

## BIBLIOGRAFIA

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030) przyjęta przez Radę Ministrów dnia 13 grudnia 2011 r.
- Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r.
- Neider J. (2012), „Transport międzynarodowy”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Wydanie II, Warszawa.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego dnia 7 lipca 2014 r.
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1151).
- Projekt Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) – wersja z dnia 12 marca 2014 r.
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r.
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z dnia 5 listopada 2013 r. przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039.

dr Paweł Romaniuk

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## Idea Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) w realizacji zadań publicznych

The idea of the New Public Management  
in the implementation of public tasks

### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, a w szczególności do przedstawianej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku jego obecnej wersji, znanej pod nazwą *New Public Management (NPM)*, nazywanego Nowym Zarządzaniem Publicznym. Wprawdzie Nowe Publiczne Zarządzanie rozwijało się w wielu krajach, to jednak jego recepcję można dostrzec niemal w każdym kraju europejskim, w tym również i w Polsce. Oznacza to, że ma ono charakter dość uniwersalny, bardzo międzynarodowy. Nowością tego modelu zarządzania jest adaptacja metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi.

Autor, w oparciu o obowiązującą literaturę przedmiotu, wskaże kierunki działania *NPM* realizowane w sektorze publicznym. W osiągnięciu założonego celu pomoże systematyka zagadnień związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym, a także wskazanie narzędzi niezbędnych do zastosowania takiego zarządzania w organach administracji publicznej.

## ABSTRACT

The aim of this article is to identify managerial approach to public administration, and in particular presented in the eighties and nineties of the twentieth century its current version known as the New Public Management (NPM). You will notice that the New Public Management has developed a number of countries, however, the reception can be seen in almost every European country, including and Poland. This means that the character is thus quite versatile, very international. The novelty of this management model is an adaptation of management methods and techniques used in the private sector to the conditions of management of public organizations.

The author indicates, based on the current literature course of action NPM implemented in the public sector. In order to help reach its scheme of issues related to the New Public Management and an indication of the tools needed to apply such management encountered in the public sector.

**SŁOWA KLUCZOWE:** *zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, administracja publiczna, zadania, sektor publiczny*

**KEYWORDS:** *public management, new public management, public administration, tasks, the public sector*

## WPROWADZENIE

Analiza funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej najczęściej dokonywana jest przez pryzmat ich skuteczności i efektywności zarządzania. Ważnym elementem wpływającym na poprawę funkcjonowania administracji publicznej jest jej modernizacja i zmiany, gdyż wiele tradycyjnych i popularnych już technik zarządzania staje się we współczesnym świecie mało skuteczne. Stąd też tradycyjny model biurokratycznego działania administracji został w większości krajów europejskich zrewidowany oraz zastąpiony nowym podejściem, zwanym Nowym Zarządzaniem Publicznym (ang. *New Public Management* – NPM).

Nowoczesne modele zarządzania publicznego musiały pojawić się w odpowiedzi na oczekiwania, jakie przyniosły reformy zarządzania pu-

blicznego. Procesy te spowodowały, iż widoczny był większy nacisk na ekonomiczne obszary zarządzania środkami finansowymi. Obserwowano również nacisk skierowany na poprawę jakości świadczonych usług publicznych, zwiększenie satysfakcji obywateli oraz wzrost skuteczności funkcjonowania organów administracji publicznej (B. Kozuch, 2004, s. 70-72). Nowe Zarządzanie Publiczne wprowadza do systemów zarządczych instytucji publicznych wiele metod i technik zarządzania, które od wielu lat z powodzeniem widoczne są w sektorze prywatnym. Tutaj można wskazać chociażby inne nastawienie podmiotów prywatnych na osiąganie zaplanowanych wyników, zdecentralizowany sposób zarządzania takimi wynikami, czy zastosowanie w swojej codziennej pracy mechanizmów rynkowych. Wykorzystanie takiego modelu zarządzania ma zapewnić przede wszystkim gospodarność, rzetelność, skuteczność instytucji publicznych, zwiększając przy tym poziom społecznego zaufania (A. Zalewski, 2005, s. 65-67).

