

Wdrażanie Nowego Zarządzania Publicznego jako sposób unowocześniania administracji publicznej w świetle wytycznych Komisji Europejskiej

Wprowadzenie

Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, które przystąpiły do Wspólnoty po 2004 r., przeważają te, które do początku lat 90. stanowiły część tzw. bloku wschodniego. Przez kilka dekad silnej centralizacji zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i politycznym wykształcił się w nich specyficzny model administracji, cechujący się m.in. głównie pionowym przepływem informacji, pomijaniem pracowników niższego szczebla w procesie decyzyjnym, a także niskim poziomem kreatywności i innowacji.

Równolegle w krajach zachodnich, pomimo sprzyjającego klimatu politycznego i funkcjonowaniu w systemie demokratycznym, administracja rozwijała się również w niepożądanym kierunku. Następował stopniowy jej rozrost obejmujący kolejne dziedziny życia, co powodowało coraz większą biurokrację i nadmierny formalizm.

W obliczu zaistniałych okoliczności Komisja Europejska, jako jeden z naczelných organów Unii Europejskiej, podjęła pracę nad gruntowną reformą systemu administracyjnego. Obejmuje ona nie tylko jej własne struktury i procedury, ale polega również na zachę-

caniu państw członkowskich do stosowania podobnych działań. W związku z tym sformułowanych zostało siedem wytycznych, na których ma się opierać nowoczesna administracja: skuteczność, przejrzystość, etyka i prawidłowe postępowanie, równe szanse, e-administracja, ochrona środowiska i wielojęzyczność¹. Podobne postulaty pojawiają się w teorii zarządzania od przełomu lat 70. i 80. Wtedy to zaczęła się rodzić koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego. Postulowała ona przenoszenie elementów dobrych praktyk, wypracowanych na podstawie kierowania przedsiębiorstwami, na grunt organizacji publicznych. Polegają one m.in. na wdrażaniu decentralizacji, dekoncentracji, zmianie sposobu motywowania pracowników, zorientowaniu na klienta i obywatela oraz bardziej racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami. Takie podejście pozwala unowocześnić skostniałą administrację i tchnąć w nią nowego ducha, tak aby mogła sprostać oczekiwaniom i wymaganiom, jakie przed nią stoją w obecnych czasach.

Różnice i podobieństwa pomiędzy organizacją publiczną i prywatną jako podstawa do wdrażania NZP

Jak zasygnalizowano na początku, podstawą dla rozwoju Nowego Zarządzania Publicznego było obserwowanie przedsiębiorstw i wyciąganie krytycznych wniosków z analizy sposobów kierowania nimi. Teoria zarządzania w dużej mierze bazuje na analizowaniu procesów zachodzących w prywatnych firmach. Nie ulega wątpliwości, że przynajmniej część z nich ma charakter uniwersalny i z łatwością można je zauważyć również w strukturach administracji. Aby łatwiej zrozumieć sens przenoszenia wzorców zarządzania z przedsiębiorstw na administrację, warto najpierw przyjrzeć się zasadniczym różnicom i podobieństwom zachodzącym pomiędzy oboma typami organizacji.

¹ <http://ec.europa.eu/civil_service/admin/index_pl.htm> [dostęp: 20.02.2012].

Profesor Koźuch organizację publiczną definiuje jako „organizację, operującą w sektorze publicznym, czyli jako instytucję publiczną oddziałującą na gospodarkę zarówno w sferze regulacji, jak i sferze realnej działalności podmiotów gospodarczych”², a także jako tę, której główną funkcją czy też misją „jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług publicznych”³. Z kolei przedsiębiorstwo na podstawie definicji prawnych i teorii ekonomicznych należałoby zdefiniować jako wyodrębniony prawnie, organizacyjnie i ekonomicznie podmiot dopuszczony przez przepisy prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, którą wykonuje we własnym imieniu i na własny rachunek po to, aby osiągnąć zysk.

