

MARIUSZ SWORA

PAŃSTWO KONTRAKTUJĄCE REFORMA SEKTORA PAŃSTWOWEGO W NOWEJ ZELANDII¹

Przykłady reform systemów administracyjnych państw Brytyjskiej Wspólnoty Narodów stosunkowo rzadko pojawiają się w polskich dyskusjach na temat reform administracyjnych. Tym bardziej dotyczy to przykładu państwa tak odległego, jak Nowa Zelandia. Polska nauka o administracji publicznej i doktryna prawa administracyjnego znajdują się pod silnym wpływem kontynentalnych koncepcji i teorii administracji publicznej, które silnie akcentują zasadę państwa prawnego i hierarchiczny model administracji, stąd też naturalnym jest zainteresowanie wzorcami wypracowanymi w obszarze oddziaływania tych koncepcji i teorii. Przepływ informacji i wiedzy w dobie globalizacji sprawia, że nawet tak odległe, jak opisane w niniejszym artykule wzorce, stają się bliższe, co nie znaczy, że zawsze możliwe do zastosowania w odmiennym kręgu kulturowym.

Reformę sektora publicznego i gospodarki w Nowej Zelandii przeważnie przedstawia się w literaturze jako przykład udanych przekształceń, zmierzających w stronę liberalizacji gospodarki i poprawienia skuteczności działania administracji publicznej². Suma nowozelandzkich reform pozwoliła na zmianę wizerunku tego państwa, które opisywano jeszcze na początku lat 80. ubiegłego wieku jako najbardziej centralistyczne państwo OECD. Pod koniec lat 90. Nowa Zelandia była już postrzegana jako jedno z najbardziej otwartych i rynkowo ukierunkowanych państw na świecie³.

Oczywiście w krótkim opracowaniu nie da się ująć całokształtu reform administracyjnych i rynkowych przeprowadzonych w Nowej Zelandii. Celem niniejszego opracowania będzie przedstawienie założeń i wybranych aspektów nowozelandzkiej reformy, a mianowicie: wprowadzonego systemu kontraktowania oraz zmian w zakresie funkcjonowania służby cywilnej. Ponadto przedmiotem zainteresowania będzie kwestia możliwości recepcji wypracowanych w jej ramach wzorców w innych państwach. Pierwsza część niniejszego artykułu przybliży system ustrojowy Nowej Zelandii oraz podstawy prawne przeprowadzonych reform, w drugiej przedmiotem rozważań będą podstawowe założenia i planowany zakres nowozelandzkiej reformy, w trzeciej przedstawiony zostanie zarys

¹ Autor wyraża podziękowanie za cenne i wykorzystane w pracy uwagi oraz konsultacje ambasadorowi RP w Nowej Zelandii Lechowi Mastalerzowi.

² F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 28 i n.

³ M. P. McTigue, *Alternative to Regulation: A Study of Reform in New Zealand*, Regulation – Winter 1998, s. 34;

funkcjonowania służby cywilnej, a w czwartej zostanie poddany analizie system kontraktowania. Jest to z pewnością najistotniejszy element przeprowadzonej reformy administracji, choć pamiętać oczywiście należy, że jest tylko jej częścią. Wreszcie, w kolejnych częściach opracowania przedstawione zostaną poglądy krytyków reformy oraz prognozy dotyczące możliwości recepcji nowozelandzkiego modelu w innych państwach, także w Polsce.

I. Nowa Zelandia jest monarchią konstytucyjną należącą do Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (Commonwealth), opartą na westminsterskim systemie rządów. Parlament tworzy suweren oraz jednoizbowa Izba Reprezentantów (House of Representatives). W ramach reformy ustrojowej poprzedzonej referendum z 1993 r. zmianie uległ system wyborczy – Nowa Zelandia wprowadziła (wzorowany na niemieckim) proporcjonalny system wyborczy⁴. Po raz pierwszy w anglojęzycznej demokracji wprowadzono więc system pozwalający na głosowanie na listy partyjne⁵. Takie rozwiązanie zasadniczo zmieniło obraz nowozelandzkiego parlamentu, zdominowanego do tej pory przez dwie partie (konserwatywną – Partia Narodowa i labourzystów)⁶, będąc częściowym odejściem od czystego modelu westminsterskiego⁷.