Celem artykułu jest wskazanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, wykorzystując w ten proces założenia Nowego Zarządzania Publicznego. W osiągnięciu wskazanego celu ma pomóc systematyka zagadnień związanych z nowym sposobem zarządzania w oparciu o literaturę przedmiotu.

## Istota Nowego Zarządzania Publicznego

Nowe Zarządzanie Publiczne pojawiło się w momencie dość ciekawym, będącym niejako odpowiedzią na pojawiającą się widoczną stagnację oraz niewydolność sektora publicznego. Taka nieporadność była efektem stosowania w sektorze publicznym przewidywalnego administrowania, będącego dominującym stylem kierowania. Nowe Zarządzanie Publiczne skupione jest w dużej mierze na reformie funkcjonowania administracji publicznej, która powinna zwiększyć odpowiedzialność zarządzających instytucjami publicznymi. Nurt ten zajmuje się promowaniem i pielęgnowaniem etyki w służbie publicznej oraz daje możliwość obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej, zapewniając przy tym zwiększenie jakości świadczonych usług. To jest niewątpliwie potrzebne, gdyż administracja publiczna wkracza w system elektronicznej admini-

stracji, zwanej e-administracją. Podstawowym atrybutem e-administracji jest niezwykle cenna dostępność, która powiązana jest z możliwością nieograniczonego internetowego dostępu. W tym przypadku każda instytucja publiczna „pracuje” dla obywatela 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Co więcej, zgodzić się tutaj niewątpliwie należy z faktem, iż e-administracja coraz odważniej i coraz częściej stanowi otwarty i zrozumiały mechanizm, którego głównym celem jest zapewnienie współdziałania pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidualnych i zbiorowych spraw obywateli (J. Jankowski, 2009, s. 47–52). Zastosowanie e-administracji daje wyraźne korzyści, mieszkańcy bowiem mogą załatwić wiele spraw nie wychodząc z domu, oszczędzając przy tym swój i pracowników administracji czas. E-administracja pomaga również w zmniejszaniu kolejek w urzędach. Wykorzystanie świadczonych przez Internet usług, takich jak wymiana dokumentów czy wykorzystanie e-PUAP (Platforma Usług Administracji Publicznej) ma na celu usprawnienie załatwienia spraw publicznych. Wiadomo jest, że nie wszystkie platformy cyfrowe działają jeszcze w sposób zadowalający mieszkańców zamieszkujących wspólnoty samorządowe, należy jednak wierzyć, iż z czasem to się będzie zmieniało i przynosiło zamierzone rezultaty.

Omawiane tutaj Nowe Zarządzanie Publiczne skoncentrowane jest w dużej mierze na decentralizacji wprowadzania w sektorze publicznym narzędzi rynkowych, których celem jest zorientowanie organów administracji publicznej na osiąganie planowanych wyników (A. Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 46–48). Należy niewątpliwie wskazać, iż tendencja zastępowania dość tradycyjnej administracji publicznej poprzez zarządzanie publiczne, widoczna jest w wielu krajach na całym świecie, a także przejawia się w różnych formach. Dostyc klasyczną formę klasyfikacji systemu zarządzania publicznego przedstawił w 1996 roku B. G. Peters, który wyodrębnił jego cztery podstawowe modele (B. G. Peters, 1996), tj. :

1. Rządzenie rynkowe (ang. *market government*);
2. Rządzenie partycypacyjne (ang. *participative government*);
3. Rządzenie elastyczne (ang. *flexible government*);
4. Rządzenie zdergulowane (ang. *deregulated government*).

