

Grażyna Musialik

Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej

Rafał Musialik

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ZWIĄZEK SEKTORA PUBLICZNEGO I RYNKOWEGO W KONCEPCJI NEW PUBLIC MANAGEMENT

Wprowadzenie

Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management – NPM) można nazwać obowiązującym paradygmatem w zarządzaniu sektorem publicznym. Na miano to zasługuje, ponieważ jest nie tylko koncepcją teoretyczną, ale konglomeratem idei i praktyk oraz postulatów normatywnych obowiązujących w zarządzaniu sektorem publicznym. Co prawda, w praktyce wielkie obszary sektora publicznego są zarządzane metodą biurokratyczną, zaś w teorii pojawiają się nowe, konkurencyjne wobec NPM koncepcje, niemniej jest ono dla nich punktem odniesienia oraz dominującym sposobem tworzenia nowych rozwiązań w sferze administracji publicznej.

Związki sektora publicznego i rynkowego można rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Niniejsza praca ma na celu omówienie związku pomiędzy sektorem rynkowym a publicznym według nowego zarządzania publicznego w szerszym sensie, a mianowicie, jako relacji między mechanizmami sektora publicznego a rynkowego. Tezą tego opracowania jest twierdzenie, że ważną cechą NPM jest marketyzacja stosunków wewnątrz sektora publicznego oraz pomiędzy sektorem publicznym i rynkowym. Koncepcja ta na płaszczyźnie normatywnej, a zatem przy formułowaniu zaleceń jak zarządzać w sektorze publicznym charakteryzuje się bowiem bardzo szczególną cechą, mianowicie skłonnością do „importowania” rozwiązań rynkowych do sektora publicznego. Cechę tę nazwiemy marketyzacją. Ujmując to dokładniej, przez marketyzację

rozumieć tu będziemy proponowanie i tworzenie w ramach sektora publicznego takich mechanizmów, dla których wzorcem jest rynek. Pojęcie to zostanie rozwinięte w dalszej części pracy. Teza powyższa zostaje uzasadniona za pomocą krytycznej analizy źródeł oraz analizy praktycznych doświadczeń związanych z wprowadzaniem NPM w życie.

Jak się wydaje, źródłem marketyzacji sektora publicznego są pewne bardzo mocne założenia mikroekonomiczne przyjmowane w ramach NPM i to od ich omówienia rozpoczniemy niniejszą pracę. Następnie marketyzacja zostanie omówiona na płaszczyźnie teoretycznej, czyli przedstawione zostaną jej główne cechy, jak i praktycznej, a zatem zaprezentowane zostaną faktycznie wprowadzone w życie rozwiązania zgodne z duchem tej koncepcji. Wreszcie omówione będą krytyczne argumenty wobec naśladownictwa rynku przez sektor publiczny.

J. O'Flynn wymienia cztery mikroekonomiczne koncepcje będące fundamentami paradygmatu nowego zarządzania publicznego¹. Są to: teoria wyboru publicznego, teoria agencji, teoria kosztów transakcyjnych oraz teoria konkurencji.

Teoria wyboru publicznego, a za nią nowe zarządzanie publiczne, zakłada trzy immanentne ułomności rządu. Po pierwsze, politycy są kierowani przez grupy interesu, co powoduje, że nie kierują się interesem publicznym. Sfera polityczna nie jest zatem domeną ścierania się poglądów na to, co słuszne w sferze publicznej, ale walką polityków reprezentujących niekoniecznie swoich wyborców, lecz raczej rozmaite lobbies. Po drugie, mechanizm transmisji ze sfery politycznej do sfery administracyjnej jest ułomny, a zatem biurokracja nie realizuje celów stawianych jej przez polityków. Po trzecie, biurokracja kieruje się raczej interesem własnym niż wymogami efektywności. Ponieważ interesem biurokracji jest wzmacnianie własnej pozycji, w konsekwencji biurokracja prowadzi do maksymalizacji budżetu. Wywołuje to efekt nieefektywności alokacyjną – zbyt duża część PKB przeznaczana jest na sektor publiczny – a zatem do marnotrawstwa zasobów².

Teoria agencji skupia się na analizie sytuacji, gdy jeden z podmiotów (agent) na mocy formalnego kontraktu ma realizować działania na rzecz i w imieniu drugiego podmiotu. Zakładając, że agent kieruje się przede wszystkim interesem własnym wykazuje ona, iż w zależności od warunków kontraktu, agent niekoniecznie działać będzie w interesie zlecniodawcy. Powstaje zatem

¹ J. O'Flynn: From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. „The Australian Journal of Public Administration” 2007, Vol. 66, No. 3, s. 353-366.

