

Konrad Raczkowski

WSPÓŁCZESNE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nasz kraj i inne kraje stoją przed poważnymi wyzwaniami skutecznego zarządzania organizacjami publicznymi i rozwiązywania trudnych problemów publicznych, które mają silny komponent zarządzania
(Kelman, 2005, s. 967)

Streszczenie

Rosnący popyt na usługi publiczne i społeczne, przy istotnych ograniczeniach budżetowych, kryzysach i stagnacji gospodarki światowej, obliguje do określenia współczesnego zarządzania publicznego na kanwie teoretycznej i implikacyjnej. Z tego względu w niniejszym artykule zaprezentowano przegląd teoretyczny dotyczący określenia znaczeń oraz koncepcji zarządzania publicznego. Jednocześnie przeprowadzono badania skuteczności rządu na kanwie trendu kształtowania długoterminowego oprocentowania obligacji skarbowych w latach 2007–2018 największych gospodarek świata oraz państw ocenionych najwyżej przed kryzysem finansowym 2008+.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, współzarządzanie, stopy procentowe, interes publiczny

Wstęp

Współczesne zarządzanie publiczne może łączyć bez zbytnich sprzeczności funkcjonalizm, ekonomizm i humanizm, ale w warstwie praktycznej jest dobrem rzadko spotykanym. Niewątpliwie w ostatnich stu latach, a zwłaszcza w XXI wieku, powstałe zmiany i transformacje w sektorze publicznym nazwać można przełomowymi, ale wciąż odsta-żającymi od problemów bieżących i długoterminowych realnej gospo-darki oraz społeczeństwa.

Kryzys finansowy 2008+, a w zasadzie następstwa działań pokry-zysowych zmieniły oblicze współczesnego zarządzania publicznego, prowadząc w latach 2012–2017 do globalnego kryzysu przywództwa. Niektórzy mówią wręcz o kompleksowym kryzysie geopolitycznym. Jednocześnie gospodarka globalna 2018+ weszła w fazę stagnacji, przy rosnących nierównościach (World Economic..., 2019). Odczyt ten musi skłaniać do większych refleksji i zmiany myślenia w zarządzaniu pu-blicznym, zarówno na polu badań naukowych, jak i ich praktycznego zastosowania. Nie chodzi tu oczywiście o systemową zmianę myślenia, ale przyjęcie nacjonalizmów gospodarczych, aprecjacji dobra jed-nostki (nie zbiorowości), dezinformacji, populizmu czy nieuczciwej konkurencji państw, jako stałych konformizmu normatywnego, który musi być uwzględniony w procesie podejmowania decyzji. Wydarzenia pokazały, że wykorzystując finansowe instrumenty pochodne w ramach konstrukcji i wsparcia bankowego, można w sposób niewidoczny i niekontrolowany zadłużać państwo, prowadząc wcześniej czy później do szoków i kryzysów. Widocznym tego przykładem jest Grecja (ale nie tylko), gdzie wieloletnie błędy w zarządzaniu publicznym wymu-siły przeprowadzenie finansowej akcji ratunkowej z zewnątrz, przy narzuceniu Grecji reform i długoterminowych ograniczeń (Bershidsky, 2020). Dodatkowo w Europie – Trojka, tj. Komisja Europejska, Europej-ski Bank Centralny oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy narzu-ciły programy naprawcze tym państwom strefy euro, które ucierpiały najbardziej na kryzysie (Morales i in., 2014; Cohen i in. 2015; Hardi-man, 2019).

Do tego trzeba zaznaczyć, iż Indeks Globalizacji DHL wciąż rośnie, wykazując rekordowo wysoką i odstażającą dysproporcję pomiędzy globalizacją przyływu informacji a globalizacją handlu, kapitału i osób (DHL..., 2018). Z kolei rewolucja długowieczności społeczeństw (World

Population..., 2019) oraz systemowe zmiany, które należy wprowadzić w procesie zabezpieczenia społecznego, przy narastającym zadłużeniu publicznym i krótszych cyklach koniunkturalnych, stawiają całkowicie nowe problemy w zarządzaniu publicznym. Wreszcie trzeba zauważyć, iż „sektor publiczny stoi w obliczu rosnącego wyzwania z powodu ograniczeń budżetowych w wielu krajach i rosnącego popytu na usługi publiczne i społeczne” (Dal Mas i in., s. 1650). Oznacza to diametralną potrzebę zmiany, zarówno teoretycznego dyskursu, jak i praktycznego zastosowania w sferze publicznej. Organizacje publiczne będą po prostu bardziej sprawne organizacyjnie, lub skążą się same na tolerowanie istniejących niesprawności, wytwarzając milczącą zgodą na uszczuplenia, a nawet załamania wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, niniejsze opracowanie adresuje dwa pytania problemowe. Po pierwsze, jakie są podobieństwa i różnice teoretycznego oraz praktycznego rozwoju zarządzania publicznego? Po drugie, jakie czynniki determinują współczesną efektywność zarządzania publicznego, uwzględniając funkcjonalizm, ekonomizm i humanizm?

Zarządzanie publiczne – pojęcie i istota

Zarządzanie jest z pewnością celowym i ukierunkowanym ludzkim działaniem, zorientowanym na osiągnięcie określonych celów. Odmienność tych celów zależna jest zarówno od typów organizacji, jak i wartości społeczeństwa współtworzącego i współuczestniczącego w tym procesie, nawet w formie biernej. Inne zazwyczaj cele mają do spełnienia organizacje komercyjne czy non profit, a innymi celami w swoim działaniu winny kierować się organizacje publiczne. Dobro wspólne czy – inaczej – dobro społeczeństwa – przynajmniej w warstwie deklaratywnej – jest niewątpliwie szczególnym, ale nie jedynym wyróżnikiem celu zarządzania organizacjami publicznymi.

Organizacje publiczne używają zatem celowego działania innych ludzi, ale cele realizują zazwyczaj poprzez skoordynowane (mniej lub bardziej) działania i inne organizacje (Metcalf, 1993). Legitymizacja zarządzania publicznego wyrażona jest uzyskanym uprzednio władztwem organów państwowych czy też samorządowych. Do tego dochodzi władztwo wynikające z danych uprawnień właścicielskich Skarbu

Państwa. Działalność tej sfery (publicznej zarządzania) regulowana jest głównie prawem administracyjnym (Sudoł, 2007), ale nie sposób prowadzić stosunków partnerskich z interesariuszami i innymi współzarządzającymi, negocjacji i kluczowych projektów rozwojowych, bez znajomości szeroko definiowanego prawa gospodarczego.