Wskazane powyżej modele coraz częściej dostrzec można w systemach zarządczych instytucji publicznych. Jednak jednym z najbardziej praktycz-

nych modeli, z racji swoich cech i możliwości zastosowania, jest wcześniej wspomniane już zarządzanie rynkowe, nazywane Nowym Zarządzaniem Publicznym. Model ten charakteryzowany jest również za pomocą wielu innych opisów, wśród których można wyodrębnić np.:

- menedżeryzm (*managerialism*) (Pollitt 1990);
- administracja publiczna oparta ma mechanizmach rynkowych (*market-based public administration*) (LAN, Rosenbloom 1992);
- władze przedsiębiorcze (*entrepreneurial government*) (Osborne, Gaebler 1992);
- zarządzanie oparte na zasadach biznesowych (*business – like management*) (Kickert 1997);
- menedżeryzm publiczny (*public managerialism*) (Kickert 1997).

## Główne założenia NPM

Filozofia Nowego Zarządzania Publicznego w zakresie systemu zarządzania publicznego zakłada, iż wykorzystanie rozwiązań związanych z wdrożeniem nowoczesnych koncepcji zarządzania wpłynie pozytywnie na podejście do całej misji publicznej. Wykorzystanie tego nurtu spowoduje efektywniejszy sposób realizacji zadań publicznych, skierowanych przede wszystkim na własnych obywateli (A. Zalewski, 2007, s. 64–67).

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych w funkcjonowanie podmiotów sektora publicznego, przyczynia się do lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, co w konsekwencji powoduje wzrost efektywności finansowej każdej jednostki. Takie działania spowodowane jest zastosowaniem mechanizmów związanych z dyscypliną w zarządzaniu posiadanyymi dobrami. Tutaj niewątpliwie cenne okazuje się dokonanie wnikliwej analizy posiadanych zasobów, powodując tym samym wzrost kontroli nad procesami decyzyjnymi podejmowanymi przez zarządzających. Uwzględnienie powyższej analizy dostarcza zapewnienia otrzymania lepszych rezultatów przy ponoszeniu relatywnie najniższych nakładów. Osiągnięcie zadowalających wyników można uzyskać za pomocą wzbogacenia systemu motywacji pracowników w sektorze publicznym. Jednak ten proces jest dość trudny, gdyż ścieżki rozwoju i awansu zawodowego w instytucjach

publicznych raczej nie istnieją. Kierujący instytucjami publicznymi powinni jednak starać się o zapewne odpowiednich bodźców dla pracowników, dając im np. nagrody za osiągane wyniki w postaci darmowych kursów i szkoleń czy innych niematerialnych form zachęt do pracy.

Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego wskazuje na cztery dość ważne aspekty zarządzania w sektorze publicznym. Można zatem wskazać:

1. Zarządzanie w sektorze publicznym, jako odpowiedni sposób administrowania;
2. Zarządzanie w sektorze publicznym, obejmującym zarządzanie biznesem;
3. Zarządzanie w sektorze publicznym, będące pomocne we wdrażaniu polityki rozwoju;
4. Zarządzanie w sektorze publicznym działaniem wspierającym zarządzanie ludźmi, jako podstawowym kapitałem w każdej organizacji (K. Opolski, 2004, s. 36-40).