Główne różnice, jakie można zaobserwować pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi, to:

Przedmiot transakcji z otoczeniem – obracają one innego typu dobrami. W przypadku organizacji publicznych są to dobra publiczne, to znaczy takie, z których jednocześnie może korzystać wiele osób, nikogo nie można wykluczyć z ich konsumpcji oraz użytkowanie takiego dobra przez jedną osobę nie wyklucza jego dostępności dla innych. Są one oferowane bezpłatnie. Z kolei organizacje biznesowe obracają dobrami prywatnymi, to znaczy nabywanymi odpłatnie przez jednostki lub gospodarstwa domowe. Charakteryzują się one tym, iż ich konsumpcja przez jedną osobę automatycznie wyklucza możliwość ich konsumpcji przez inną.

Prawna podstawa działania – organizacje prywatne działają na podstawie prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Pierwsze wyszczególnia istniejący w państwie system organów oraz ustala ich kompetencje i zachodzące między nimi relacje. Drugie zaś reguluje wzajemne prawa i obowiązki administracji publicznej i obywateli. Wynika z niego nadrzędna pozycja organów oraz możliwość stosowania władztwa administracyjnego. Jeśli chodzi o organizacje biznesowe, to działają one na podstawie prawa cywilnego

² B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w zarysie*, wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003, s. 42.

³ Ibidem, s. 48.

i handlowego, które charakteryzuje równość stron oraz dowolność zawierania umów kształtujących wzajemne stosunki pomiędzy stronami.

Obsługiwanie innego rodzaju klientów – do organizacji publicznych interesanci przychodzą nie dlatego, że chcą, ale dlatego, że muszą⁴. Udają się do różnych urzędów, ponieważ są zmuszeni do załatwienia pewnych koniecznych formalności, np. zapłaty podatku, wyrobienia dowodu osobistego itd. Z kolei do przedsiębiorstwa klient przychodzi dlatego, że chce. Ma on określone pragnienia i zgłasza się do wybranej przez siebie firmy z własnej woli, aby nabyć towar lub usługę, które zaspokoją jego potrzebę.

Odmienne sposoby zlecania zadań – zadania organizacji publicznej wynikają często z zapisów ustawowych, które nakładają na dany organ czy urząd określone kompetencje, bądź też są zlecane do realizacji przez inne organy wyższego szczebla. Zatrudnione w niej osoby często nie zajmują się więc wyznaczaniem zadań, a jedynie obmyślaniem, w jaki sposób wcielić w życie te, do których zobowiązują je odpowiednie przepisy. W organizacji prywatnej natomiast zadania są zlecane przez kierownictwo, które obserwuje sytuację rynkową swojej firmy i stara się na nią odpowiednio reagować, np. zmieniając ceny czy zwiększając lub zmniejszając poziom produkcji.

Pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi należy dostrzec również pewne podobieństwa:

Strategiczne myślenie – niezależnie od różnorodnej sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej poszczególnych przedsiębiorstw i organizacji publicznych ogólnie panuje zgodność co do kwestii, że kierowanie powinno być oparte na odgórnie ustalonej strategii i efektywnym jej spełnianiu. Według Ricky'ego W. Griffina przemyślana strategia to: „plan działania, który organizacja wybiera i wprowadza w życie, aby wspierać swoją misję i cele”⁵. Nie ulega najmniej-

⁴ Por. B. Plawgo, *Zarządzanie publiczne*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 200.

⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005, s. 247.

szej wątpliwości, iż tego typu dokument planistyczny powinna posiadać każda organizacja.

