycyjnego

Od XIX wieku nasilił się proces budowy systemu administracji publicznej, określanej obecnie jako klasyczny, tradycyjny bądź starej administracji (*old public administration*). Tradycyjna administracja oparta jest na paradygmacie biurokratycznym, jej centralnym pojęciem jest biurokracja jako przykład sformalizowanej organizacji pracy administracyjnej. Klasyczny model biurokratyczny wywodzi się od weberowskiej koncepcji administracji racjonalnej¹. Biurokracja w ujęciu Webera stanowi instytucję bezosobową, efektywną i pewną. Idealny typ biurokracji opiera się na:

- zasadach prawa i przepisach określających uprawnienia organów władzy,
- hierarchii obrazującej nadrzędność i podporządkowanie.

Model weberowski odznacza się trzema istotnymi cechami: strukturą hierarchiczną (podporządkowanie i centralizacja), procedurami (ściśle określone tryby i reguły postępowania) oraz formalizacją, gdzie zapis celów i struktury zawierają odpowiednie przepisy prawa [15, s. 75-77]. Cechy te powodują wysoką sztywność administracji, gdyż regulacje szczegółowe wprowadzają ściśle określone wzorce zachowania. Sztywność ta wyraźnie określa pozycje organizacyjne i układ hierarchiczny, w których pracownik administracji, pozbawiony samodzielności i kreatywności, staje się swoistym elementem w maszynie – biurokracji. Z drugiej strony system weberowski eliminował uznaniowość i arbitralność decyzji administracyjnych. Aparat urzędniczy charakteryzuje się profesjonalnością i dyscypliną. Dodając do tego jego bezinteresowność, uważa się, że w modelu weberowskim znajduje zastosowanie idea służby publicznej.

Wiele administracji publicznych było budowanych z odwzorowaniem w pewnej mierze struktur i reguł działania administracji prywatnej. W tej pierwszej większe skupienie się na strukturach organizacyjnych (niż funkcjach) okazało się silniejsze niż w sektorze komercyjnym².

W szeroko traktowanym obszarze funkcjonowania administracji publicznej na uwagę zasługuje wskazanie trzech ważnych postaw i zjawisk. Po pierwsze, przez długi czas w świadczeniu usług publicznych przeważał model samowystarczalny, w którym władza i administracja organizowały usługi za pośrednictwem publicz-

¹ M. Weber zbudował w sensie teoretycznym organizację pojmowaną jako biurokratyczną (tzw. idealny typ biurokracji). Podstawowe zasady biurokracji wyprowadził z idei władzy racjonalnej.

² Często spotykany był model oparty na funkcjonalnej strukturze branżowej z wyraźną dominacją czynnika politycznego.

nych wykonawców³. Po drugie, w modelu tradycyjnym władze i administracje są mało skłonne do elastyczności i postaw przedsiębiorczych. Aktywność ich sprawowała się na ogół do alokacji zasobów i wykonywania zadań publicznych na miarę przyznaných środków (por. [12, s. 21-23]). Po trzecie, na poziomie władzy i administracji mamy do czynienia z łączeniem funkcji własności i zarządzania oraz funkcji strategicznych (politycznych) z funkcjami administracyjnymi (operacyjnymi).

Model klasyczny administracji publicznej od dłuższego czasu był poddawany krytyce⁴. Pakiet zarzutów obejmował takie ułomności, jak: niska kultura organizacyjna ograniczająca zdolność do przekształceń, nadmierny formalizm blokujący kreatywność osobistą, utrzymanie starych rozwiązań organizacyjnych, osłabienie fachowości kadr i zarządzania. Działanie na podstawie zachowania odpowiednich procedur i schematów powoduje, że w pewnym stopniu funkcjonowanie administracji publicznej odbywa się w „układzie zamkniętym” i zorientowanym na dyscyplinę. Mimo tego praca w służbie cywilnej zachowuje wartość publiczną, traktowaną jako szczególnie standard działania. Sens tej wartości oznacza, że urzędnicy obdarzeni są zaufaniem i szacunkiem przez innych, przekonanych, iż pracują oni prawidłowo i stanowią warunek stabilności struktur państwowych. Wobec tego zatrudnienie w systemach administracyjnych postrzegane było jako sposób realizacji osobistej kariery zawodowej. Zmiany zachodzące w otoczeniu współczesnych administracji publicznych osłabiają tradycyjny system pracy, wymuszając większą kreatywność i inicjatywę oraz przekształcenia instytucjonalne.