Dość ciekawą koncepcję podejścia do spraw finansowych reprezentuje Nowe Zarządzanie Publiczne, którego stanowisko jest nieco odmienne niż obserwowane w tradycyjnie funkcjonującej administracji publicznej. Filozofia ta wyraża pogląd, iż warto skupić się na wdrażaniu budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania wydatków. Takie podejście w Polsce jest realizowane w wyniku realizacji postanowień ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która wprowadziła już te dwa rozwiązania – opiera budżety jednostek sektora finansów publicznych na budżetach zadaniowych oraz wykorzystuje do planowania tzw. wieloletnie prognozy zarządzania wydatkami (ustawa o finansach publicznych). Realizacja budżetów zadaniowych jest efektywna i skuteczna, gdyż łączy ze sobą ogół wydatków podmiotów sektora publicznego, a także ułatwia powiązanie takich wydatków z precyzyjnie zdefiniowanymi zadaniami (T. Lubińska, T. Strąk, A.L. Platonoff, M. Będzieszak, M. Grodek, 2009, s. 44-47). Natomiast wieloletnie planowanie wydatków daje możliwość, co wydaje się mało realne, odpolitycznienia i kontynuowania ważnych przedsięwzięć w sytuacji zmian zarządzających. Taki mechanizm zarządzania finansami powoduje, że nowo wybrane władze nie rezygnują z wcześniej zaplanowanych inwestycji, co przede wszystkim daje gwarancję ciągłości rozwoju podmiotów administracji publicznej.

Powyżej wskazane bardzo ogólnie postulaty odnajdują swoje odbicie w podejściu Ch. Hood'a, według którego koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego może obejmować siedem kluczowych fundamentów, tj.:

- zastosowanie w systemie funkcjonowania sektora publicznego menedżerskiego zarządzania;
- precyzyjne zdefiniowanie standardów i mierników działalności jednostek sektora finansów publicznych;
- zdecydowanie większa koncentracja na kontroli wydatków i wyników organów administracji publicznej;
- nastawienie na podział jednostek sektora publicznego;
- wprowadzenie niezbędnej konkurencji do sektora publicznego celem zwiększenia jakości świadczonych usług;
- wykorzystanie technik i metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- odpowiednia koncentracja na większą dyscyplinę oraz oszczędność w wykorzystaniu posiadanych przez instytucje publiczne zasobów (Ch. Hood, 1991).

Natomiast, jak zauważył S. J. Bailey (A. Zalewski 2007, s. 28-30), aby przeprowadzić reformę administracji publicznej zgodnie z koncepcją Nowego Zarządzania Publicznego, należy zastosować przykładowe poniższe narzędzia:

- prywatyzację przedsiębiorstw publicznych, które działają dziś zgodnie z przepisami prawa handlowego;
- kontraktowanie usług publicznych na podstawie przetargów. W Polsce obserwujemy realizację tego postulatu korzystając z przepisów prawa o zamówieniach publicznych (ustawa prawo zamówień publicznych);
- stwarzanie warunków do tworzenia się rynków wewnętrznych;
- pobieranie opłat za świadczenie usług (obserwujemy, że np. samorzady terytorialne pobierają opłaty za świadczenie określonych w ustawach samorządowych usług na rzecz społeczności lokalnych).

Wszelkie reformy administracji publicznej, które można było dostrzec w ostatnim czasie, zdecydowanie zmieniają akcent samego zarządzania. Była już mowa o tym, że celem działania administracji publicznej staje

się, co bardzo cieszy, osiąganie wymiernych wyników. W tym kontekście przeobrażeniom ulegają również same kryteria oceny funkcjonowania instytucji publicznych. Zmiana orientacji takiego stylu zarządzania wymagała zastosowania menedżerskich metod zarządzania zarówno działalnością organizacyjną, jak i finansami administracji publicznej. Nurt Nowego Zarządzania Publicznego polega na zastosowaniu określonych modeli w zakresie zarządzania, które zaimplementowane są z organizacji prywatnych do sektora publicznego. Różnice pomiędzy modelami w sektorze publicznym przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe Zarządzanie Publiczne	Dobre zarządzanie
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	Kontakty	Konwencje
Styl kierowania	Styl biurokratyczny - administrowanie	Zarządzanie menadżerskie	Konsultowanie
Charakter relacji	Podporządkowanie i dominacja	Konkurencja i współpraca	Równość
Cel działania	Utrwalanie porządku	Wywoływanie pożądaných zmian	Porozumienie społeczne
Kierunek działań	Przyjęte procedury	Efekty i zmiany	Potrzeby
Organizacja państwa	Układy monocentryczne	Układy autonomiczne	Spółczesność obywatelskie

Źródło: opracowanie własne za: J. Czaputowicz, Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji, „Służba Cywilna” nr 11/2005, s. 25.