Dostarczanie społeczeństwu dóbr i usług – oba typy organizacji, pomimo że funkcjonują w diametralnie różnych sektorach, za cel (czasem nieformalny) swojego działania mają postawione dostarczanie określonych dóbr i usług zarówno poszczególnym jednostkom, jak i w szerszej skali – całemu społeczeństwu. Co prawda są to zupełnie odmienne rodzaje dóbr, gdyż administracja dostarcza dóbr publicznych, firmy komercyjne zaś – prywatnych. Inny jest także sposób ich dystrybuowania i cel ich dostarczania – organizacje prywatne nastawiają się na własny zysk, z kolei publiczne na zaspokajanie określonych potrzeb obywateli. Meritum natomiast pozostaje tożsame – świadczone są usługi i dostarczane dobra. Pociąga to za sobą konsekwencje w postaci szeregu podobieństw w zakresie kierowania organizacją.

Dążenie do redukcji kosztów – z powyższego podobieństwa wynika, że zarówno organy administracji, jak i przedsiębiorstwa są dostawcami dóbr i usług. Ponoszą one pewne nakłady na ich wytworzenie, przechowywanie, dostarczanie lub świadczenie oraz ich obsługę. Oba typy organizacji generują więc koszty. Aby móc realizować stawiane przed nimi zadania możliwie najefektywniej, potrzebują maksymalnej ilości wolnych środków pieniężnych. Jednym ze sposobów ich pozyskiwania jest wspólna tendencja do ograniczania kosztów funkcjonowania. Oczywiście tzw. cięcie kosztów w urzędach i firmach przebiega inaczej i dotyczy odmiennych kategorii wydatków.

Ludzie jako główny zasób organizacji – podstawowym podobieństwem jest to, że działalność zarówno urzędów, jak i przedsiębiorstw opiera się przede wszystkim na ludziach. Sukces organizacji i jej pozycja, jak twierdzi Leszek Koziół, „zależy w dużej mierze od ludzi w niej zatrudnionych. Pozostałe zasoby materialne, finansowe czy informacyjne w poszczególnych przypadkach mogą mieć istotne znaczenie. Jednak to zasoby ludzkie rozumiane jako ogół pracowników [...] decydują, jak zostaną spożytkowane inne zasoby”⁶.

⁶ L. Koziół i in., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie*, wyd. Biblioteka Pracownicza, Warszawa 2000, s. 21.

Zarządzanie a administrowanie

Ukazane wcześniej różnice pomiędzy organizacjami sektora publicznego, do których zalicza się organy administracji, a przedsiębiorstwami prywatnymi doprowadziły do wykształcenia się odmiennych sposobów sprawowania w nich funkcji kierowniczych. Na przestrzeni lat inaczej były one pełnione w firmach, które opierały się na kapitale własnym, a kierownictwu (często będącemu jednocześnie właścicielem) zależało na pomnażaniu własnego majątku. Prowadziło to do kształtowania bardziej elastycznych struktur organizacyjnych, decentralizowania sposobów podejmowania decyzji oraz innego niż w przypadku administracji systemu motywowania pracowników. Działo się tak, ponieważ istotą administracji jest działalność wykonawcza polegająca na realizacji zadań państwa⁷. W związku z tym administracja nie może kierować się w sposób bezpośredni czysto ekonomicznym punktem widzenia. Niektóre z funkcji, takie jak obronność, bezpieczeństwo wewnętrzne czy ochrona zdrowia, nie są dochodowe, jednakże konieczne jest ponoszenie wydatków na te sfery funkcjonowania państwa.

Tego typu przesłanki spowodowały, że rozwinęły się dwa sposoby kierowania organizacjami – zarządzanie oraz administrowanie. Obecnie na skutek wdrażania menedżeryzmu w sektorze prywatnym te pojęcia wydają się tożsame bądź przynajmniej pokrewne, jednak kiedyś rozumiane były zgoła odmiennie.

Zarządzanie (*management*) definiowane jest jako „zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”⁸. Pojęcie to utożsamiane jest przede wszystkim z sektorem prywatnym. Obejmuje ono szerokie spektrum działań menedżera, dotyczących niemal każdej dziedziny

⁷ Por. P.J. Suwaj, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] B. Kudrycka, op. cit., s. 36.