² J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. WN PWN, Warszawa 2004, s. 238.

istotne pytanie, jak należy formułować warunki kontraktów i bodźce dla agenta, aby działał on w interesie zleceniodawcy. Próba odpowiedzi na to pytanie jest ważną składową teorii agencji. Teoria agencji, mająca pierwotnie zastosowanie w analizie relacji pomiędzy właścicielami spółek akcyjnych a zarządami tych spółek, wskazuje, że analogiczna relacja to związek polityka i menedżera sektora publicznego. Z tego punktu widzenia kluczowe staje się formułowanie w sferze publicznej takich kontraktów, które zagwarantują realizację interesu publicznego.

Teoria kosztów transakcyjnych zajmuje się relacjami wymiennymi pomiędzy podmiotami, nazywanymi transakcjami. Zakłada ona, że z każdą transakcją związany jest koszt jej dokonania zwany kosztem transakcyjnym. Teoria ta pierwotnie służyła określeniu optymalnej wielkości firmy, tzn. takiej, w której nadal opłaca się dokonywać wymiany wewnątrz firmy, nie zlecając jej na zewnątrz przedsiębiorstwa. Przyjmując istnienie konkurencyjnego otoczenia, prowadziła ona do wniosku, że firmy będą osiągać optymalną wielkość z powodu presji na obniżkę kosztów. Koncepcja ta zaaplikowana do organizacji sektora publicznego prowadziła do konkluzji, iż z powodu uwarunkowań organizacje sektora publicznego nie działają w otoczeniu rynkowym wymuszającym racjonalizację kosztów – z reguły są one zbyt duże, a zatem generują zbyt wysokie koszty.

Głównym twierdzeniem teorii konkurencji, będącej ostatnim z mikroekonomicznych założeń NPM, jest teza, że konkurencja wpływa na obniżenie kosztów produkcji. Podstawowym modelem tej teorii jest model konkurencji doskonałej, którego podstawową konsekwencją jest stwierdzenie, że przy założeniu dostatecznie dużej liczby firm na rynku, produkcja ustala się na poziomie, przy którym cena zrównuje się z kosztem krańcowym, a zatem jest efektywna społecznie. Ponadto wykazuje się, że liczba firm jest kluczowa w obniżaniu kosztów przez przedsiębiorców. Zastosowanie tej teorii do organizacji sektora publicznego prowadzi do konkluzji, że bardziej efektywna jest taka organizacja sektora publicznego, w której jednostki tego sektora są liczne i małe. Ponadto analizowano konkurencję, jako konkurencję dostawców o kontrakty z sektorem publicznym. Kluczową rolę odgrywają tu modele przetargów, prowadzące do konkluzji, że dzięki konkurencji dostawców na przetargach możliwe jest obniżenie kosztów nabycia dóbr przez sektor publiczny. Podsumowując: teoria konkurencji może służyć jako uzasadnienie dezagregacji jednostek sektora publicznego, outsourcingu i prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego.

W omówieniu głównych cech nowego zarządzania publicznego dokonany przez C. Hooda³ wyraźnie widać rynkową proveniencję panującego paradygmatu. Po pierwsze, paradygmat ten zaleca zmianę stylu zarządzania, ściślej to ujmując, postulowane jest wprowadzenie zarządzania menedżerskiego. W paradygmacie biurokratycznym główną funkcją kierownika sektora publicznego jest ściśle wypełnianie norm prawnych. Propagatorzy NPM, tacy jak D. Osborne i T. Gaebler⁴, chcieliby widzieć rolę kierownika podobnie do roli menedżera sektora prywatnego. Zarządzający jednostką sektora publicznego powinien być według nich wyposażony w szerokie kompetencje umożliwiające mu podejmowanie elastycznych decyzji, które nie są prostą konsekwencją obowiązujących przepisów, lecz odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania działania sektora publicznego. Równie ważne jest wskazanie jednoosobowej odpowiedzialności za podejmowane decyzje, która w modelu biurokratycznym rozmywa się i jest przeniesiona na cały system administracji, a nie konkretną osobę. Warto zwrócić uwagę, że postulat wdrożenia zarządzania przedsiębiorczego w organizacjach sektora publicznego pojawia się już wcześniej, np. u P. Druckera⁵.