3. Reformowanie w duchu rynkowym

Od lat siedemdziesiątych kształtuje się nowy model zarządzania w sektorze publicznym (NPM), który stanowi podstawę głębokiej transformacji i modernizacji administracji publicznej. Znamienny był pogląd, że między sektorem publicznym i sektorem prywatnym nie ma (w sensie zarządzania) istotniejszej różnicy, gdyż zarządzanie jest jedno i może być jedynie dobre lub złe [18]. Na formowanie się NPM duży wpływ wywarły poglądy teorii ekonomii i polityki ekonomicznej. Także od lat siedemdziesiątych występuje wzrost znaczenia neoliberalnych doktryn ekonomicznych, które przeniknęły do praktyki. Podejmowane w różnej skali eksperymenty i reformy były reakcją i odpowiedzią na zarzuty formułowane wobec sektora publicznego. Istotną rolę w przekształceniach administracji publicznej odgrywały organizacje międzynarodowe, które uzależniały pomoc finansową dla krajów od spełnienia przez zainteresowanych określonych warunków dotyczących rozwiązań rynkowych.

³ W krajach anglosaskich używany jest termin *municipalities* dla oznaczenia ogółu zatrudnienia w aparacie zarządzania i w sferze podmiotów wykonujących usługi, jak też struktury publiczno – administracyjno – gospodarczej, w ramach której przebiega proces usługowy.

⁴ Szerzej model ten z ekonomicznego punktu widzenia charakteryzuje A. Zalewski [21, s. 20-33].

Celem przebudowy organizacji w duchu NPM jest modernizacja (przebudowa) administracji publicznej w sensie ekonomicznym i społecznym⁵. Temu podporządkowane są działania zorientowane na wzrost elastyczności i efektywności, lepszą gospodarkę środkami publicznymi, wyższą jakość usług publicznych i kadr zarządzających. NPM posługuje się szeroką gamą instrumentów, wykorzystywanych w różnych obszarach gospodarki sektora publicznego. Wspólnymi mianownikami przemian według logiki NPM są dwa ukierunkowania:

- rynkowy i proefektywnościowy charakter,
- wdrażanie idei i reguł przedsiębiorczości [9].

W realizacji funkcji i zadań publicznych rośnie znaczenie rozwiązań rynkowych i prorynkowych. W tym upatruje się lepsze gospodarowanie i jakość usług poprzez promowanie szeroko pojmowanych mechanizmów konkurencji i innowacyjności. Reformy oparte na filozofii NPM zmierzają do adaptacji administracji publicznej do standardów działania instytucji efektywnej, tj. w stylu biznesowym. Intencją rozwiązań NPM jest redukcja regulacji administracyjnej (a zatem zmniejszenie udziału sektora publicznego w gospodarce). Nowy sposób działania publicznego ukazuje z jaskrawością problem niedoskonałości rządu (*government failures*). W podejściu NPM szuka się rozwiązań problemów poza sektorem publicznym, tj. w sektorze prywatnym, widzianym jako źródło i inspiracja doświadczeń, przykładów, najlepszych praktyk oraz źródło kadr.