⁸ R.W. Griffin, op. cit., s. 6.

funkcjonowania przedsiębiorstwa. Wszystkie wymienione zadania kierownika, począwszy od podjęcia określonej decyzji, aż po ostateczną kontrolę wykonywaną na końcu całego procesu, mają być realizowane sprawnie i skutecznie. Sprawność polega na takim doborze środków dążenia do wyznaczonego celu, aby jego realizacja nie pochłonęła wyższych nakładów niż opłacalne. Z kolei skuteczność to osiąganie pożądanego efektu poprzez podjęcie trafnych decyzji i wcielenie ich w życie. Zarządzanie cechuje się więc dużą kreatywnością, która pomaga racjonalnie wykorzystywać zasoby, a także urzeczywistniać właściwe rozwiązania organizacyjne. Jest to kwintesencja funkcjonowania na wolnym rynku i tym samym podstawa działania wszystkich przedsiębiorstw.

Zupełnie inne podejście do kierowania w organizacjach publicznych prezentuje administrowanie, czyli styl sprawowania władzy charakterystyczny dla tradycyjnych organów administracji. Pojęcie „administrowanie” w literaturze zachodniej tłumaczone było jako „rządzić” (*governance*) w znaczeniu „sterować”⁹. Tak rozumiane rządzić to według definicji stworzonej przez Bank Światowy „zdolność organizacji do zapewnienia wszystkich dóbr publicznych i innych, które są wyrazem oczekiwań społeczeństwa i jego przedstawicieli, w sposób skuteczny, przejrzysty, bezstronny i odpowiedzialny, podporządkowany posiadanym zasobom”¹⁰. Widać więc, iż pojęcie to jest zupełnie odmienne od zaprezentowanego wcześniej zarządzania (*management*), jako pozbawione kreatywności i przedsiębiorczości. Skupia się jedynie na dostarczaniu obywatelom określonych dóbr i usług zaspokajających ich podstawowe potrzeby. Proces ten ma przebiegać bez zakłóceń, a każdy ma otrzymać to, czego potrzebuje. Brak tu jakiegokolwiek racjonalności w gospodarowaniu zasobami opierającej się na ich oszczędzaniu. Nie stosuje się też obrotu polegającego na inwestowaniu chwilowo nieużywanych środków w celu ich pomnożenia. Tak pojmowane administrowanie to rozdzielanie (według określonych kryteriów) dostępnych zasobów

⁹ P.J. Suwaj, op. cit., s. 34.

¹⁰ Ibidem, s. 48.

aż do ich wyczerpania, pomiędzy potrzebujących ich obywateli, przy jednoczesnym pilnowaniu, aby proces ten dokonywał się w sposób bezproblemowy. Potwierdza to koncepcja Henriego Fayola, według którego „rządzić” znaczy „zapewnić bieg wszystkim czynnościom”¹¹.

Obie koncepcje kierowania organizacją – zarządzanie i administrowanie – znacznie się od siebie różnią, ponieważ wyewoluowały w odmiennych warunkach i otoczeniu. Jak wykazuje powyższe zestawienie, pierwsza z nich jest zdecydowanie bardziej efektywna. Dlatego też aby unowocześnić administrację, Nowe Zarządzanie Publiczne postuluje zaszczepianie zarządzania na gruncie organizacji publicznych.

Istota Nowego Zarządzania Publicznego

Nowe Zarządzanie Publiczne powstało jako odpowiedź na stagnację i niewydolność sektora publicznego będącą skutkiem stosowania w nim administrowania jako dominującego stylu kierowania. Nurt ten proponuje reformę administracji publicznej w kierunku zapewniającym zwiększenie odpowiedzialności kierownictwa, promowanie etyki w służbie publicznej, obniżanie kosztów funkcjonowania oraz stosowanie kryteriów jakości w sektorze publicznym. Środkiem do osiągnięcia tak nakreślonego celu są wytyczne zawarte na początku pracy, sformułowane przez Komisję Europejską. Nowe Zarządzanie Publiczne opiera się przede wszystkim na orientacji strategicznej, decentralizacji i dekoncentracji, wprowadzaniu w sektorze publicznym mechanizmów rynkowych oraz zorientowaniu na wyniki¹².