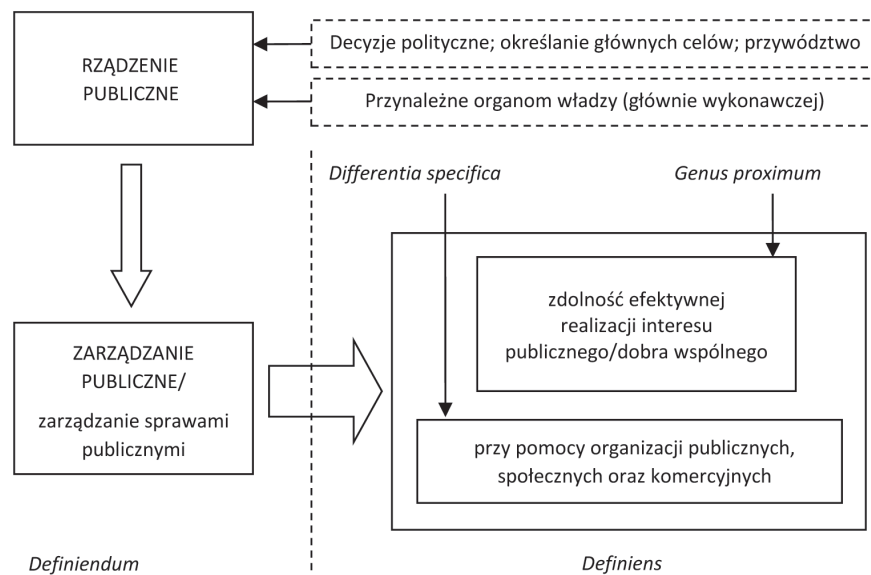
Podobieństwa i różnice definiowania zarządzania publicznego, w formie bliskoznacznej, terminów pokrewnych i całkowicie odmiennych, a odniesionych do sfery publicznej i administracyjnej w zarządzaniu odszukać można w licznej literaturze przedmiotu (np.: Ferlie, Lynn i Pollitt, 2005; Pollitt i Bouckaert, 2000). Można wręcz powiedzieć o hybrydowym i kompleksowym charakterze zarządzania publicznego w ogóle czy występującego w formie współzarządzania – *governance* (Christensen i Lægreid, 2011). Z pewnością zarządzanie publiczne jest „formą powołania władzy w demokratycznych wyborach, koniecznością realizacji określonego programu zwycięskiej partii politycznej i jest przedmiotem społecznej kontroli i oceny wyrażającej się w decyzjach wyborczych” (Kieżun, 2004, s. 40–41). Jednak nie zawsze wybory w danej części świata mogą być demokratyczne. Nie zawsze program wyborczy jest realizowany. Nie zawsze istnieje kontrola społeczna lub stopień tej kontroli jest mocno ograniczony. Nie zawsze też ocena pozytywna lub negatywna zarządzania publicznego jest odpowiednio wyrażona w wyborach. Oznacza to, że niespełnienie w tym znaczeniu warunków zdawałoby się konstytuujących nazwy, jakim jest zarządzanie publiczne – nie wyklucza możliwości jego używania.

Należy też zgodzić się ze stwierdzeniem, że rozwój naukowego zarządzania przypada na przełom XIX i XX wieku, mimo że zarządzanie w formie praktycznej było realizowane znacznie wcześniej (Lachiewicz i Matejun, 2012). Współczesne zarządzanie publiczne jest koncepcją interdyscyplinarną, badaną głównie na bazie teorii organizacji i zarządzania, teorii zarządzania zmianami publicznymi, analiz finansowych, finansów behawioralnych czy ekonomii instytucjonalnej, przy szczególnym akcentowaniu interesu publicznego oraz wartości publicznej (Raczkowski, 2015, Frąckiewicz-Wronka, 2009; Sudoł, 2007; Kożuch, 2005; 2006). Jednocześnie realizacja celów w zarządzaniu publicznym winna być rozpatrywana „pod kątem prakseologicznego modelu działania, biorąc pod uwagę bilans środków finansowych, osobowych i rzeczowych. Działanie w zarządzaniu publicznym musi być przede wszystkim sprawne, co oznacza, że musi być i skuteczne i ekonomiczne, bilansując koszty materialne i moralne” (Kieżun, 2011).

Jednocześnie poprawienie skuteczności organizacyjnej tego sektora wymaga uwzględniania każdorazowych potrzeb określonych w procedurze wyborczej oraz uwarunkowań kontekstowych działania (Frąckiewicz-Wronka, 2010). Z tego względu zasadne jest stanowisko Kickerta (2011, s. 88), że reformy sektora publicznego stanowią duży problem, do którego rozwiązania niezbędne są koordynacja i kierownictwo. Centralna koordynacja w zarządzaniu publicznym jest przy tym ograniczana przez różne zdecentralizowane podmioty” (Raczkowski, 2015, s. 27–28).

Zarządzanie publiczne można zatem zdefiniować jako zdolność efektywnej realizacji interesu publicznego, przy pomocy organizacji publicznych, społecznych oraz non profit (rysunek 1). W tym znaczeniu schematycznym proces rządzenia i zarządzania publicznego jest powiązany i wymienny, a efektywny interes publiczny winien być wyrażony zarówno przez funkcjonalizm i ekonomizm, jak i humanizm.

Rysunek 1. Definityjne określenie terminu „zarządzanie publiczne” w systemie rządzenia publicznego



Źródło: Raczkowski i Mikułowski (2013, s. 15).

Bez względu na to, jaką szkołę i teorię przyjmujemy do określenia zarządzania publicznego, jedno nie powinno budzić nadmiernych wątpli-

wości, nawet u zwolenników tzw. szkoły chicagowskiej – nadrzędna rola w tym procesie winna być ukierunkowana na dobro wspólne. Powinno to być przy tym rozumiane jako interes państwa, wyrażony w prawie konstytucyjnym, prawie spółek publicznych oraz prawie administracyjnym, egzekwowanym prakseologicznie i pozytywnie (tabela 1).

