



UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT

The New Public Management Approach and Crisis States

George A. Larbi

UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999

The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency engaging in multidisciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

A list of UNRISD's free and priced publications can be obtained by contacting the Reference Centre.

**United Nations Research Institute
for Social Development
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland**

Fax: +41(0) 22 917 06 50

E-mail: info@unrisd.org

World Wide Web Site: www.unrisd.org

Reference Centre Telephone: +41 (0)22 917 30 20

ISSN 1012-6511

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them.

◆ Contents

◆ Summary/Résumé/Resumen	iv
◆ Abbreviations and Acronyms	ix
 <u>1. INTRODUCTION</u>	 <u>1</u>
 <u>2. FACTORS DRIVING NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMS</u>	 <u>2</u>
◆ Insights from Developed Market Economies	2
◆ Insights from Crisis and Adjusting Economies	6
◆ Good Governance and Public Sector Management Reforms	9
 <u>3. RESPONDING TO PRESSURES: NEW PUBLIC MANAGEMENT TRENDS</u>	 <u>12</u>
◆ Conceptualizing the New Public Management	12
 <u>4. NEW PUBLIC MANAGEMENT: SELECTED APPLICATIONS</u>	 <u>17</u>
◆ Decentralizing Management	17
◆ Problems and Capacity Issues in Decentralizing Management	21
 <u>PERFORMANCE CONTRACTING</u>	 <u>23</u>
◆ Performance Contracting and Reforms in Public Enterprises	23
◆ Institutional Capacity and Constraints in Performance Contracting	25
◆ Contracting Out	27
◆ Contracting Out and Reforms in Public Services in Crisis States	29
◆ Institutional Constraints and Capacity Issues in Contracting Out	29
◆ Cost Recovery: User Fees/Charges	31
◆ Institutional Constraints and Capacity Issues in Cost Sharing	32
 <u>5. LIMITATIONS OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH AND REVIVAL OF THE STATE</u>	 <u>33</u>
 <u>6. CONCLUSION</u>	 <u>35</u>
 <u>BIBLIOGRAPHY</u>	 <u>37</u>

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

New public management (NPM), management techniques and practices drawn mainly from the private sector, is increasingly seen as a global phenomenon. NPM reforms shift the emphasis from traditional public administration to public management. Key elements include various forms of decentralizing management within public services (e.g., the creation of autonomous agencies and devolution of budgets and financial control), increasing use of markets and competition in the provision of public services (e.g., contracting out and other market-type mechanisms), and increasing emphasis on performance, outputs and customer orientation.

NPM reforms have been driven by a combination of economic, social, political and technological factors. A common feature of countries going down the NPM route has been the experience of economic and fiscal crises, which triggered the quest for efficiency and for ways to cut the cost of delivering public services. The crisis of the welfare state led to questions about the role and institutional character of the state. In the case of most developing countries, reforms in public administration and management have been driven more by external pressures and have taken place in the context of structural adjustment programmes. Other drivers of NPM-type reforms include the ascendancy of neoliberal ideas from the late 1970s, the development of information technology, and the growth and use of international management consultants as advisors on reforms. Additional factors, in the case of developing countries, include lending conditionalities and the increasing emphasis on good governance.

Until recently, NPM was largely seen as a developed country, particularly Anglo-Saxon, phenomenon. The 1990s have, however, seen applications of variants of NPM techniques and practices in some developing and transitional economies. Elements discussed in this paper include management decentralization within public services, downsizing, performance contracting, contracting out and user charges. These are being applied in crisis states, but not in a very comprehensive and consistent manner.

Downsizing and user fees have been most widely introduced, especially in Africa, and have been closely associated with structural adjustment programmes. Autonomous agencies within the public sector are being created in some countries. Examples include autonomous hospitals in Ghana, Zimbabwe and Sri Lanka, as well as the hiving-off of the customs and excise, and internal revenue departments to form executive agencies in Ghana and Uganda.

Performance contracting and contracting out have become common policy options in a number of crisis states. The latter has been adopted as an instrument to reform state-owned enterprises (SOEs), granting SOE managers more operational freedom while holding them accountable for the performance of the enterprises through a system of rewards and sanctions. Performance contracts are used across a number of sectors including utilities, transport, telecommunications and agriculture (e.g., in Ghana, Bolivia, Senegal and India). Contracting out is increasingly being adopted in the delivery of public services including urban services (e.g., solid waste management), ancillary health services such as cleaning, laundry and catering (e.g., in Zimbabwe), and road maintenance.

While the adoption of these NPM practices seems to have been beneficial in some cases (e.g., cost savings in contracting out road maintenance in some African countries and in Brazil), there are both potential for and real limitations to applying some elements in crisis states. The limited experience of NPM in such states suggests that there are institutional and other problems whose persistence may be binding constraints on implementation. The capacity concerns include the ability to manage a network of contracts, the development of monitoring and reporting systems, and the difficult governance and institutional environment which may constrain implementation capacity.