¹¹ J. Machaczka, *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005, s. 12.

¹² Por. A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009, s. 47.

Szczególnie istotna jest kwestia decentralizowania administracji, ponieważ zwiększa ono autonomię kierowników oraz partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji. Dzięki temu łatwiejsza jest kontrola administracji przez społeczeństwo oraz równocześnie wzrasta skuteczność zarządzania.

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych powoduje m.in. racjonalizowanie gospodarowania dostępnymi zasobami, a w konsekwencji podnosi efektywność ekonomiczną danej jednostki. Dzieje się tak, ponieważ dyscyplina w rozdysponowywaniu zapasów sprawia, że nie wykorzystuje się ich wyłącznie na drodze procedur, ale przede wszystkim na podstawie wnikliwej analizy zasobów. Uwzględnienie jej wyników pomaga dążyć do uzyskiwania większych rezultatów przy ponoszeniu możliwie najniższych nakładów.

Zorientowanie na wyniki można osiągnąć poprzez wzbogacenie systemu motywacji pracowników o takie narzędzia, jak nagrody za wysokie wyniki w postaci darmowych kursów i szkoleń czy innych niematerialnych form zachęt do pracy, w zależności od indywidualnych uwarunkowań. W osiągnięciu lepszych wyników powinno również pomóc dezagregowanie organizacji i podzielenie jej na szereg mniejszych komórek. Ułatwia to precyzyjne określenie zadań dla poszczególnych jednostek i przyznanie odpowiedniego zakresu odpowiedzialności¹³. Osiągnięciu lepszych wyników służy również wdrażanie elektronicznej obsługi klientów. Daje im to wyraźne korzyści – mogą załatwić wiele spraw, nie wychodząc z domu, oszczędzając tym samym czas i energię. Ponadto pomaga zmniejszać kolejki w urzędach, dzięki czemu znacząco odciąża ich pracowników. Poprzez Internet świadczone są m.in. takie usługi, jak wymiana dokumentów czy identyfikacja obywateli; funkcjonuje także e-PUAP (Platforma Usług Administracji Publicznej)¹⁴.

¹³ Por. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, <http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html> [dostęp: 20.02.2012].

¹⁴ <<http://www.eadministracja.pl/korzy%C5%9Bci-z-wdro%C5%BCenia-eadministracji>> [dostęp: 20.02.2012].

Istotnym elementem NZP jest również odmienne niż w tradycyjnej administracji podejście do kwestii finansowych. Koncepcja ta opowiada się za wdrażaniem budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania wydatków. Taki sposób konstruowania budżetu jest znacznie bardziej efektywny, ponieważ konsoliduje ogół wydatków sektora finansów publicznych, umożliwia ich powiązanie z konkretnymi celami i zadaniami oraz sprzyja międzyresortowej współpracy w zarządzaniu środkami pieniężnymi¹⁵. Z kolei wieloletnie planowanie sfery finansów umożliwia jej odpolitycznienie i kontynuowanie kluczowych inwestycji pomimo zmian władz. Zapobiega ono sytuacji, w których po kolejnych wyborach, wygranych przez inną niż dotychczas rządzącą partię, nowi władarze ze względów czysto politycznych, nawet wbrew zdrowemu rozsądkowi, przerywają dotychczasowe inwestycje, a skupiają się na innych, słusznych z punktu widzenia ich lub ich wyborców. Zatem gwarantuje to ciągłość rozwoju.