Druga rynkowa cecha NPM, według C. Hooda, to skupienie na mierzalności wyników. W gospodarce podstawowym narzędziem mierzenia wartości jest cena rynkowa. Tymczasem, jak wiadomo, w sektorze publicznym bardzo często mamy do czynienia z dobrami, które są trudno mierzalne lub niemierzalne rynkowo. Co za tym idzie, powstaje problem pomiaru efektywności gospodarowania, z którym nie mamy do czynienia w sektorze rynkowym. Odpowiedzią na ten problem ma być wyraźne definiowanie celów działania sektora publicznego oraz miar wyników i kryteriów ich osiągnięcia. Miary te co prawda nie są miarami rynkowymi, niemniej widać wyraźnie tendencję do upodobniania pod tym względem sektora publicznego do rynku.

Trzecia rynkowa cecha to wprowadzenie mechanizmów konkurencyjnych w działaniu jednostek sektora publicznego. Chodzi tu zarówno o zamawianie usług przez jednostki sektora publicznego, jak i produkcję tych usług przez sektor publiczny. W kwestii zamawiania usług proponuje się szerokie wykorzystanie mechanizmów przetargów w celu obniżenia kosztów. W odniesieniu do produkcji dokonywanej w ramach sektora publicznego proponuje się dezagregację jej jednostek tak, aby zapewnić ich optymalną wielkość, która w sektorze prywatnym wymuszana jest przez mechanizm konkurencji zmuszający do obniżenia kosztów transakcyjnych.

³ C. Hood: A Public Management for All Seasons? „Public Administration” 1991, No. 69(1), s. 3-19.

⁴ D. Osborne, T. Gaebler: Rządzić inaczej. Media Rodzina of Poznan, Poznań 1993.

⁵ P. Drucker: Innowacja i przedsiębiorczość. PWE, Warszawa 1992, s. 191-201.

Reformy zgodne z duchem NPM, których celem było podniesienie efektywności i skuteczności sektora publicznego, były wprowadzane w latach 80. i 90. XX wieku⁶. Podjęcie reform poprzedzone załamaniem gospodarczym i kryzysem finansów publicznych miało służyć poprawie wydajności sektora państwowego m.in. poprzez stworzenie warunków wyzwalających inicjatywę osób na kluczowych stanowiskach (oczekiwanie zachowań przedsiębiorczych). Wprowadzone zgodnie z duchem nowego zarządzania publicznego reformy w krajach anglosaskich, takich jak Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, zostały następnie poddane naukowej analizie pod kątem przynoszonych rezultatów. Zmiany w zarządzaniu sektorem publicznym inspirowane założeniami NPM w większym lub mniejszym zakresie wprowadziła także Holandia, Kanada, Australia, Szwecja, Singapur i Hongkong. Natomiast w Niemczech i Japonii idee NPM nie znalazły uznania.

W Nowej Zelandii szczególnie nacisk położono na obniżenie kosztów poprzez wdrożenie systemu kontraktowego, obejmującego nie tylko umowy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, ale także umowy, w których publiczny zleceniodawca zawierał kontrakt z publicznym wykonawcą. Wprowadzone reformy skutkowały decentralizacją zarządzania i wymagały wypracowania planowania, sprawozdawczości i kontroli osiągniętych wyników wzorowanego na rozwiązaniach stosowanych w przedsiębiorstwach. Krytycy „państwa kontraktowego”, jak nazywana była Nowa Zelandia po wdrożeniu reform, wskazywali, że rozliczanie wyników zastępuje etykę i zaufanie w administracji publicznej, a także wskazywali na niedoszacowanie kosztów transakcyjnych związanych z przygotowaniem negocjowaniem i zarządzaniem kontraktami. Wymienione koszty mogą przewyższać oszczędności wynikające z wynegocjowania niższych cen.

W latach 70. XX wieku w Stanach Zjednoczonych kryzys finansów publicznych, objawiający się rosnącymi deficytami budżetowymi, mimo podnoszonych podatków, łączył się z kryzysem zaufania do władz publicznych, co skutkowało protestami społecznymi. Po dojściu do władzy Ronalda Regana powołano komisję mającą zbadać efektywność administracji i skuteczność jej kontrolowania. W tym samym czasie w przedsiębiorstwach amerykańskich wdrażano nowe metody zarządzania i organizacji wzorowane na rozwiązaniach japońskich. Sukcesu gospodarki japońskiej upatrywano między innymi w kompleksowym zarządzaniu jakością – Total Quality Management. Władze państwowe kładły duży nacisk na promowanie japońskich rozwiązań zarówno w sek-