While the new public management approach may not be a panacea for the problems of the public sector in crisis states, a careful and selective adaptation of some elements to selected sectors may be beneficial.

George A. Larbi is Lecturer at the School of Public Policy, University of Birmingham.

Résumé

La nouvelle gestion des affaires publiques (NGAP), qui désigne des techniques et pratiques de gestion empruntées essentiellement au secteur privé, apparaît de plus en plus comme un phénomène mondial. Les réformes allant dans ce sens mettent l'accent non plus sur l'administration publique traditionnelle mais sur la gestion des affaires publiques. Elles ont pour composantes essentielles diverses formes de décentralisation de la gestion dans les services publics (par exemple, la création d'institutions autonomes et la délégation de budgets et du contrôle financier), un recours plus fréquent aux marchés et à la concurrence dans la prestation des services publics (par exemple, externalisation et autres mécanismes fondés sur le marché) et une plus grande importance accordée aux résultats, au rendement et à l'écoute de la clientèle.

Ces réformes ont été motivées par une combinaison de facteurs économiques, sociaux, politiques et technologiques. Les pays qui s'engagent dans cette voie ont un point commun : leur économie et leurs finances publiques ont traversé une crise, ce qui les a incités à rechercher la rentabilité et des moyens de réduire les coûts des services publics. La crise de l'Etat-providence a amené à s'interroger sur le rôle et la nature des institutions de l'Etat. Lorsqu'ils ont engagé des réformes de l'administration et de la gestion publiques, les pays en développement, pour la plupart, l'ont fait sous la pression extérieure, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. D'autres forces ont aussi concouru à ce type de réforme : l'emprise des idées néolibérales de la fin des années 70 par exemple, le développement des techniques de l'information, la vogue des consultants internationaux en gestion, qui se faisaient conseillers en réformes. Dans le cas des pays en développement, d'autres facteurs ont pu entrer en ligne de compte, tels que les conditions liées aux prêts et l'importance croissante attachée à la bonne gouvernance.

Récemment encore, la NGAP apparaissait dans une large mesure comme un phénomène spécifique aux pays développés, en particulier anglo-saxons. Au cours des années 90, on a vu néanmoins certains pays en développement et économies en transition appliquer des variantes des techniques et pratiques de la NGAP. Sont traités dans cette étude notamment la décentralisation de la gestion dans les services publics, la réduction des effectifs, les contrats avec obligation de résultats, la sous-traitance ou externalisation et le système des redevances à la charge des

utilisateurs. Ces méthodes sont appliquées dans des Etats en crise, mais pas de manière très systématique ni très suivie.

La réduction des effectifs et le système des redevances à la charge des usagers ont été les options le plus largement retenues, en particulier en Afrique, et ont été étroitement associés aux programmes d'ajustement structurel. Dans certains pays, on a vu des établissements autonomes se créer dans le secteur public, par exemple des hôpitaux autonomes au Ghana, au Zimbabwe et en Sri Lanka, les douanes et l'administration des impôts indirects se séparer et la direction générale des impôts faire appel à des agents d'exécution au Ghana et en Ouganda.

La sous-traitance et les contrats avec obligation de résultats sont devenus des options politiques courantes dans nombre d'Etats en crise. La première a été l'instrument adopté pour réformer les entreprises d'Etat, ce qui laissait à la direction de ces entreprises une plus grande liberté de manoeuvre tout en les tenant pour responsables des résultats des entreprises par un système de récompenses et de sanctions. Les contrats avec obligation de résultats ont cours dans divers secteurs, notamment ceux des services d'utilité publique, des transports, des télécommunications et de l'agriculture (par exemple au Ghana, en Bolivie, au Sénégal et en Inde). On retient de plus en plus souvent la solution de la sous-traitance dans la prestation des services publics, notamment en ville (par exemple, la gestion des déchets solides), les services sanitaires annexes tels que le nettoyage, la blanchisserie et la restauration (au Zimbabwe par exemple) et l'entretien des routes.

Si l'adoption de ces nouvelles pratiques de gestion semble avoir été bénéfique dans certains cas (par ex. le fait de confier l'entretien des routes à des entreprises extérieures a permis de réduire les coûts dans certains pays d'Afrique et au Brésil), la mise en pratique de certaines de leurs composantes, bien que prometteuse, se heurte à de vraies limites dans les Etats en crise. Si ces Etats n'ont qu'une expérience restreinte de la nouvelle gestion des affaires publiques, on peut se demander s'il ne subsiste pas des problèmes institutionnels et autres qui en entravent l'adoption de manière rédhibitoire. Des problèmes de capacité peuvent se poser, par exemple la capacité de gérer un réseau de contrats, la mise au point de systèmes de surveillance et de rapport, un environnement institutionnel difficile et un climat peu propice à la gouvernance peuvent limiter les possibilités d'application.