NPM według jego zwolenników traktowany jest jako alternatywny model zarządzania propagujący jednolite rozwiązania, mające charakter niejako powszechny. Do głównych zasad i cech działania w ramach NPM należy zaliczyć: podejście strategiczne (perspektywa długofalowa), orientację na wyniki (rezultaty) oraz ich pomiar, decentralizację i kontrolę władzy, uspołecznienie procesów decyzyjnych, silną koncentrację uwagi na świadczenie usług publicznych, ukierunkowanie na klienta i jego potrzeby, działalność przedsiębiorczą i profesjonalną, podejście (myślenie) procesowe, władze nastawione prorynkowo i konkurencyjnie.

Filozofia NPM nakazuje wdrażanie metod i narzędzi niekonwencjonalnych i konkurencyjnych w stosunku do dotychczasowych, tradycyjnych. Wprowadzane są instrumenty nowoczesne, związane z mechanizmami ekonomicznymi i technikami sprawdzającymi się w sektorze prywatnym. Zarządzanie publiczne, stające się zarządzaniem menedżerskim, wymaga podejścia i metod, które stanowią odpowiedź na zmiany zachodzące w otoczeniu. Reguły teorii organizacji i zarządzania odnoszą się bez wyjątku również do systemu administracji publicznej [7, s. 3].

Reformy wedle NPM przebiegały z różnym zakresem i natężeniem. Przejmowanie przez administrację publiczną wzorów zachowań z sektora prywatnego odbywało się początkowo w sposób mechaniczny. Formułowano opinie, że zmiany w sektorze publicznym były wprowadzane już wcześniej pod wpływem zmian w

⁵ Przyświeca temu cel generalny, którym jest poprawa efektywności i skuteczności gospodarczej dla lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych.

przedsiębiorstwach rynkowych, a procesy globalne jedynie przyspieszyły ten proces. Całościowa ocena NPM jest niejednoznaczna, gdyż brakuje pełnych dowodów na powszechną skuteczność i efektywność zmian, przy czym niejednokrotnie NPM abstrahowało od specyfiki sektora publicznego. Główny nacisk został położony na technologię zarządzania, niekiedy przenoszona automatycznie z firm prywatnych. Samo wykorzystanie owych instrumentów było mocno zróżnicowane w poszczególnych krajach.

NPM stanowi koncepcję zorientowaną na sprawność funkcjonowania administracji publicznej. W istocie jest wypadkową założeń, podejść i kierunków z zakresu władzy, administracji publicznej i zarządzania przedsiębiorstwem. Zarzutem wobec NPM jest to, że ujawnia się ono bardziej jako filozofia czy idea zmian oferujących wielość rozwiązań. Wpływ warunków lokalnych (regionalnych) i zróżnicowana implementacja sprawiły, że NPM nie stał się ani modelem uniwersalnym, ani faktycznie nowym paradygmatem. Mimo tego podejście NPM jest nadal bardzo interesującą ofertą modernizacji systemów publicznych bez oderwania szczegółowych rozwiązań od kontekstu sytuacyjnego.

4. Koncepcja *public governance*

Podejście zwane *governance* lub *public governance* wyrosło na gruncie krytyki działania w ramach NPM. Zwracano uwagę, że NPM nadmiernie koncentrował się na obszarze ekonomicznym, eksponując skuteczność i efektywność działań. W przeciwieństwie do NPM koncepcja *public governance* opiera się na założeniach, że obszary administracji publicznej i biznesu są odmienne, gdyż w sferach tych występują odmienne cele i sposoby działania. Rodowód pojęcia *governance* przedstawia szerzej I. Pietrzyk [13, s. 10]. Użycie pojęcia „rządzenie” oznacza, że wykraczamy poza obszar działalności *stricto* gospodarczej, biorąc pod uwagę znaczenie czynników politycznych, instytucjonalnych, organizacyjnych i przede wszystkim społecznych⁶.