⁶ Poniższe omówienie za: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007 oraz M. Zawicki: Nowe zarządzanie publiczne. PWE, Warszawa 2011.

torze prywatnym, jak i ich implementowanie w sektorze publicznym, czego wyrazem było powołanie Federalnego Instytutu Jakości. Następnym krokiem było powołanie Federalnego Biura Zarządzania Finansowego i opracowanie dla agencji rządowych wzorowanych na sektorze rynkowym zasad sprawozdawczości finansowej. Reformy w duchu NPM były kontynuowane w latach następnych i miały na celu poprawę skuteczności i ograniczenie kosztów działania administracji poprzez orientację na wyniki i poprawę organizacji pracy. Większość stosowanych rozwiązań została przejęta z zarządzania w sektorze rynkowym, np. sposób motywowania i nagradzania menedżerów czy planowanie i zarządzanie strategiczne. Mocą ustawy zobowiązano wszystkie agencje federalne do przygotowania obok rocznych planów działalności strategicznych planów wieloletnich oraz przedstawiania raportów z realizacji zadań. Oprócz administracji federalnej metody nowego zarządzania publicznego wdrażano na szczeblu stanowym i lokalnym. D. Osborne i T. Gaebler wymieniają dziesięć fundamentów stosowanych rozwiązań:

1. Tworzenie i wzmocnienie mechanizmów konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi.
2. Decentralizację zadań na rzecz obywateli.
3. Dokonanie oceny sprawności i jakości działania.
4. Koncentrację nie na pracy, a na jej wynikach.
5. Kierowanie się misją, a nie przepisami.
6. Traktowanie obywateli jako klientów.
7. Przewidywanie i zapobieganie problemom zamiast stosowania środków zaradczych.
8. Koncentrację na zdobywaniu środków finansowych.
9. Przedkładanie mechanizmów rynkowych nad mechanizmy biurokratyczne.
10. Aktywizację współpracy trzech sektorów⁷.

Wielka Brytania od 1979 roku, po przejęciu władzy przez konserwatystów pod wodzą Margaret Thatcher, konsekwentnie wdrażała reformy nowego zarządzania publicznego. Początki reform to denacjonalizacja przedsiębiorstw państwowych (nacjonalizacja brytyjskiego przemysłu była przeprowadzona po II wojnie światowej pod rządami Partii Pracy). Ponadto reformy obejmowały wprowadzenie mechanizmów konkurencji w usługach publicznych poprzez obowiązkowe przetargi i kontraktowanie. Poprawa efektywności działania administracji została osiągnięta dzięki wprowadzeniu instytucji agencji wykonaw-

⁷ D. Osborne, T. Gaebler: *Op. cit.*, s. 91.

czych, których szefowie, podobnie jak menedżerowie sektora rynkowego, mieli dużą swobodę w doborze metod realizacji zadań i prowadzeniu polityki kadrowej. Agencje wykonawcze tworzone były celem decentralizacji zarządzania, odseparowania polityki i administracji, oraz ograniczenia hierarchiczności administracji. Miały one precyzyjnie zdefiniowane kompetencje i zadania, były rozliczane z osiągniętych wyników na podstawie rocznych, obowiązkowo publikowanych raportów i podlegały nadzorowi organów politycznych, tj. odpowiednich ministrów. Cechą reform brytyjskich było powstanie quasi-rynków w ochronie zdrowia, opiece społecznej, szkolnictwie (na każdym poziomie) i więziennictwie. Ich rozwój skutkował wprowadzeniem zmian w kulturze organizacji sektora publicznego, m.in. funkcje kierownicze były definiowane na wzór zadań menedżerów przedsiębiorstw prywatnych oraz wprowadzono elementy planowania i zarządzania strategicznego. W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, przywiązywano dużą wagę do wdrażania systemów kontroli jakości. Powszechne jest tam stosowanie norm ISO w administracji publicznej, a certyfikowane jest blisko 90% usług samorządów lokalnych⁸.

Krytycy NPM bez trudu dostrzegli rynkowe korzenie tej koncepcji i to głównie przeciw nim skierowali swoje argumenty. Na płaszczyźnie teoretycznej podważano skuteczność mechanizmów przetargów, które – przypomnijmy – mają być odpowiedzią na brak konkurencji w sektorze publicznym. Wskazywano przede wszystkim na trudności w oddzieleniu nabywcy od wytwórcy usług oraz słabą zdolność publicznego nabywcy do wyrażania swoich preferencji na prywatnym rynku. Ponadto, w bardziej ogólny sposób podważano możliwość adaptowania mechanizmu konkurencyjnego do warunków sektora publicznego.