Cette nouvelle conception de la gestion des affaires publiques n'est sans doute pas la panacée aux problèmes du secteur public dans les Etats en crise mais il peut être utile d'en adapter certains éléments à des secteurs donnés, pour peu qu'on fasse preuve de prudence et de discernement.

George A. Larbi est chargé de cours à la School of Public Policy, Université de Birmingham.

Resumen

La nueva gestión pública (NGP), prácticas y técnicas de gestión extraídas principalmente del sector privado, se considera cada vez más como un fenómeno mundial. Las reformas que encierra la NGP transfieren el énfasis que recaía en la administración pública tradicional hacia la gestión pública. Los elementos fundamentales incluyen varias formas de descentralización de la gestión dentro de los servicios públicos (p. ej.: la creación de agencias autónomas y la transferencia

del control presupuestario y financiero), el incremento de uso de mercados y la creciente competencia en la provisión de servicios públicos (p. ej.: el sistema de contratación y otros mecanismos de la índole del mercado), así como el énfasis cada vez mayor en: actuación, producción y orientación hacia el consumidor.

Las reformas de la NGP han sido impulsadas por una combinación de los factores económico, social, político y tecnológico. Los países que han seguido la ruta de la NGP tienen una característica en común: haber sufrido crisis económicas y fiscales, lo que ha provocado la búsqueda de eficacia y de modos para disminuir los costos en la entrega de servicios públicos. La crisis del estado benefactor llevó a que se cuestionara el papel del estado y su carácter institucional. En cuanto a la mayoría de los países en desarrollo, han sido las presiones externas las que han tenido mayor peso en empujar las reformas de la administración pública y la gestión, y han tenido lugar en el contexto de programas de ajuste estructural. El auge de las ideas neoliberales desde finales de los 70, el desarrollo de la tecnología de la información, y el crecimiento y uso de consultores y asesores en gestión internacional que han participado en las reformas, son también otros impulsores de reformas tipo NGP. Entre los factores adicionales, en el caso de los países en desarrollo, se destacan las condicionalidades crediticias y el creciente hincapié en la buena gobernación.

Hasta hace poco la nueva gestión pública se consideraba un fenómeno que ocurría en gran parte en los países desarrollados, en especial en los anglosajones. Sin embargo, en la década de 1990, en algunas economías en desarrollo y de transición, se han visto aplicaciones de variantes de las técnicas y prácticas de la NGP. Algunos elementos que se discuten en este documento, incluyen la descentralización de la gestión dentro de los servicios públicos, la reducción de tamaño, contrato por resultados, contratación e imposición de tarifas a los usuarios. Tales elementos se han aplicado en estados en crisis, pero no de manera muy exhaustiva o constante.

La reducción de tamaño y las tarifas para los usuarios se han introducido de manera vasta, especialmente en África, en estrecha asociación con los programas de ajustes estructurales. En algunos países, se han creado agencias autónomas dentro del sector público. Los ejemplos abarcan hospitales autónomos en Ghana, Zimbabwe y Sri Lanka, así como también la escisión de los departamentos de administración de aranceles aduaneros y de rentas públicas para formar agencias ejecutivas en Ghana y Uganda.

En una serie de estados en crisis, el contrato por resultados y la contratación se han convertido en la norma. La contratación se ha adoptado como instrumento para reformar las empresas de pertenencia estatal (EPE), lo que ha brindado mayor libertad de acción a los gestores de las EPE, a la vez que, mediante un sistema de premios y sanciones, les hace responsables de la actuación de tales empresas. Los contratos por resultado se utilizan en varios sectores entre los que figuran los servicios públicos, transporte, telecomunicaciones y agricultura, (p. ej.: en Ghana, Bolivia, Senegal y la India). Los servicios públicos han incrementado el sistema de contratación, entre ellos (p. ej.: el manejo de residuos sólidos), servicios sanitarios auxiliares como limpieza, lavandería y de alimentación (p. ej.: en Zimbabwe), y el mantenimiento de caminos.

Si bien la adopción de estas prácticas de la NGP parecen haber sido provechosas en algunos casos (p. ej.: ahorro en los costos del mantenimiento de caminos mediante la contratación, en algunos países africanos y en Brasil), existe, a la vez, potencial

y limitaciones reales para la aplicación de algunos elementos en estados en crisis. La experiencia limitada de la NGP en tales estados sugiere que hay problemas institucionales y de otra índole, y que si persisten pueden significar restricciones vinculantes con la implementación. Algunas de las preocupaciones relativas a la capacidad, atañen a la habilidad de manejar una red de contratos, al desarrollo de sistemas de seguimiento, y a la difícil gobernación y entorno institucional que pudiese restringir la capacidad de implementación.

Aunque el enfoque de la nueva gestión pública puede que no sea una panacea para los problemas del sector público en los estados en crisis, la adaptación atenta y selectiva de algunos elementos para sectores selectos, podría ser beneficiosa.

George A. Larbi es profesor en la School of Public Policy, Universidad de Birmingham.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21593