Suwerenem Nowej Zelandii jest aktualny monarcha Wielkiej Brytanii, którego reprezentuje Gubernator Generalny. Jego kompetencje są jednak bardzo ograniczone – sprowadzają się do zwoływania parlamentu, ogłaszania wyborów, podpisywania aktów prawnych i nominacji. Monarcha i Gubernator Generalny są politycznie neutralni. Władzę wykonawczą sprawuje rząd (*government*), na którego czele stoi premier. Pozycja premiera nie jest szczegółowo unormowana w przepisach prawa, opierając się na uznanych konwencjach konstytucyjnych. Rola premiera jest opisywana jako pierwszego wśród równych, co oznacza, że jest on najwyższym organem administracji, ale jednocześnie musi przestrzegać wszystkich decyzji podejmowanych przez gabinet. Nowozelandzki premier powołuje i odwołuje ministrów, zwołuje posiedzenia gabinetu i ustala ich program, komentuje i poddaje krytyce decyzje ministrów. Taka rola premiera jest charakterystyczna dla systemu westminsterskiego i wynika z tego, że tradycyjnie sprawuje ją szef partii rządzącej⁸.

Szczególne znaczenie w ramach egzekutywy posiada gabinet (*cabinet*), składający się obecnie z 18 ministrów (łącznie jest ich 25, część z nich nie wchodzi jednak w skład gabinetu, razem z pozostałymi tworzą tzw. *Executive Council*)

⁴ Na temat niemieckiego „zracjonalizowanego systemu proporcjonalnego”, zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 300.

⁵ Szerzej: J. H. Nagel, *Constitutional Reform and Social Difference in New Zealand*, „Cardozo Journal of International & Comparative Law” 1996, nr 4, s. 373 i n.

⁶ Co ciekawe, program reform zaczęli realizować w 1984 r. labourzyści, reformy były jednak kontynuowane i rozwijane przez Partię Narodową po dojściu do władzy w 1990 r.; świadczy to o konsensusie wokół programu reform, których zakres i cel mogły *de facto* budzić istotne kontrowersje.

⁷ J. H. Nagel, op. cit., gdzie autor, wskazując na taki efekt zmian, podkreśla, że w wyniku ich przeprowadzenia doszło do demokratyzacji prawa wyborczego; jednak np. A. Schick, patrząc przez pryzmat osłabionej zdolności strategicznej (*strategic capacity*) rządu, negatywnie ocenia efekt wprowadzonego proporcjonalnego systemu wyborczego; A. Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand Sector in a Time of Change*, Wellington 1996, s. 62; zob. również porównanie argumentów na rzecz systemów większościowych i proporcjonalnych, B. Banaszak, op. cit., s. 298 i n.

⁸ Por. A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Longman 2002, s. 197 i n.; O. Hood Philips, P. Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Londyn 1987, s. 317 i n.

oraz sektor państwowy (*state sector*)⁹. Na sektor państwowy składają się wszystkie organizacje administracji centralnej. Są nimi: departamenty wchodzące w skład służby publicznej oraz te, które istnieją poza służbą; urzędy parlamentarne; bank centralny Nowej Zelandii; jednostki organizacyjne Korony (*Crown entities*) oraz przedsiębiorstwa państwowe¹⁰.