Nowe Zarządzanie Publiczne koncentruje również swoją uwagę na prawidłowym wyznaczeniu celów i analizie osiągniętych wyników, efektywnym zarządzaniu finansami, podnoszeniu jakości świadczonych usług oraz zastosowaniu nowoczesnych form zarządzania zasobami ludzkimi. Wskazane działania są niezbędne do wzrostu zaufania społecznego do administracji publicznej, bez tego bowiem nie tworzą się pożądane prawidłowe relacje pomiędzy tymi podmiotami.

Dalsza docieklivość autora, za podejściem M. Zawickiego, dowiodła, iż filozofia Nowego Zarządzania Publicznego powinna również skupiać się na poniższych procesach:

- odejściu od tradycyjnej administracji publicznej w kierunku modelu akcentującego nacisk na większą odpowiedzialność zarządzających;
- stworzeniu zdecydowanie bardziej elastycznych formy zatrudnienia, pracy i całej organizacji funkcjonowania administracji publicznej;
- wyznaczeniu jasno opracowanych planów działania, których zakres wykonania jest możliwy do osiągnięcia za pomocą trzech wskaźników, tj. oszczędności, efektywności, skuteczności (ang. economy, efficiency, effectiveness) (M. Zawicki, 2002, s. 77–82).

## Korzyści związane z wdrażaniem Nowego Zarządzania Publicznego

Zmiany w podejściu do systemu zarządzania w sektorze publicznym, zwiększając poziom jakości świadczonych usług, można już odnaleźć na początku lat 90. poprzedniego wieku. Wtedy to ówczesna Rada Ministrów razem z Organizacją Narodów Zjednoczonych zapoczątkowały tzw. projekt Umbrella, który obejmował doradztwo w zakresie jakości oferowanych przez sektor publiczny usług. Pierwsze dostrzegalne reformy administracji publicznej, wprowadzające założenia Nowego Zarządzania Publicznego, przeprowadzono w Wielkiej Brytanii, Australii oraz Nowej Zelandii. Później nowa koncepcja zarządzania przeniesiona została na fundament innych krajów, które często decydowały się na bardzo odważne zmiany gospodarcze i organizacyjne. Przykładem państw realizujących takie działania są np. Stany Zjednoczone, Szwecja, Irlandia, Francja, Holandia, Kanada oraz daleki Singapur czy Hongkong. Te zmiany dotarły również do Polski, jednak ich wdrażanie przebiega wciąż niesymetrycznie.

Zastosowanie rozwiązań koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego w strukturze funkcjonujących podmiotów sektora publicznego jest zjawiskiem bardzo korzystnym, którego efekty widoczne są zarówno dla pracowników zatrudnionych w tych podmiotach, jak i dla społeczeństwa.

Takie podejście powoduje, że zwiększa się skuteczność w realizacji zadań publicznych. Korzyści dotknąć mogą również samych funkcjonariuszy publicznych. Mogą być oni inaczej postrzegani przez swoich przełożonych, gdzie coraz częściej kierownictwo organów administracji publicznej będzie sięgało po ich wiedzę, doświadczenia, umiejętności rozwiązywania trudnych spraw. Co więcej, każdy z pracowników otrzyma równe szanse rozwoju swego potencjału oraz kariery zawodowej. Warunkiem tego jest wytrwałość w dążeniu do osiągnięcia zamierzonych celów, pracowitość, sumienność, rzetelność i staranność przy wykonywaniu swojej pracy.