Dobrze zakres *governance* oddaje definicja podana przez J. Czaputowicza, mówiąca, że obejmuje demokratyczny system rządzenia, skuteczne instytucje publiczne, właściwa jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowania się do nowych potrzeb społecznych [1, s. 25]. Według S. Mazura, *public governance* polega na zamianie tradycyjnego systemu rządzenia (mocno zbiurokratyzowanego) na układ o małej hierarchii, który opiera się na sieci zależności i współzależności między różnymi ośrodkami władzy państwowej, gospodarczej i społecznej [8, s. 62]. *Governance* kieruje się nową logiką gospodarowania i działań publicznych oraz społecznych, posługując się regułą współdziałania i mobilizacji.

⁶ Często termin „zarządzanie” jest używany zamiennie z „rządzeniem”, co wynika z tłumaczenia z języka angielskiego. Zarządzanie różni się od rządzenia, gdyż obejmuje podejmowanie decyzji o charakterze politycznym (określanie głównych celów i kierunków rozwoju), podczas gdy zarządzanie to organizowanie praktycznych działań, zob. [2].

Wyraz *governance* jest szerszy i obejmuje, obok władz i administracji publicznej, różne instytucje i podmioty zainteresowane podjęciem działań skupionych wokół określonego celu (zadania). Narzuca to imperatyw współpracy, a zatem konieczność koordynowania ról, funkcji uczestników umowy, porozumienia w ramach wspólnego działania. Wielość uczestników (interesariuszy) funkcjonujących w strukturach elastycznych, mało zhierarchizowanych, a także rozwój procesów decentralizacyjnych w sensie władzy publicznej oznacza, że *governance* wyraźnie staje się układem rozproszonej władzy, dotychczas zdecydowanie scentralizowanej. Sprawia to, że często *governance* jest określane jako „rządzenie bez udziału rządu”. *Governance* jest pojęciem odmiennym od tradycyjnego *government*, gdyż opiera się na decyzjach zbiorowych podejmowanych niekoniecznie w strukturach sformalizowanych. Funkcjonowanie w strukturach sieciowych znajduje wyraz w kolejnym nazewnictwie omawianego modelu – *networked governance*.

Do najistotniejszych elementów tego nowego sposobu rządzenia należy zaliczyć: decentralizację władzy publicznej i odpowiedzialność (*fragmentation*) i solidarność z obywatelami, partycypację, czyli współudział wielu uczestników porozumienia, partnerstwo, polegające na połączeniu wysiłków różnych sektorów (wymaga to rozwiniętej kultury organizacyjnej), przywództwo (*leadership*), czynnik społeczny, którego rola staje się szczególna⁷.

Łatwo spostrzec, że podnoszone cechy *governance* wskazują na kształtowanie się innego jakościowo sposobu zarządzania sprawami publicznymi, przebiegającego w nowej formule decyzyjnej. Wysunięcie na pierwszy plan interaktywności nadaje szczególny ciężar gatunkowy procesowi współrządzenia w strukturze wzajemnych powiązań. *Governance* posiada zdecydowanie wymowę społeczną, obrazującą samoorganizowanie się, relacje partnerskie, poczucie wspólnego dobra i wpływ społeczności na decyzje publiczne. Nowa logika i struktury działania nakierowane na potrzeby zmian społecznych uzasadniają spojrzenie na dobro wspólne w szerszym niż dotąd zakresie. Dlatego też w koncepcji *governance* kategoria dobra publicznego (centralny element w modelu tradycyjnym i *public choice* w NPM) przyjmuje postać wartości publicznej, czyli uzyskania jak największych korzyści ekonomicznych i społecznych dla najszerzego kręgu społecznego. Uczestnicy, biorąc udział w koalicji, stają się też podmiotami (systemami) uczącymi się i tzw. systemami inteligentnymi. Wykorzystanie i koordynacja potencjałów to ciągle zdobywanie wiedzy i twórcze doskonalenie. Z tego powodu organizacje działające w sieci muszą dostosowywać się do zmian warunków, a jednocześnie podejmować wysiłki na rzecz działań innowacyjnych.