Tabela 1. Przeciwwstawne definicje zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne	
Ujęcie pozytywne	prakseologiczny i praworządny proces służby publicznej wobec obywateli, w trosce o dobro ich i kolejnych pokoleń, na drodze wzmacniania sieci wzajemnych relacji, konkurencyjności gospodarki narodowej oraz praktycznego zwiększania użyteczności społecznej, poprzez efektywną alokację środków publicznych
Ujęcie negatywne	fikcja, której celem jest możliwość czasowego lub trwałego zawłaszczenia dóbr publicznych do realizacji partykularnych interesów wąskiej grupy społecznej

Źródło: Raczkowski (2015, s. 33).

Jeżeli natomiast zarządzanie publiczne będzie wyrażane w ujęciu negatywnym (tabela 1), za pomocą gorzej lub lepiej realizowanych zabiegów PR, abstrahujących od faktycznej strony działań zarządczych ujęcia pozytywnego, tym bardziej stanie się sztuką konformizmu i populizmu, abstrahującą od realnych problemów, kosztem zaspokojenia doraźnych oczekiwań elektoratu i silniejszych uczestników gry polityczno-rynkowej.

Koncepcje i podejścia w zarządzaniu publicznym

Zarządzanie publiczne zawsze stanowiło przejaw działalności praktycznej państw. W krajach Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Japonii czy Australii było zdecydowanie inne niż w państwach dawnego bloku wschodniego. W uproszczonej formie można wyodrębnić umowne i płynne granice oraz okresy kształtowania się pewnych nurtów, czy też paradygmatów podejść w zarządzaniu publicznym (Hess i Adams, 2005):

- a) 1930–1949 – biurokracja weberowska i stworzenie podwalin biurokratycznego modelu zarządzania publicznego;
- b) 1950–1969 – biurokracja administracyjna, gdzie politycy i biurokraci wspólnie projektują i wdrażają kanony oraz normy zarzą-

- dzania publicznego, wykorzystując planowanie wieloletnie, studia nad politykami publicznymi, w ramach modelu administracyjnego;
- c) 1970–1989 – nowe zarządzanie publiczne (*new public management* – NPM) w ramach struktur zdecentralizowanych i zorientowanych na zarządzanie usługami publicznymi. Pojawienie się zamiast administratorów – menedżerów publicznych, zorientowanych w większym stopniu na wydajność i traktowanie klientów administracji, jako aktywnych odbiorców, z prawem głosu i negocjacji;
 - d) 1990–2009 – współzarządzanie publiczne (*new public governance* – NPG), obywatelo-centryczna koncepcja zarządzania usługami publicznymi. Zarządzanie formatowane w formule partnerskiej współpracy i kreowania wartości publicznych, również szczególnie w ramach sieci;
 - e) 2010 – obecnie – populistyczne współzarządzanie publiczne, wyłonione na kanwie realnych procesów oraz szoków globalizacyjnych, regulowanych głównie z myślą o potrzebach dominującego kapitału (a nie rynków, państw słabiej rozwiniętych czy pracowników). Nurt ten oferuje złudne poczucie przywracania globalnej oraz krajowej równowagi w zarządzaniu publicznym, kosztem wzmacniania głównie nacjonalizmów i protekcjonizmów gospodarczych. Głównymi aktorami tego nurtu są te grupy polityczne i inne grupy gospodarcze poszukujące renty, które w sposób niewłaściwy prowadzą politykę wewnętrzną danego państwa, prowadząc do powstawania nowych problemów. Dodatkowo w modelu tym trudno jest osiągnąć kompromis pomiędzy wydajnym dostarczaniem dóbr publicznych a kontrolą i rozliczalnością tego procesu ze strony wszystkich zainteresowanych stron (Rodrik, 2018; Higgott, 2017);
 - f) 2010 – obecnie – nowe weberowski model państwa (*Neo-Weberian State*) – zakładający interwencjonizm państwowy, jako najlepiej rozumianą formę podejmowania decyzji przez państwo. Łączy takie koncepcje, jak klasyczna biurokracja weberowska, NPM oraz współzarządzanie (Lynn, 2008; Pollitt i Bouckaert, 2011). Koncepcja zakłada możliwość budowy sprawnego i nowoczesnego państwa, opierając się na ośmiu zasadach, takich jak: centralność państwa (główny aktor i koordynator działań), reformator i egzekutor prawa administracyjnego, idea służby publicznej,

demokracja reprezentatywna, zewnętrzna orientacja na obywateli (a nie procedury administracyjne), konsultacje publiczne i aktywne zaangażowanie obywateli, orientacja na efekty, profesjonalne zarządzanie (w ramach sprawnego i kompetentnego korpusu menedżerów publicznych) (Pollitt i Bouckaert, 2011, s. 118–119).

Z kolei badania w zakresie rachunkowości sektora publicznego w latach 1998–2007 informują, iż „ta era badań w sektorze publicznym oferuje szczegółowe badania wielu aspektów reformy instytucji sektora publicznego. Obejmuje to style zarządzania, organizację i reorganizację, praktyki rachunkowe, które zreformowano zgodnie z innowacjami w zakresie rachunkowości finansowej, takie jak rachunkowość memoriałowa, oraz nowatorskie praktyki rachunkowości zarządczej, takie jak zrównoważona karta wyników” (Lapsley i Miller, 2019, s. 22–25). Drugi etap, dotyczący przeglądu prac rachunkowości w latach 1998–2018 dowodzi, że po kryzysie finansowym 2008+ liczba prowadzonych badań naukowych spadła, ale została nacechowana dużą spójnością badań jakościowych. Obszary zainteresowań badaczy księgowości w obu okresach skupiały się na takich podejściach jak nowe zarządzanie publiczne (NPM), teoria instytucjonalna, teoria aktor-sieć (*actor-network theory* – ANT), rządowość (*governmentality*) oraz procesy reform (Lapsley i Miller, 2019). Może to świadczyć, iż badacze dość powszechnie uświadomili *ex post* występujące zawodności rynku, które doprowadziły do recesji, nowej ery oszczędności, zadłużania oraz niestandardowych ram polityki monetarnej. Rezultatem było znaczne udoskonalenie praktyki obliczeniowej w świadczeniu usług publicznych.