Powyższe poglądy znajdują odzwierciedlenie w koncepcji Ch. Hooda, według którego Nowe Zarządzanie Publiczne składa się z siedmiu zasadniczych filarów¹⁶:

- wprowadzenia menedżerskiego zarządzania w sektorze publicznym;
- jasno określonych standardów i mierników działalności;
- większego nacisku na kontrolę wyników jednostki;
- nastawienia na dezagregację jednostek sektora publicznego;
- wprowadzenia konkurencji do sektora publicznego;
- wykorzystania technik i metod zarządzania stosowanych w sektorze publicznym;
- nacisku na większą dyscyplinę i oszczędność w wykorzystaniu zasobów.

¹⁵ Por. T. Lubińska, T. Strąk, A.L. Platonoff, M. Będzieszak, M. Grodek, *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] T. Lubińska (red.), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 46.

¹⁶ Por. L. Borowiec, *Zbilansowana karta dokonań jako instrument rachunkowości zarządczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] W. Bojar (red.), *Studia i materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą*, Bydgoszcz 2010, s. 75.

Z kolei S.J. Bailey wskazuje, że aby reformować administrację w duchu NZP, konieczne jest wykorzystywanie takich instrumentów, jak:¹⁷

- prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych;
- kontraktowanie usług na podstawie przetargów;
- tworzenie rynków wewnętrznych;
- tworzenie agencji;
- opłaty za usługi.

Prywatyzacja jest możliwa w przypadku najmniej dochodowych dziedzin działalności, które nie dostarczają obywatelom na tyle kluczowych usług, aby koniecznie musiały znajdować się wewnątrz struktur administracyjnych. Odciąża to finansowo sektor publiczny, a jednocześnie daje nadzieję, że prywatny inwestor, kierując się własnym zyskiem, odpowiednio zreformuje tę działalność z pożytkiem dla siebie, ale też klientów.

Kontraktowanie usług w drodze przetargów ma związek z *outsourcingiem*, polegającym na zleceniu na zewnątrz niektórych czynności wykonywanych dotąd przez aparat państwowy. Jeśli dana usługa nie może być sprywatyzowana, a świadczenie jej przez organizację publiczną jest nieefektywne, organizacja ta może zamówić jej wykonanie u firmy zewnętrznej. Tym samym zachowuje kontrolę nad ustalaniem konkretnych wielkości, terminów czy zakresu usług, a jednocześnie minimalizuje koszty związane z ich realizacją, wybierając przedsiębiorstwo, które przedstawi najkorzystniejszą ofertę.

Tworzenie rynków wewnętrznych polega na wprowadzaniu elementu konkurencji pomiędzy jednostkami wykonującymi podobną działalność. Rywalizacja między nimi sprawia, że każda z nich stara się wykonać zlecone jej zadania lepiej niż konkurent. Konsekwencją jest wzrost wyników osiągniętych przez wszystkie jednostki, które biorą udział w tego typu współzawodnictwie.

¹⁷ Por. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu Nowego Zarządzania Publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH w Warszawie, Warszawa 2007, s. 29.

Agencje zostały utworzone, aby realizować funkcje wykonawcze w zakresie zadań określanych przez ministrów. Alojzy Zalewski twierdzi, że powstały one, gdyż zadania te z różnych względów nie mogły zostać zlecone innym podmiotom w drodze przetargu ani też konkurującym ze sobą na rynkach wewnętrznych jednostkom. Forma agencji nadaje im swobodę działania pozwalającą realizować wytyczone cele przy jednoczesnym obniżeniu kosztów oraz dostosowaniu się do wymagań klientów¹⁸.