Działanie typu *governance* mieści się między funkcjonowaniem państwa a sektorem prywatnym. Dobrze sens tej lokalizacji oddaje A. Jewtuchowicz, twierdząc, że natura *governance* odnosi się do pośrednich form regulacji, które nie są ani czy-

⁷ Elementy te zostały wyspecyfikowane na podstawie prac: [13; 3; 20, s. 84 za 10, s. 35; 1, s. 25; 4 za 8, s. 59].

sto handlowe, ani czysto publiczne [6, s. 129]. Jak widać, formuła *governance* stanowi próbę rozwiązania dylematu pogodzenia efektywności ekonomicznej z racjami (sprawiedliwością) społecznymi.

O sile rządzenia publicznego decyduje jego zdolność do rozwiązywania problemów i kształtowania wysokiego standardu życia. Kwestia ta sprowadza się do zespołu działań i cech składających się na zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości owego rządzenia [11; 17, s. 549-559]. Znajduje to wyraz w postulatach dobrego, właściwego czy odpowiedniego rządzenia. W związku z tym *public governance* określany jest też jako *good governance* dla podkreślenia wymogu wyższej jakości rządzenia w sferze publicznej. Za zasadnicze cechy charakteryzujące dobre rządzenie przyjmuje się: procesy liberalizacyjne, respektowanie zasad prawa, tworzenie i rozwój mechanizmów demokratycznych oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialność (*accountability*) i rozliczenie z realizacyjnych zadań, przejrzystość i jawność polityki, wysokie standardy etyczne i uczciwość osobistą, przyjazność i przystępność (otwartość) władzy⁸.

Koncepcja dobrego rządzenia prezentuje nowe podejście do rozwiązywania problemów publicznych, uwzględniające szeroki kontekst społeczny i polityczny. Staje się więc pewną filozofią działania wspólnego i elastycznego poprzez budowę koalicji wokół przyjętych wartości (priorytetów). Ma ona szerokie zastosowanie – od obszarów działania gospodarczego poprzez zmiany społeczne, aż po uprawianie polityki. *Governance* w swej treści obejmuje określone zasady, struktury oraz schematy decyzyjne wykorzystywane w działalności publicznej i prywatnej, które coraz bardziej się przenikają. Generalnie, model *governance* należy traktować jako reakcję na zmiany zachodzące w burzliwym i złożonym otoczeniu oraz sposób przeprowadzenia reform strukturalnych w państwie i w gospodarce.

5. Nowoczesność czy kres administracji tradycyjnej?

Kierunek przemian w systemach władz i administracji publicznej zarysowanych w artykule ilustruje tendencję przechodzenia od filozofii biurokratycznej, poprzez rynkową, do działania zbiorowego (społecznego). Każdy z prezentowanych systemów funkcjonuje według odmiennej logiki wyznaczającej określone zasady i standardy postępowania. Wszystkie systemy z założenia nastawione są na poprawę efektywności gospodarczej dla lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Ta oczywista filozofia znajduje różne zastosowanie i przynosi różne rezultaty w praktyce. Omawiane modele działania publicznego występują równocześnie i przenikają się. W praktycznym działaniu mamy do czynienia z mieszanymi rozwiązaniami kładącymi nacisk na określony typ działania.

Model nazywany tradycyjnym jest nadal najbardziej rozpowszechniony na świecie. Jest on ściśle związany z mechanizmami funkcjonowania państwa z wy-

⁸ Por. m.in. [16, s. 13]; analizy Camposa i Kaufmana za A. Wojtyną [19, s. 13-14].

rażnie zarysowanym ośrodkiem władzy centralnej⁹. W kolejnych latach system ten wykształcił sztywne, hierarchiczne struktury organizacyjne wraz z procedurami działania w konkretnych sytuacjach. Taki sposób funkcjonowania był postrzegany jako warunek trwałości instytucji publicznych i ich sprawności.