Realizowana w tym duchu reforma sektora publicznego, otrzymała aprobatę ze strony społeczeństwa, któremu najbardziej zależy na profesjonalnej obsłudze, kompetencji urzędników i szybkości w załatwianiu spraw. Każda z obsługiwanych osób liczy przede wszystkim na przyjazność i dostępność do instytucji publicznych. Jak wiemy, nie zawsze się to udaje i nie zawsze niestety jest to możliwe. Trzeba budować, co już zostało w tym opracowaniu poruszone, zaufanie obywateli do samej administracji publicznej. Słyszyc się o głosach ograniczenia zatrudnienia w sektorze publicznym, w związku z wprowadzeniem elektronicznej administracji. Jest nadzieja, że nurt Nowego Zarządzania Publicznego będzie w tym procesie pomocny i co najważniejsze skuteczny, bo każdemu zależy na dobrej i otwartej administracji. Również kwestie zastosowania elementów etycznego postępowania przez pracowników sektora publicznego są akcentowane coraz mocniej, a to przyczynia się do sukcesywnego odbudowywania wizerunku całej administracji (J. Kisielnicki, 2010, s. 57-61).

Pojawiły się również obszary krytycznego spojrzenia na zastosowanie nowego nurtu zarządzania, które dotyczyły odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: jak ocenić skuteczność administracji, nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale przede wszystkim w kontekście zaspokajania potrzeb społecznych oraz kto będzie odpowiedzialny za te zmiany? Negatywna koncepcja rozumienia idei Nowego Zarządzania Publicznego przyczyniła się do intensyfikacji prac nad tą ideą, w efekcie czego wykorzystuje się mechanizmy współzarządzania (public governance), ściśle powiązane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Public governance skupia się obecnie na przejrzystości, równym traktowaniu, etycznym postępowaniu oraz solidarnej odpowiedzialności. Elementy zarządzania publicznego

odnaleźć można w administracji publicznej (K. Marchewka-Bartkowiak, 2011). Efektem tych prac, będących jednym z ważniejszych instrumentów nowego nurtu zarządzania, ostatnio coraz bardziej popularnego, jest budżet obywatelski, który został zapoczątkowany przez samorządy lokalne. W tym przypadku, mieszkańcy wspólnoty samorządowej mają istotny udział w procesie decyzyjnym, polegającym na wyborze obywatelskiego przedsięwzięcia finansowanego ze środków publicznych. Wzrost zaangażowania obywateli w takie działania, przyczynia się do lepszej transparentności i budowy wzajemnego, jakże potrzebnego poziomu zaufania do sektora publicznego. Przykładem takiej inicjatywy jest realizacja budżetu obywatelskiego w mieście Olsztyn. Przewidziana kwota w ramach Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego IV edycji w roku 2016 wynosi 3 730 000 zł. W ramach pewnego uporządkowania prac, wskazano określone rygory, tj.:

- limit finansowy projektu osiedlowego wynosi 110 000 zł;
- limit finansowy projektu zintegrowanego wynosi 300 000 zł;
- w 2017 roku zrealizowanych będzie minimum 23 projekty osiedlowe i 4 projekty zintegrowane;
- projekty zgłoszone w 2016 roku mogą dotyczyć wszystkich spraw, które mieszczą się w katalogu zadań własnych i zleconych gminy i powiatu;
- głosowanie odbywa się za pomocą kart do głosowania oraz elektronicznie.

Wykorzystanie zasad Nowego Zarządzania Publicznego w funkcjonowaniu administracji publicznej wpłynęło również na jawność informacji publicznej. Wprowadzenie 6 września 2001 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej, pozwoliło na odejście od stosowania praktyk, które były utożsamiane z poprzednim ustrojem (ustawa o dostępie do informacji publicznej), gdzie decyzje zapadały za zamkniętymi drzwiami, zaś zasady transparentności i przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej nie były respektowane. Obecnie większość spraw publicznych publikowanych jest w Biuletynach Informacji Publicznej oraz w innych, powszechnie stosowanych i dostępnych formach przekazu. Dziś każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu powyższej ustawy i podlega udostępnieniu oraz ponownemu wykorzystaniu. To z kolei pokazuje, czym jest przejrzystość informacji, niezbędna