Trzeba przy tym zauważyć, iż empiryczne badania rachunkowości wartości publicznej, pomimo szerokiego i powszechnego posługiwania się zwyczajowo rozumianą formą, jaką jest wartość publiczna, znajdują się wciąż w początkowym etapie. Szczególnie cenne badania mogłyby być prowadzone w obszarze filozoficznych postaw rachunkowości wartości publicznej (Moore, 2014), pomiaru wartości publicznych czy interdyscyplinarnych studiów porównawczych w obrębie wartości publicznej (Jacobs i Cuganesan, 2014; Bracci i in., 2019).

Uzupełniającym spojrzeniem na różne koncepcje zarządzania publicznego jest teoria chaosu, a dokładniej założenia, które mówią, że system deterministyczny nie jest regułą, a odstępstwem od reguły, oraz

że chaotyczność jest zupełnie innym stanem od losowości (Milo, 2013). Można więc powiedzieć, że wywodząca się z taylorizmu szkoła deterministyczna oraz szkoła ciągłego doskonalenia w ramach systemów zarządzania jakością w przedsiębiorstwie stanowią kalkę metod zarządczych w organizacjach publicznych, ale nie byłaby to prawda. Zarządzanie publiczne rozważane w ramach teorii chaosu dowodzi, że konieczność zaangażowania w ten proces wielu aktorów do rozwiązania złożonych problemów społeczno-gospodarczych, może prowadzić do samo-referencyjnych zachowań i nieliniowych koewolucji danej instytucji, do modelu lub modeli zachowań zaangażowanych podmiotów (Farazmand, 2009; Klijn, 2008; Morçöl i Wachhaus, 2009; Teisman i Klijn, 2008; Eppel, 2012). Warunkiem tego procesu jest jednak takie podejście osób zarządzających, które na skutek powstałych sytuacji problemowych, a nawet kryzysowych, będą w stanie zamieniać negatywne emocje i postawy pesymistyczne na pozytywne motywatory realnych zmian (Cook i Yanow, 1993).

Nowe zarządzanie publiczne?

Krytyka weberowskiej biurokracji doprowadziła do postulatów oraz potrzeby reformy zarządzania usługami publicznymi, czego wynikiem było wyłonienie w latach 70. XX wieku nowego paradygmatu, określanego jako nowe zarządzanie publiczne (NPM). Zamiarem było przeniesienie niejako metod i techniki zarządzania z sektora przedsiębiorstw, do sektora publicznego, przy zachowaniu zwłaszcza logiki ekonomii, czy też ekonomicznie rozumianej efektywności, ale przy zachowaniu podstawowych zasad konstytuujących wartości publiczne i dobro wspólne (Osborne, 2006; Hood i Dixon, 2015). Promocją do wdrażania NPM była także łatwość obwiniania aparatu administracyjnego przez polityków i społeczeństwo, za powstałe deficyty budżetowe oraz zadłużenie publiczne (Hague, 2007), które oczywiście nie były wygenerowane przez biurokrację, a polityków. Dlatego łatwo można było promować potrzebną decentralizację usług, rozliczalność czy potrzebę zwiększenia wydajności pracy, zwłaszcza poprzez zwolnienia pracowników (Christensen and Lægreid, 2011). Prawdopodobnie przez wiele lat, zwłaszcza w czasie transformacji ustrojowej państw dawnego bloku wschodniego, był to złudny mechanizm zmian, przynajmniej ilościowych, zatrudnienia. Zawsze po pewnym okresie zmian strukturalnych

zatrudniano inne, nowe i rzekomo bardziej przydatne dla organizacji osoby. Mechanizm ten był przeplatany zazwyczaj cyklami wyborczymi, przy czym w długim okresie sprawowania władzy mechanizm uwzględniał szukanie wrogów w ramach własnych szeregów i zamienianie tych rzekomo lepszych pracowników, na innych, rzekomo lepszych pracowników.

Dodatkowo NPM nie uwzględniało w sposób dostateczny faktu, że zysk netto nie może być pierwszoplanowym wyznacznikiem kierunku działania danej instytucji publicznej, która może realizować wyłącznie cele publiczne, w dodatku za darmo. Jednocześnie koncentracja jedynie na odpowiedzialności odgórnej zbyt mocno kanalizuje jednoosobowy autorytet, nie pozostawiając miejsca na działania zorganizowane, wielopodmiotową współpracę, przy współdzieleniu nie tylko zadań, lecz także autorytetu menedżerskiego, niezbędnego do ich wykonania (Anderson i Liff, 2012).

Nowe zarządzanie publiczne było zatem koncepcją potrzebną do przeprowadzenia pewnego etapu zmian, ale samowystarczalność tego nurtu i gwarancje lepszej skuteczności oraz wydajności, nie zostały zweryfikowane w pełni pozytywnie. Okazało się, że kontrola kosztów nie była efektywna w tych jednostkach publicznych, gdzie do poprawy wydajności pracy i zwiększenia oszczędności, zatrudniano konsultantów zewnętrznych (Kirkpatrick, 2019; Hood i Dixon, 2016). Używanie narzędzia źle rozumianego i wdrażanego podejścia naukowego gloryfikującego jedynie zarządzanie biznesowe w sferze publicznej stało się dodatkowo rezygnacją z profesjonalizacji kadr administracji publicznej i ślepego podążania za zmianami technologicznymi w świadczeniu usług publicznych (Lapsley i Miller, 2019). Spowodowało to przyjęcie niekiedy odrodzonych dogmatów nadmiernej prywatyzacji usług, czy modelu konkurujących między sobą instytucji publicznych – które jedynie markowały realizację celów.

Tym samym sukcesy nurtu NPM w Australii, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii, nie zostały powtórzone chociażby w Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie oraz większości rozwiniętych państw świata (Butterfield, 2004; Jones, 2004; Guoxian i in., 2012; Osborne, 2006). Nowe zarządzanie publiczne było po prostu rozumiane jako zarządzanie publiczne w ogóle, w ramach zmieniających się procesów globalnych. Na kanwie tych niepowodzeń powszechne stało się promowanie innych reform zarządzania publicznego, w ramach implementacji koncepcji współzarządzania publicznego (public governance (PG)/new

public governance (NPG), rozumianego także jako zarządzania interaktywne. Ten nowo wyłoniony paradygmat, czy też nowe podejście, został zdefiniowany „jako procesy, poprzez które obywatele i urzędnicy państwowi współdziałają, aby wyrazić swoje zainteresowanie, skorzystać z przysługujących im praw i obowiązków, wypracować różnice i współpracować w celu wytworzenia dóbr i usług publicznych” (Brinkerhoff i Goldsmith, 2005, s. 200). Zwrot w kierunku współzarządzania był spowodowany koniecznością skupienia większej uwagi na obywatelach, włączając ich w te procesy, w sposób aktywny. Jest to zatem istotna zmiana na linii dawny klient w NPM – obecny współzarządzający (przynajmniej teoretycznie). Dodatkowo koncepcja współzarządzania opiera się na dążeniu do zwiększenia legitymacji demokratycznej, poprzez takie wzmacnianie legalności podejmowanych decyzji, które od samego początku zaangażują w ten proces wszystkie podmioty i zainteresowane strony (Sorensen i Torfing, 2007). Ten proces ma ułatwić horyzontalne zarządzanie, będące przeciwieństwem hierarchicznego (Rhodes, 1997; Mandell, 2001; Torfing, 2012).