Z kolei nowe publiczne zarządzanie, jako zwrot od zasad tradycyjnej administracji, propaguje wykorzystanie szerokiego zestawu narzędzi zorientowanych na sprawność działania i absorpcję rozwiązań rynkowych. Znalazł on szerokie zastosowanie w krajach anglosaskich, a w innych wdrażane są jego wybrane elementy. Koncepcja *governance* idzie dalej i stanowi ofertę swoistego uspołecznienia procesów decyzyjnych i zapewnienia elastyczności.

Zaprezentowane koncepcje (a zwłaszcza dwie ostatnie) są kolejnymi etapami w tworzeniu się systemów administracji publicznych i sposobów zarządzania publicznego. Analiza poszczególnych elementów dowodzi, że są one nakierowane na procesy modernizacji i poprawy jakości świadczonych usług publicznych. Przyjmując za punkt wyjścia model administracyjnego zarządzania, można zaobserwować, że istotne przekształcenia (zarysowane w kolejnych modelach) dokonują się w takich przekrojach (obszarach), jak:

- struktury działania (hierarchia – decentralizacja – rozproszenie),
- organizacja działania (monopol – konkurencja – kooperacja),
- metoda zarządzania (administrowanie – zarządzanie – współzarządzanie),
- interes publiczny (dobro publiczne – wybór publiczny – wartość publiczna).

Niektóre cechy występujące w *governance* są obecne w NPM, np. decentralizacja kompetencji, włączenie w proces zarządzania społeczności lokalnych czy odejście od formalnych reguł. Przejawianie się systemów administracji publicznej w nowych, proefektywnych i społecznych formach działania nie oznacza zaniku wielu elementów składających się na model tradycyjny. To one tworzą szczególną podstawę przejawiania się władzy publicznej w ogóle i decydują o jej istocie w sensie wykonywania administracji. Mają one charakter trwały, jeśli wiążą się z warunkami funkcjonowania państwa narodowego i z instytucjami demokratycznymi.

Warunkiem wprowadzania rozwiązań w duchu NPM lub *governance* jest profesjonalna kadra administracyjna [22, s. 66]. Odnosząc to do Polski, trafnie istotę omawianych przemian oddaje wniosek H. Izdebskiego i M. Kuleszy, że w Polsce „nie można od razu wprowadzać nowoczesnych rozwiązań, lecz najpierw należy wprowadzać rozwiązania typu klasycznego” [5, s. 219].

Specjaliści administracji publicznej będą nadal działać w obszarach bardziej lub mniej rozbudowanych struktur, względnie elastycznych, kierować się procedurami mniej sformalizowanymi, a bardziej przejrzystymi, aby świadczyć usługi publiczne w sposób sprawny. Odbiorcą usług publicznych bowiem interesuje przede wszystkim jedno kryterium oceny – czas. Z istoty władz i administracji

⁹ System samorządu terytorialnego jest zdecentralizowaną formą wykonywania władzy publicznej.

publicznej wynika niezmiennie ich służebny charakter, nakazujący dbałość o dobrą obsługę obywateli (mieszkańców) i zaspokojenie ich potrzeb.

Dynamiczne otoczenie oraz tendencje globalne wymuszają konieczność unowocześnienia systemów administracyjnych, aby były otwarte i przyjazne dla mieszkańców, obywateli, instytucji publicznych oraz organizacji gospodarczych. Natura władz i administracji publicznej jest ciągle taka sama, a zmieniają się jedynie metody i formy ich działania dla uzyskania większej adekwatności społecznej. Opisywane koncepcje działania w sferze publicznej wzbogacają naszą wiedzę o mechanizmach i instrumentach zarządzania w sektorze publicznym, a jednocześnie obrazują zmiany jakości tego procesu, którego treść pozostaje niezmienna.