w budowaniu społeczeństwa informacyjnego, opartego na wzajemnym zaufaniu. A obywatele są najważniejszymi cenzorami zmian, które odbywają się w administracji publicznej i to oni są najbardziej decyzyjni w swoich działaniach, decydując o zmianie, bądź też nie przedstawiciele reprezentujących ich interesy w administracji rządowej i samorządowej. W tym kontekście można zdecydowanie stwierdzić, iż koncepcja zmian w administracji publicznej, wykorzystująca nowe spojrzenie na zarządzanie, zapewniła zdecydowanie większą elastyczność funkcjonowania działania sektora publicznego oraz zwiększyła jego skuteczność w realizacji zadań.

Obserwacja autora, a także badania w kontekście realizacji zadań publicznych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego dowiodły, iż reformy związane z nową koncepcją zarządzania w administracji publicznej przebiegają wielopłaszczyznowo. W tabeli 2 przedstawione są obszary wpływu Nowego Zarządzania Publicznego na administrację samorządową.

Tabela 2: Najważniejsze przykłady obszarów reform związanych z NPM

Obszar	Krótką charakterystyka
Decentralizacja polityczna	Przekazanie zadań niższym szczeblom administracji publicznej i podmiotom prywatnym (partnerstwo publiczno-prywatne)
Decentralizacja zadaniowa	Wprowadzenie przepisów przyznających kompetencje zdecentralizowanych organów administracji publicznej
Poprawa jakości usług publicznych	Wykorzystanie mechanizmów rynkowych
Zorientowanie na rezultaty	Wyznaczenie celów i osób odpowiedzialnych za ich realizację
Zmiany w strukturze i kulturze organizacyjnej	Zastosowanie wdrażania zarządzania poprzez jakość świadczonych usług
Menedżerski sposób zarządzania	Wzmocnienie pozycji zarządzającego (kierownika)
Dość elastyczne zarządzanie zespołem	Elastyczne formy zatrudnienia (jednak oparte o obowiązujące w tym zakresie prawo)
Zmiana zasad finansowania zadań publicznych	Zastosowanie budżetów zadaniowych (to już jest wdrażane)
Akcentowanie etycznego postępowania w administracji publicznej	Wdrażanie etycznych kodeksów dobrej administracji
Większy akcent na obecność klienta (mieszkańca)	Uwzględnianie opinii publicznej podczas np. debat czy konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne (adaptowane za: M. Zawicki, Nowe zarządzanie publiczne, PWE, Warszawa 2011, s. 49-55).

Można przyjąć, iż dość kluczowym okresem zastosowanie koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego na fundament polskiej administracji publicznej było niewątpliwie wejście Polski w struktury Unii Europejskiej. Udział Polski w kształtowaniu budżetu Unii Europejskiej przyczynił się do wdrożenia (zgodnie z wytycznymi unijnymi) wielu wymaganych rozwiązań ponadnarodowych, niezbędnych w zakresie przede wszystkim absorpcji środków unijnych. Przykładem takiego działania są zamówienia publiczne, system ewaluacji czy pojawienie się w ustawie o finansach publicznych audytu wewnętrznego (ustawa o finansach publicznych). Większość bardzo praktycznych instrumentów związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym można odnaleźć w wielu ogólnokrajowych programach rozwoju.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak dokument niezwykle cenny dla omawianego nurtu zarządzania, a mianowicie „Strategia Rozwoju Kraju do 2020 roku” z września 2012 roku. W latach 2012-2015 realizowano priorytet pt. „Wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowywania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowa sprawozdawczość i rozliczanie z realizowanych projektów, podejście zadaniowe). Natomiast na lata 2016-2020 przewidziany jest do wdrażania priorytet pt. „Wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej (zmiana funkcjonowania organów kontrolnych)” (Strategia rozwoju kraju do 2020 roku, 2012, s. 43).