Pewnego rodzaju kwantyfikatorem, spełniającym funkcję kontrolną wg klasycznie rozumianego zarządzania w ramach zarówno koncepcji NPM, jak i współzarządzania jest opracowany przez Bank Światowy Wskaźnik Dobrego Rządzenia na Świecie (Worldwide Governance Indicators – WGI). Wskaźnik określa sześć wymiarów oceny zarządzania publicznego, na które składają się: opiniowanie i rozliczanie, stabilność polityczna i brak występowania przemocy, skuteczność rządu, jakość władzy wykonawczej, rzady prawa oraz poziom korupcji (Kaufmann i in., 2010). Jeżeli przyjmiemy, że skuteczność rządu WGI jest synonimem dobrego rządzenia, rozumianego, jako „trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej, przy udziale interesariuszy” (Mazur, 2011, s. 21), to wyraża ono pierwszoplanową wartość ocenną całego zarządzania publicznego w danym kraju. Ponieważ kryzys finansowy 2008+ doprowadził do wprowadzenia całkowicie nowych mechanizmów zarządzania i dystrybucji zarówno polityki monetarnej, jak i całej polityki społeczno-gospodarczej, zasadne jest przyjęcie przedziału czasowego 2007–2018, do analizy ocennej tych zjawisk. To właśnie w tym okresie doświadczyliśmy najniższych globalnych stóp procentowych, jakie były na świecie (Haldane, 2015). Towarzyszyła temu procesowi niska inflacja, co wprowadza radykalną niepewność i nie pobudza inwestycji (King, 2016).

Tabela 2. Państwa najbardziej skuteczne w rządzeniu w latach 2007–2018 wg WGI

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Singapur	100,00	100,00	100,00	100,00	99,53	99,53	99,53	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dania	99,51	99,51	99,52	99,04	99,05	99,05	99,05	97,12	97,60	99,04	95,67	97,12
Szwajcaria	99,03	98,54	98,09	97,61	97,63	97,63	97,63	99,52	99,52	99,52	99,52	99,52
Szwecja	98,54	98,06	98,56	98,56	98,58	98,58	98,58	95,67	96,63	94,71	96,15	96,15
Norwegia	98,06	97,09	97,13	98,09	97,16	98,10	98,10	97,60	98,08	98,56	99,04	97,60
Finlandia	97,57	99,03	99,04	99,52	100,00	100,00	100,00	99,04	96,15	96,15	98,08	99,04
Austria	96,60	94,66	93,78	97,13	93,36	92,89	92,89	91,35	90,38	91,83	91,83	90,87
Australia	96,12	95,63	94,26	95,22	94,79	94,31	94,79	92,31	92,31	92,31	92,31	92,79
Średnia	98,18	97,82	97,55	98,15	97,51	97,51	97,57	96,57	96,33	96,51	96,57	96,63

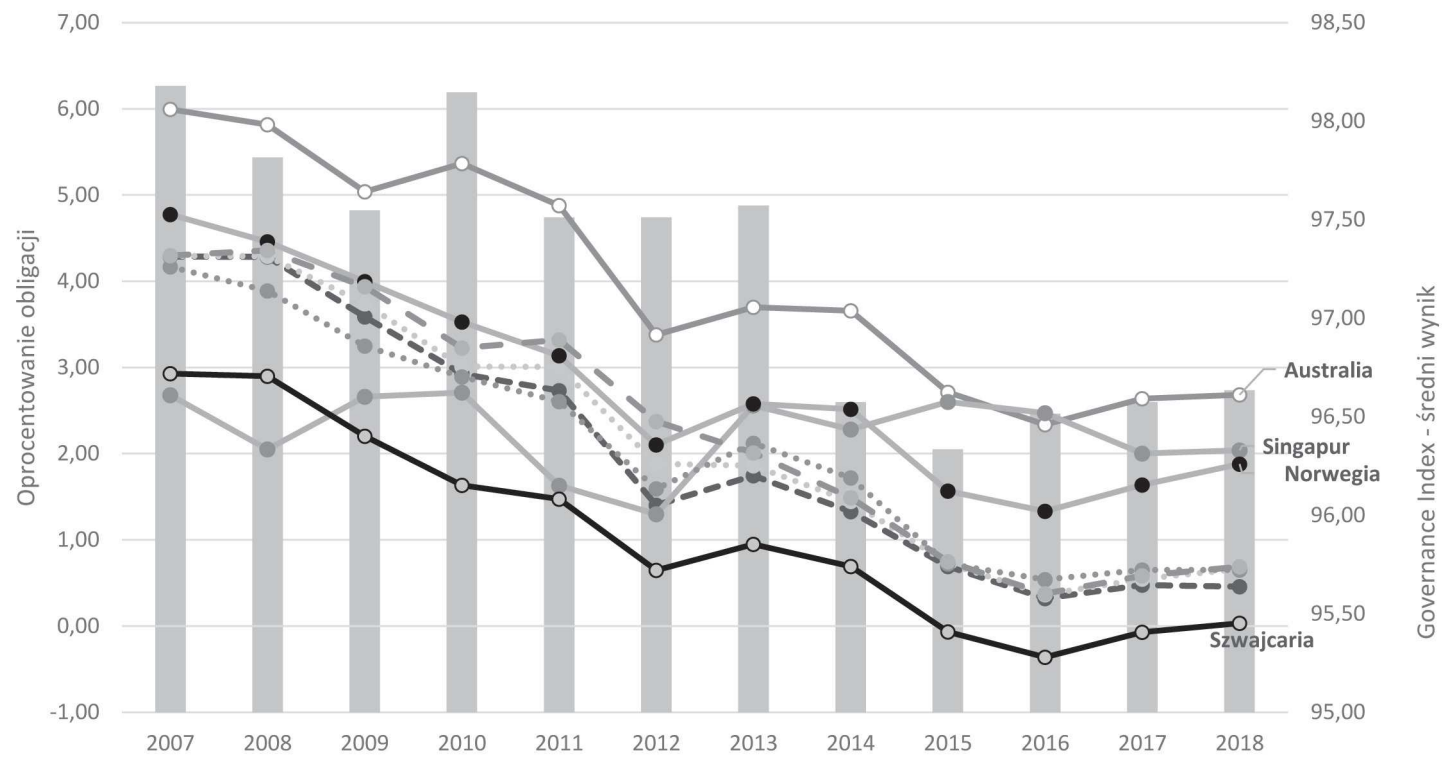
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WGI.