Literatura

- [1] Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005, nr 10.
- [2] Domański T., *Nowe szanse i możliwości*, „Wspólnota” 1998, nr 47.
- [3] Hartley J., *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, Public Money and Management, January 2005.
- [4] Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, 2002 (maszynopis).
- [5] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
- [6] Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- [7] Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1.
- [8] Mazur St., *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [9] Nowak Wojciech A., *Nowe zarządzanie sektorem publicznym*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1.
- [10] Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004.
- [11] Osborne D. G., *Jak lepiej rządzić? „Samorząd Terytorialny”* 1991, nr 10.
- [12] Pakoński K., *Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001.
- [13] Peters B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas. Edward Elgar Cheltenham, Northampton, MA. 1997.
- [14] Pietrzyk J., *Globalizacja i integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość, rozwój regionów*, red. J. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [15] Purgat A., Reszel R., *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1997.
- [16] Schöler G., Walther C., *A Practical Guidebook on Strategic Management from Municipal Administration*, A Knowledge Product of Cities of Change, The World Bank, Bartelsmann Foundation, 2003.
- [17] Wojciechowski E., *Rządzenie publiczne w dobie globalizacji*, [w:] *Polska na rynku wspólnoty europejskiej. Gospodarka światowa na progu XXI w.*, red. J. Bilski, A. Kłysik-Urtych, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2005.

- [18] Wojtczak Z., *Przedsiębiorczość w gminie*, „Gazeta Prawna” 1997, nr 38 (Samorząd Terytorialny – a przepisy i praktyka).
- [19] Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 10.
- [20] Van Helden J. G., *Is Financial Stress an Incentive for the Adoption of Businesslike Planning and Control in Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities*, „Financial Accountability & Management”, 16 (I), February 2000.
- [21] Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] „Zarządzanie gospodarką i finansami gminy”, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003.
- [22] Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.

MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR – FROM THE TRADITIONAL MODEL TO THE GOVERNANCE

Summary

The content of the article is to outline process of modernization in public management starting from the traditional model up to the conception called governance. In systems of power and public administration all over the world very important changes take place in connection with globalization and development of communication technologies. Central and local governments face new challenges, therefore politicians and specialists in administration must act progressively according to new rules and solutions. The result of above mentioned are experiments and reforms leading to the reconstruction of public systems. The range of problems concerning public affairs quality management becomes target of researches since the 90's also from the economic point of view.

ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU – OD TRADIČNÍHO MODELU KE GOVERNANCE

Anotace

Obsahem příspěvku je popis procesu modernizace veřejného řízení probíhajícího od tradičního modelu ke koncepci *governance*. V systémech veřejné moci a správy na celém světě dochází k četným změnám spojeným s globalizací a rozvojem komunikačních technik. Před centrální a místní moci stojí nové výzvy. Z tohoto důvodu politici a odborníci ve správě musí pracovat moderně podle nových pravidel a řešení. Jejich vyjádřením jsou experimenty a reformy za účelem přestavby veřejných systémů. Problematika jakosti řízení veřejných záležitostí je od 90. let předmětem výzkumů i z ekonomického hlediska.

VERWALTUNG IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – VOM TRADITIONELLEN MODELL ZUR *GOVERNANCE*

Zusammenfassung

Inhalt des Artikels ist das Skizzieren des Modernisierungsprozesses der öffentlichen Verwaltung, vom traditionellen Modell zum Konzept *governance*. Im System der Behörden und der öffentlichen Administration sind auf der ganzen Welt wesentliche Änderungen eingetreten, verbunden mit der Globalisierung und der Entwicklung von Kommunikationstechnik. Die zentralen und lokalen Regierungen stehen vor neuen Herausforderungen. Aus diesem Grund müssen die Politiker und Spezialisten der Administration nach neuen Prinzipien und Lösungen suchend moderne Maßnahmen treffen. Ausdruck dessen sind Experimente und Reformen zwecks Umbaus der öffentlichen Systeme. Die Problematik der Führungsqualität in öffentlichen Angelegenheiten ist seit den 90-er Jahren zum Objekt der Forschung auch unter dem ökonomischen Gesichtspunkt geworden.