Sposób na sfinansowanie realizacji tych zadań, które przynoszą największe straty sektorowi publicznemu, a jednocześnie nie jest on w stanie przekazać ich innym podmiotom, to odpłatność za część usług świadczonych przez administrację. Należy pamiętać, aby była ona racjonalna. Powinno się ją nakładać jedynie na te dobra, bez których obywatel może się obejść bez szkody dla siebie w przypadku podjęcia decyzji o rezygnacji z korzystania z nich. Uzyskane w ten sposób pieniądze zasilają budżet danej jednostki i pozwalają utrzymać jej odpowiednią kondycję ekonomiczną. Jest to również pozytywne z punktu widzenia klienta, który może otrzymywać usługi na odpowiednim poziomie. Lepiej jest dla niego uzyskać za drobną opłatą daną usługę wysokiej jakości, niż otrzymać ją bezpłatnie, ale – wskutek niewydolności finansowej świadczącej ją organizacji – w złym stanie.

Korzyści oraz negatywne konsekwencje wdrażania Nowego Zarządzania Publicznego

Wdrażanie w administracji Nowego Zarządzania Publicznego bez wątplenia jest zjawiskiem korzystnym zarówno dla umiejscowionych w niej organów i ich pracowników, jak i dla ogółu społeczeństwa. Organy te są bardziej wydolne z ekonomicznego punktu widzenia, na co ogromny wpływ ma urynkawianie niektórych aspektów funkcjonowania w sektorze publicznym. W konsekwencji

¹⁸ Por. *ibidem*, s. 31.

znacznie zwiększa się ich skuteczność. Korzyści dotyczą również urzędników. Przystają oni być traktowani mechanicznie, jedynie jako niewiele znaczące trybiki w wielkiej maszynie, i dostrzega się w nich kapitał ludzki – główne źródło bogactwa organizacji. Każdy z nich ma równe szanse rozwoju swego potencjału oraz kariery, o ile będzie wytrwale dążył do doskonalenia swych umiejętności i starannie wykonywał swoją pracę. Przeprowadzona w tym duchu reforma administracji zyskuje szeroką aprobatę ze strony obywateli. Dzięki niej z petentów, a więc osób traktowanych z wyższością i obsługiwanych z małą dawką sympatii, stają się klientami traktowanymi przyjaźnie i otwarcie. Jest to jeden z przejawów etyki i dobrego postępowania, które zaczynają na stałe gościć w polskiej administracji, przyczyniając się do stopniowej poprawy jej wizerunku. Stosowanie zasad NZP wpłynęło również na jawność informacji. Pozwoliło odejść od praktyk charakterystycznych dla poprzedniego ustroju, w którym większość decyzji zapadała za zamkniętymi drzwiami. Wszystkie istotne dla społeczeństwa informacje publikowane są w Biuletynach Informacji Publicznej i innych powszechnie dostępnych informatorach, dzięki czemu panuje pełna przejrzystość informacji. Z kolei internetowy dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego, uruchomienie projektu e-podatki, e-PUAP czy możliwość skorzystania on-line z bazy aktów prawnych i formularzy¹⁹ oraz rejestracji w CEIDG to dowód na powolne, lecz systematyczne rozwijanie e-administracji. W dzisiejszym zglobalizowanym świecie stanowi ona duże ułatwienie dla klientów, którzy nie zawsze dysponują wolnym czasem, by stawić się w urzędzie.

Oczywiście Nowe Zarządzanie Publiczne ma również wady. Otóż nieumiejętne jego przenoszenie na grunt administracji może skutkować naturalnym zanikiem władztwa państwowego i części jego struktur, które rozpląną się w morzu wolnego rynku. Jest to o tyle niebezpieczne, że może doprowadzić do zaprzestania ofero-

¹⁹ Por. C.M. Olszak, G. Billewicz, *Wykorzystywanie narzędzi ICT w zarządzaniu publicznym (na przykładzie administracji publicznej)*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), op. cit., s. 390–394.