Przyjmując dodatkowe uproszczenie, w analizie uwzględniono długoterminowe oprocentowanie obligacji skarbowych zarówno państw o najwyższym wskaźniku skuteczności zarządzania (*governance effectiveness*), jak i największych gospodarek świata (tabela 2, rysunek 2, rysunek 3). Obligacje długoterminowe są bowiem kanałem zmienności podatków, na skutek zmiany stóp procentowych. Badania dowodzą, że w celu obniżenia kosztów finansowania rządu wielu państw na świecie korelują obietnice lub zapowiedzi nowych stawek podatkowych, z terminem wymagalności długu publicznego i jest to z pewnością dobra praktyka zarządcza. Jednak w tym mechanizmie rzadko państwa wykupują zadłużenie z danej serii, przed terminem zapadalności, godząc się na zapłacenie kuponu w pierwotnie umówionym terminie, co poprzez cykle kumulacji, przyczynia się do zmienności podatków (Faraglia i in., 2016).

Siedem państw wybranych na podstawie Worldwide Governance Index zawiera najwyższą ocenę skuteczności rządu, równoważną ze skutecznością zarządzania publicznego, wyrażoną przez przedsiębiorców, obywateli oraz ekspertów gospodarek wysoko rozwiniętych i rozwijających się w 2007 r., a więc przed kryzysem finansowym 2008+. Największa stabilność utrzymania oceny w kolejnych latach postrzegana jest natomiast jako przewidywalność i zaufanie do danego rządu była reprezentowana w Singapurze, Szwajcarii oraz Danii. Jednocześnie w całym okresie wszystkich badanych państw, a nie zaprezentowanych w poniższym zestawieniu, nie zanotowano utrzymania z roku na rok oceny progresywnej.

Jeżeli przeanalizujemy natomiast skuteczność zarządzania po kryzysie 2008+, to trzeba zauważyć, że w pierwszej fazie (2009–2013) ocena skuteczności rządu utrzymywała się w tych państwach na poziomie stosunkowo wysokim (97,51–98,15) (rysunek 2). Oznacza to, że zarówno obniżka stóp procentowych, jak i inne działania naprawcze, cieszyły się zaufaniem społecznym. Dopiero w latach 2014–2015 nastąpił spadek zaufania wyrażony niższą oceną. Jednocześnie w roku 2015 bank centralny Szwajcarii ogłosił szokującą dla rynku decyzję o uwolnieniu kursu waluty, tzn. rezygnacji z obrony kursu franka wobec euro, przy jednoczesnym obniżeniu głównej stopy procentowej do – 0,75% (Press..., 2015), jako ochrona krajowego eksportu. W latach kolejnych stopy procentowe w Szwajcarii spadły jeszcze niżej, a pozostawianie tego stanu na wartościach ujemnych zbyt długo nie tylko nie zahamuje tendencji deflacyjnych, ale może istotnie hamować wzrost gospodarczy.

Rysunek 2. Długoterminowe oprocentowanie obligacji skarbowych państw o najwyższym wyniku skuteczności rządzenie (*global effectiveness*)



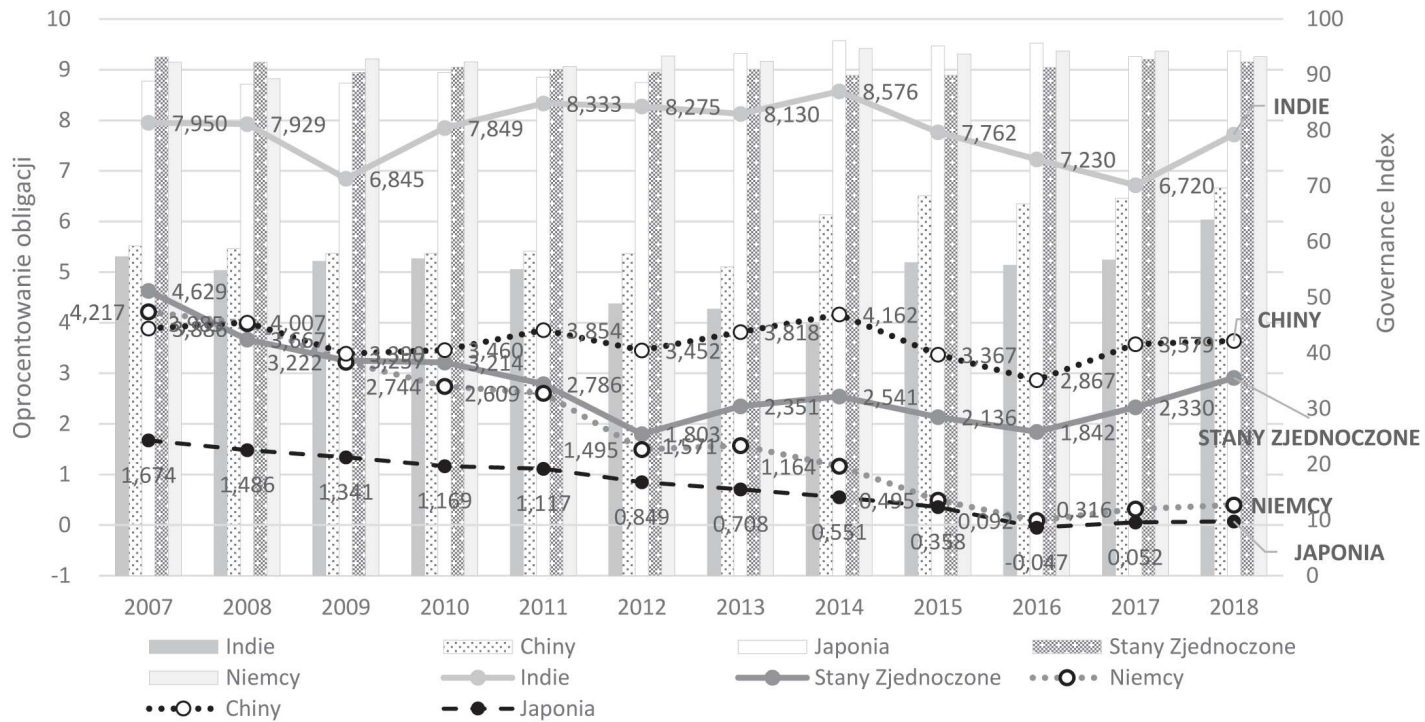
Źródło: opracowanie własne.