Opierając się na analizie literatury wskazywano też na brak argumentów empirycznych, że marketyzacja w jej różnych postaciach – przetargów outsourcingu czy prywatyzacji – prowadzi do wzrostu efektywności. Wprost przeciwnie, bardzo przekonujące były oparte na badaniach argumenty, atakujące instytucję przetargów. Jak wykazywano, rzadko prowadziły one do powstania prawdziwej konkurencji, zaś ich wprowadzenie było z reguły bardzo kosztowne. Co więcej, dało się udowodnić, że wbrew ustaleniom teoretycznym generowały one wysokie koszty transakcyjne, związane z przygotowaniem przetargów, większe niż w ramach sektora publicznego⁹.

⁸ M. Zawicki, Op. cit., s.109.

⁹ T. Entwistle, S. Martin: From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. „Public Administration” 2005, No. 83(1), s. 233-242.

Podsumowując argumenty przeciw marketyzacji warto zauważyć za J. O'Flynn¹⁰, że model biurokratyczny i nowe zarządzanie publiczne wydają się swoimi zwierciadlanymi odpowiednikami w tym sensie, że model biurokratyczny skupia się na słabościach rynku, podczas gdy paradygmat NPM na słabościach rządu. Ten pierwszy dostrzega słabości rynku, nie zauważając słabości rządu, zaś ten drugi widzi słabości rządu nie dostrzegając słabości rynku. Co więcej – dychotomia ta (słabości rządu a słabości rynku), jest z reguły przyjmowana zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników NPM, co utrudnia znajdowanie prawidłowych rozwiązań gospodarczych w sektorze publicznym. Jak stwierdza autorka, skuteczne reformy sektora publicznego wymagają wyjścia poza tę dychotomię. Oznacza to, jak się wydaje, że istnieje konieczność bardziej pragmatycznego podejścia, które nie będzie dogmatycznie zakładać, iż tylko jeden z członów tej opozycji jest idealnym wzorcem rozwiązania problemu gospodarowania. Jest raczej tak, że należy zawsze, w każdym konkretnym przypadku, rozważyć zalety i wady mechanizmów sektora rynkowego i publicznego¹¹.

Podsumowanie

Powyższy przegląd argumentów przeciw marketyzacji relacji w ramach sektora publicznego oraz pomiędzy nim a sektorem rynkowym dokonany został na gruncie ekonomii. Warto jednak podkreślić, że marketyzacja ma swój wymiar pozaekonomiczny. Omawiając mikroekonomiczne założenia nowego zarządzania publicznego wskazywaliśmy na takie koncepcje, jak teorie wyboru publicznego, agencji, kosztów transakcyjnych czy konkurencji. Można jednak w analizie założeń NPM pójść dalej i próbować wykazać, że u jej podstaw tkwi określona wizja człowieka, tj. człowieka ekonomicznego. Krytycy NPM rozumieją jednak tę koncepcję w szczególny sposób – człowiek ekonomiczny wedle nich to nie tylko człowiek racjonalny instrumentalnie, ale człowiek skupiony na interesie własnym w opozycji do publicznego.

W konsekwencji krytycy marketyzacji dostrzegają sprzeczność pomiędzy tą koncepcją człowieka a koncepcją obywatela. Wedle nich, nowe zarządzanie publiczne w ukryty sposób wprowadza pewną wizję ładu społecznego, w której zastępuje się członka społeczności konsumentem, zaś rolę władz publicznych

¹⁰ J. O'Flynn: A Public Value Framework for Contractual Governance. „PUBLIC” 2005.

¹¹ Ch. Wolf: Markets Or Governments. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England 1994.

redukuje się do dostawcy dóbr i usług, zamiast narzędzia do realizacji dobra wspólnego. Innymi słowy, marketyzacja ma wedle nich również swój wymiar i konsekwencje pozagospodarcze¹².

THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SECTOR ACCORDING TO NEW PUBLIC MANAGEMENT

Summary

The aim of the paper is to describe the relationship between economic mechanisms of public and private sector according to New Public Management (NPM). Generally, NPM assumes that market mechanisms (especially mechanism of competition) should be implemented in public sector. The paper examines microeconomic background knowledge of NPM, theoretical and practical aspects of marketisation and its consequences.

¹² J. Supernat: Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2.