wania społeczeństwu pewnych kategorii dóbr, znanych obecnie jako dobra publiczne. Ich produkcja stałaby się nieopłacalna dla podmiotów prywatnych. Jednakże tak skrajna sytuacja jest niemal nieprawdopodobna i nie zaistniała wcześniej nawet w państwach, które koncepcję tę wdrażają w stopniu bardzo zaawansowanym. Inną wadą NZP jest fakt, że to idea nowatorska, wymagająca specyficznego podejścia do kierowania organizacją. Jej urzeczywistnienie jest więc czasochłonne i wymaga zmiany nawyków oraz schematów myślowych. Krytykować Nowe Zarządzanie Publiczne mogą również ci spośród urzędników starej generacji, którzy przyzwyczaili się traktować swoją pracę jako ciepłą posadę zapewniającą stabilizację zatrudnienia i wynagrodzenia oraz gwarantującą awans niezależnie od osiągniętych wyników. Położyło ono kres takiemu traktowaniu sektora publicznego. Kariera w zreformowanej administracji zależy od samorozwoju, ambicji, kreatywności i wyników. NZP nie należy wdrażać zbyt gwałtownie. Błąd ten popełniono podczas reformy administracji w Wielkiej Brytanii na początku lat 90. Starano się dopasować do niego tamtejszy system zarządzania zasobami ludzkimi. Zmieniono więc charakter umów o pracę i dokonano przekształceń w sposobach wynagradzania pracowników. Wysokość pensji została uzależniona od uzyskiwanych efektów i była kształtowana na podstawie gry sił popytu i podaży na rynku pracy. Zdecentralizowano też negocjacje płacowe, przekazując je na szczebel lokalny. Doprowadziło to do rozwarstwienia wynagrodzeń. Różnica w poziomie pensji pomiędzy najlepiej i najgorzej zarabiającymi urzędnikami wynosiła około 50%. Po trzech latach zaprzestano tak radykalnych reform i częściowo powrócono do stanu poprzedniego²⁰.

Podsumowanie

Na początku XXI w. przed administracją stoi wiele wyzwań i oczekiwań. Aby nadążyć za zmieniającym się światem i popraw-

²⁰ Por. A. Zalewski, op. cit., s. 49–50.

nie funkcjonować w złożonym i dynamicznym otoczeniu, musi ona stale się zmieniać i uelastyczniać. Dawna, zbiurokratyzowana forma organizacji publicznej obecnie nie jest w stanie w pełni realizować swych służebnych funkcji wobec społeczeństwa. Nowe Zarządzanie Publiczne dostrzega te problemy i wychodzi im naprzeciw. Przenosząc część dobrych praktyk wypracowanych w prywatnych przedsiębiorstwach na grunt sektora publicznego, znacznie go wzbogaca i unowocześnia.

Jak zauważyli B.G. Peters i J. Pierre, NZP nie tylko wyraźnie podniosło efektywność sektora publicznego w ujęciu gospodarczym. Zwiększyło również skuteczność procesu sprawowania władzy²¹. Ma to pozytywny skutek w postaci lepszego funkcjonowania całego państwa.

Ważny jest również fakt, że wcielenie w życie idei i zasad NZP jest niezwykle pomocne w realizacji wytycznych dotyczących administracji wydanych przez Komisję Europejską. Postępujący rozwój w zakresie wdrażania skuteczności, przejrzystości, etyki, równych szans oraz e-administracji pozwala z optymizmem patrzeć w przyszłość. Należy przy tym pamiętać, że Nowe Zarządzanie Publiczne, mimo ogromnych korzyści, niesie ze sobą również hipotetyczne zagrożenia. Dlatego jego wprowadzanie musi odbywać się w sposób uważny i racjonalny. Krytyczna analiza wszelkich warunkowań i uwzględnienie specyfiki polskiego sektora publicznego powinny jednak przynieść zadowalające rezultaty.

²¹ Por. B.G. Peters, J. Pierre, *Zakończenie*, [w:] B. Kudrycka (red.), op. cit., s. 563.