Wspólną tendencją tej grupy państw (z wyłączeniem Singapuru) była znaczna obniżka stóp procentowych obligacji skarbowych, a co za tym idzie presja ze strony zwłaszcza funduszy emerytalnych, zainteresowanych zarówno wyższym ich oprocentowaniem, jak i wprowadzeniem innego opodatkowania inwestycji.

Skuteczność rządzenia w największych gospodarkach świata, jak Stany Zjednoczone, Chiny, Niemcy, Japonia oraz Indie utrzymywała się na średnim światowym poziomie i różniła się znacznie od tych państw, które w roku 2007 były ocenione najwyżej (rysunek 3). Po pierwsze, wszystkie badane państwa największych gospodarek cieszyły się zaregutowanym wzrostem poziomu oceny skuteczności rządzenia w latach 2014–2018, co było szczególnie widoczne w odniesieniu do Chin i Indii. Zaskakiwać pozytywnie może najwyższa w tym okresie wartość w przypadku Japonii (93,26–96,15), gdzie w latach 2016–2018 utrzymywano długo ujemne stopy procentowe z obawy przed konsekwencjami zachowania na rynku. Inne gospodarki dążyły w tym okresie do zacieśniania polityki monetarnej i wygaszania polityki luzowania ilościowego. Po drugie, obniżka stóp procentowych obligacji skarbowych miała fluktuacyjny charakter, który w latach 2007–2018 tylko w przypadku Japonii oraz Niemiec, nie został podźwignięty do wartości zbliżonych z 2007 roku.

Przykład tych dwóch grup państw pokazuje, że różne przebiegi odpowiedzi na kryzys finansowy miały miejsce, zależnie od wielkości danej gospodarki i etapu rozwoju. Można zatem przypuszczać, że stosunkowo za wczesne jest obwieszczenie końca możliwości zastosowania koncepcji NPM. Okazuje się, że w państwach transformacji ustrojowych oraz państwach rozwijających się, jak np.: Bangladesz, realizacja celów NPM jest konieczna, do wtórnego wdrożenia koncepcji współzarządzania (NPG). Istotny w tym wypadku jest poziom lokalny, gdzie interakcja na linii urzędnik–obywatel jest największa i realna, a osiągnięcie partnerstwa wymaga zaufania i kontaktu, warunkowanego pewną autonomią decyzyjną, którą należy zagwarantować urzędnikom. „Dzięki praktykom NPM skuteczna decentralizacja zostanie osiągnięta, gdy lokalni mieszkańcy zyskają możliwość kontrolowania procesu decyzyjnego i pociągania dostawców usług do odpowiedzialności za ich wyniki. Co więcej, system NPM pomoże menedżerom ściślej nawiązywać kontakty z obywatelami i opracowywać rozwiązania, które są traktowane priorytetowo przez lokalnych mieszkańców. Po zakoń-

Rysunek 3. Długoterminowe oprocentowanie obligacji skarbowych największych gospodarek świata a miejsce w rankingu skuteczności rządu (government effectiveness)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, Banku Światowego oraz statystyki publicznej badanych państw.

czeniu tych reform kraj będzie bardziej gotowy na przyjęcie NPG” (Waheduzzaman, 2019, s. 700).

Wnioski

Zarządzanie publiczne w warstwie teoretycznej istotnie różni się, przynajmniej częściowo z praktycznym zastosowaniem. Okazuje się, że w sytuacjach kryzysowych to państwo zostaje pożyczkodawcą ostatniej instancji i decydem kończącym realizowanych polityk. Współzarządzanie wymaga dłuższego czasu na podejmowanie decyzji, którego zawsze będzie brakowało w sytuacjach kryzysowych. W dodatku nacechowane będzie subiektywną racjonalnością. Wówczas neoweberowskie wydaje się najbardziej uzasadnione, pod warunkiem posiadania zwłaszcza w ramach władzy wykonawczej kompetentnych i sprawnych menedżerów publicznych. W tym kontekście stosunkowo niewiele uwagi zostało poświęcone w badaniach teoretycznych populistycznemu współzarządzaniu publicznemu, które omyłkowo może być porównywane z podejściem neoweberowskim, lub propagandowo proponowane, jako właśnie takie.

Współczesne zarządzanie publiczne winno zamiennie przeplatać się i uzupełniać z rządem na kanwie funkcjonalizmu, ekonomizmu i humanizmu oraz osnowie interesu publicznego. Wykluczenie w tym procesie, lub znaczne zredukowanie jakiegokolwiek z czynników może wypaczyć proces zarządczy, wprowadzając negatywne konsekwencje we wzroście i rozwoju gospodarczych obecnych i przyszłych pokoleń.

Bibliografia

- Andersson, T. i Liff, R. (2012). Multiprofessional cooperation and accountability pressures. *Public Management Review*, 146, 835–855.
- Bershidsky, L. (2020). The IMF Leaves, But Greece’s Rescue Isn’t Over. *Bloomberg*, 8, January.
- Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Gagliardo, E.D. i Bruns, H.J. (2019). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103–136.