W zakresie realizacji powyższej strategii, efektywność administracji publicznej wzmocni niewątpliwie zastosowanie menedżerskiego modelu zarządzania publicznego. Jego celem będzie przede wszystkim orientacja na obywatela, koncentracja na kontrolę wyników, a nie procedur, a także zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych. W tym celu niezwykle cennym stanie się zagwarantowanie stabilizacji personalnej kadr zatrudnionych w sektorze publicznym oraz podnoszenie ich wiedzy i umiejętności. Także pożądaną wartością będzie budowa systemu motywacji. Pomocne w tym procesie będzie przygotowanie innowacyjnego programu szkolenia dla przyszłych, ale również i dla obecnych pracowników oraz popularyzacja zasad etycznego postępowania (kodeksy etyczne). Należy wzmocnić także system komunikacji łączący obywatela

z instytucjami publicznymi. Będzie to możliwe dzięki stworzeniu centralnej platformy przepływu informacji. Instytucje publiczne tworzą, co już obserwujemy, nowe formy włączania obywateli w proces konsultacji społecznych, które łączą szeroko rozumiane działania informacyjno-edukacyjne z debatą publiczną. To wszystko jest możliwe właśnie dzięki wykorzystaniu nowego modelu zarządzania, który również ma na celu przeciwdziałanie oszustwom i działaniom na szkodę administracji publicznej.

## PODSUMOWANIE

XXI wiek stawia przed całą administracją publiczną i zatrudnionymi w niej pracownikami wiele zadań, wyzwań oraz oczekiwań. W celu nadążania za nieustannymi zmianami musi ona wciąż się zmieniać. Nurt Nowego Zarządzania Publicznego dostrzega te wszelkie problemy i zagrożenia, starając się jednocześnie je rozwiązywać. Jest to możliwe dzięki przeniesieniu dobrych praktyk z powodzeniem funkcjonujących w organizacjach prywatnych. A taki sposób myślenia zwiększa także skuteczność procesu wykonywania misji społecznej, jakim jest sprawowanie władzy, co wpływa w sposób pozytywny na lepsze funkcjonowanie całej administracji.

Zastosowanie w sferze publicznej koncepcji płynącej z Nowego Zarządzania Publicznego, pomimo zapewne realnych i wymiernych korzyści, niesie także hipotetyczne niebezpieczeństwa. Stąd jego wprowadzanie musi odbywać się w sposób przemyślany i rozsądny. Nie można od razu całej administracji reformować. Jednak od pewnego czasu dostrzec można pozytywne zmiany w działalności organów administracji publicznej, w postaci chociażby sposobu realizacji zaplanowanych zadań. Zmiany dotyczą także samego potencjału społecznego, mającego duży wpływ na sposób wykonywania misji publicznej.

## BIBLIOGRAFIA

- Frączkiewicz-Wronka A. (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for All Season?*, „Public Administration” 1991, vol. 69 (1).
- Hood Ch. (1994), *The New Public Management in the 1980s. Variations on a Theme*, Accounting, Organization and Society, no. 2–3.
- Jankowski J. (2009), *Administracja elektroniczna*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Kisielnicki J. (2010), *Przyjazna administracja: marzenia czy konieczność*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji, nr 2 (12), Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Lubińska T., Strąk T., Platonoff A.L., Będzieszak M., Grodek M. (2009), *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] Lubińska T. (red.), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Agencje wykonawcze*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2011, nr 17(109)
- Opolski K., Modzelewski P. (2004), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa
- Peters B. G. (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Kansas 1996.
- Strategia rozwoju kraju do 2020 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wrzesień 2012.
- Zalewski A. (2007), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa
- Zawicki M. (2002), *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] Hauser J., Kukielka M. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo AE, Kraków.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).



Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.).