- Brinkerhoff, D.W. i Goldsmith, A.A. (2005). Institutional dualism and international development: a revisionist interpretation of good governance. *Administration and Society*, 37(2), 199–224.
- Butterfield, R. (2004). The new public management and the UK police service. *Public Management Review*, 6(3), 395–415.
- Christensen, T. i Légreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: contrasting elements of new public management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1), 125–146.
- Christensen, T. i Légreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423.
- Cohen, S., Guillamón, M., Lapsley, I. i Robbins, G. (2015). Accounting for austerity: the Troika in the Eurozone. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6), 966–992.
- Cook, S.D.N. i Yanow, D. (1993). Culture and organizational learning. *Journal of Management Inquiry*, 373–390.
- Dal Mas, F., Massaro, M., Lombardi, R. i Garlatti, A. (2019). From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review. *International Journal of Organizational Analysis*, 27(5), 1631–1656.
- DHL Global Connectedness Index 2018.
- Eppel, E. (2012). What does it take to make surprises less surprising? The contribution of complexity theory to anticipation in public management. *Public Management Review*, 14(7), 881–902.
- Faraglia F., Marcet, A., Oikonomou, R. i Scott, A. (2016). Long term government bonds, https://www.researchgate.net/publication/329359254_Long_Term_Government_Bonds
- Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: a Modest prescription for the twenty-first century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007–1020.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2009). Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego. W: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2010). Nowoczesna koncepcja świadczenia usług publicznych – zmiana w kierunku nowego zarządzania publicznego. W: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Guoxian, B., Xuejun, W., Gary, L.L. i Douglas, F.M. (2012). Beyond new public governance: a valuebased global framework for performance

- management, governance, and leadership. *Administration & Society*, 45(4), 443–467.
- Haldane, A.G. (2015). *Stuck” speech by Chief Economist, Bank of England*. Open University, Milton Keynes, 30 June 2015.
- Haque, S. (2007). Revisiting the new public management. *Public Administration Review*, 67(1), 179–182.
- Hardiman, N., Spanou, C., Araújo, J.F i MacCarthaigh, M. (2019). Tangling with the Troika: ‘domestic ownership’ as political and administrative engagement in Greece, Ireland, and Portugal. *Public Management Review*, 21(9), 1265–128.
- Hess, M. i Adams, D. (2005). Localisation in contemporary public management. W: P. Smyth, T. Reddel i A. Jones (red.), *Community and Local Governance in Australia*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Higgott, R. (2017). *Globalism, Populism and the Limits of Global Economic Governance*, Invited Article, October, https://www.waseda.jp/inst/oris/assets/uploads/2018/03/JIRS-Vol.1_Invited-Article_Higgott.pdf
- Hood, C. i Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: higher costs, more complaints. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(3), 265–267.
- Hood, C. i Dixon, R. (2016). “Not what it said on the Tin? Reflections on three decades of UK public management reform”. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 409–428.
- Jacobs, K. i Cuganesan, S. (2014). Interdisciplinary accounting research in public sector: dissolving boundaries to tackle wicked problems. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8), 1250–1256.
- Jones, L.R. (2004). New public management has been completely discredited, Thank God!. *International Public Management Review*, 5(2), 148–172.
- Kaufmann, D., Kraay, A. i Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, *World Bank Working Paper*, Washington, September.
- Kelman, S. (2005). Public Management Needs Help. *The Academy of Management Journal*, 48(6), 967–969.
- Kickert, W. (2011). Steering Emergent and Complex Change Processes. W: S. Van de Walle i S. Groeneweld, *New Steering Concept in Public Management, Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21*. Emerald Group Publishing Limited.
- Kieżun, W. (2004). Struktury i kierunki zarządzania państwem. W: W. Kieżun i J. Kubin (red.), *Dobre państwo*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.

- Kieżun W. (2011). Prakseologiczna teoria organizacji i zarządzania. W: W. Kieżun (red.), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- King, M. (2016). *The end of alchemy: money, banking and the future of the global economy*. W.W. Norton & Company, Ltd.
- Kirkpatrick, I., Sturdy, A., Reguera Alvarado, N. i in. (2019). The impact of management consultants on public service efficiency. *Policy & Politics*, 47(1), 77–96.
- Klijn, E. (2008). Complexity theory and public administration: what's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299–317.
- Koźuch, B. (2005). Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa. *Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 1.
- Koźuch, B. (2006). Zarys rozwoju zarządzania publicznego. *Współczesne Zarządzanie*, 3.
- Lachiewicz, S. i Matejun, M. (2012). Ewolucja nauk o zarządzaniu. W: A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Podstawy zarządzania*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lapsley, I. i Miller, P. (2019). Transforming the public sector: 1998–2018. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2211–2252.
- Lynn, L.E. (2008). What is a Neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17–30.
- Mandell, M.P. (red.) (2001). *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*. Westport: Quorum Books.
- Metcalf, L. (1993). Public Management: from Imitation to Innovation. W: J. Kooimana (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*. London: Sage.
- Milo, W. (2013). Losowość a chaotyczność. *Przegląd Statystyczny*, 60(4), 425–445.
- Moore, M. (2014). Public value accounting: establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477.
- Morales, J., Gendron, Y. i Guenin-Paracini, H. (2014). State privatization and the unrelenting expansion of neoliberalism: the case of the Greek financial crisis. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(6), 423–445.
- Morçöl, G. i Wachhaus, A. (2009). Network and complexity theories: a comparison and prospects for a synthesis. *Administrative Theory & Praxis*, 31(1), 44–58.

- Osborne, S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Pollitt, Ch. i Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3 ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch. i Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Press release (2015). Swiss National Bank discontinues minimum exchange rate and lowers interest rate to –0.75%, SNB, Zurich.
- Raczkowski, K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Raczkowski, K. i Mikułowski, W. (2013). Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 14(13).
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rodrik, D. (2018). Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1, 12–33.
- Sorenson, E., Torfing, J. (red.) (2007). *Theories of democratic network governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sudoł, S. (2007). Miejsce nauk o zarządzaniu w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych. *Organizacja i Kierowanie*, 3(129), 9–10.
- Sudoł, S. (2007). *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Teisman, G.R. i Klijn, E. (2008). Complexity theory and public management: an introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287–297.
- Tooze, A. (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Penguin Random House.
- Tooze, A. (2018). *Cruelly Absent Grandeur? Democracy's Twenty-First-Century Histories*, <https://adamtooze.com/app/uploads/2019/05/Tooze-Democracy-GG-2018-.pdf>
- Torfing, J. (2012). Governance and meta-governance. W: D. Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook for Governance*. Oxford University Press.
- Waheduzzaman, W. (2019). Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, 32(7), 689–705.
- World Economic Outlook (2019). *Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Washington: International Monetary Fund, April.
- World Population Ageing* (2019). New York: United Nations.