Strukturę i zadania samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii reguluje ustawa o samorządzie lokalnym z 2002 r. (*Local Government Act 2002*)¹¹. Podstawowe zadania postawione przed samorządem terytorialnym to: 1) tworzenie odpowiednich warunków dla podejmowania demokratycznych decyzji na poziomie lokalnym (*democratic local decision-making*) i działań przez wspólnoty, oraz w ich imieniu; 2) działanie na rzecz obecnego i przyszłego dobrobytu wspólnot lokalnych: ekonomicznego, społecznego, kulturalnego i w zakresie ochrony środowiska (art. 10). Samorząd terytorialny, zgodnie z art. 21 tej ustawy, ma charakter dwustopniowy: terytorialny (*territorial*) oraz regionalny (*regional*)¹². Samorząd jest w znacznym stopniu niezależny od władz centralnych. Jednostki samorządu łącznie z organizacjami sektora państwowego tworzą sektor publiczny. Zadania, którymi zajmuje się administracja centralna, to przede wszystkim: obronność, polityka zagraniczna, handel, zatrudnienie, opieka społeczna, zdrowie, edukacja, wymiar sprawiedliwości, porządek publiczny, transport, waluta. Obecnie istotnym zadaniem realizowanym przez administrację centralną, obok wyżej wymienionych, jest projekt *e-government*. Intencją jego autorów było dokonanie istotnych zmian w zakresie relacji pomiędzy administracją a obywatelem, przy wykorzystaniu możliwości, które dają techniki informatyczne¹³. Administracja regionalna zajmuje się przede wszystkim gospodarką zasobami naturalnymi regionu, ochroną środowiska, ochroną przeciwpowodziową, planowaniem przestrzennym oraz transportem publicznym. Z kolei administracja lokalna wypełnia zadania z zakresu gospodarki komunalnej, utrzymania parków lokalnych, basenów, dróg lokalnych, bibliotek, wydawania pozwoleń budowlanych i pozwoleń w zakresie korzystania ze środowiska naturalnego.

Reforma, o której będzie mowa dalej, rozpoczęła się w 1984 r. i – oprócz sfery gospodarczej – dotyczyła (przede wszystkim) funkcjonowania administracji centralnej. Zasadnicze znaczenie dla jej wprowadzenia miało uchwalenie w 1988 r. ustawy o sektorze państwowym (*State Sector Act* – dalej: SSA) oraz rok później ustawy o finansach publicznych (*Public Finance Act*). Pierwsza z nich przekazała zasadniczą część odpowiedzialności za wydajne i efektywne

⁹ M. W. Gobbi, *Enhancing Public Participation in the Treaty – Making Process: An Assessment of New Zealand Constitutional Response*, „Tulane Journal of International & Comparative Law”, 1998, nr 6, s. 78; liczba ministrów zależy od decyzji premiera, por. też www.dpme.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list.htm.

¹⁰ Szerzej: OECD Public Management: Profiles 1992, s. 209.

¹¹ Nowoczesna struktura samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii została wprowadzona na mocy poprawek do przyjętej w 1974 r. ustawy *Local Government Act* (obecnie w zasadniczej części nie obowiązuje), przyjętych w 1989 r., które zakładały podobne cele jak omawiane szeroko w niniejszym artykule cele reformy centrum rządowego, a więc: potrzebę wzmocnienia odpowiedzialności (*accountability*), przejrzystości oraz większej efektywności operacyjnej; kolejny etap reformy samorządowej został przeprowadzony w 1996 roku i skupiał się na sferze finansów samorządowych.

¹² W ramach reformy z 1989 r. wyodrębniono 12 rad regionalnych (*regional councils*) oraz 74 terytorialne (16 rad miejskich, 57 rad dystryktów i radę Hrabstwa Wysp Chatham).

¹³ Wprowadzenie programu *e-government* zostało podzielone na etapy, działania objęte pierwszym z etapów wprowadzania programu opisuje raport *Achieving e-government 2004*, NZ State Services Commission, październik 2004, s. 6 i n.

zarządzanie departamentami rządowymi dyrektorem zarządzającym (*chief executives* – dalej: szefowie departamentów)¹⁴ oraz zmieniła zasadniczo relacje w ramach nowozelandzkiej służby publicznej. Druga zmieniła podstawy zarządzania w sektorze publicznym. Dodać jeszcze należy, że w ramach reformy dokonano prywatyzacji i korporatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Prawne podstawy tego procesu uregulowane zostały w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 1989 r. (*State Owned Enterprises Act*). W zakresie finansów publicznych zreformowano politykę finansową i wzmocniono sprawozdawczość finansową w sektorze publicznym. Zmiany te zostały wprowadzone ustawą o odpowiedzialności skarbowej z 1994 r. (*Fiscal Responsibility Act*).¹⁵

II. Problematyka menedżeryzmu i państwa kontraktującego nie jest nowa w analizie funkcjonowania administracji publicznej. Reformy, które polegają na przenoszeniu wzorców istniejących w sektorze rynkowym do zarządzania sektorem publicznym, przeprowadzane są w różnych państwach i opisuje się je często w kategoriach Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – dalej: NZP)¹⁶. Taki opis jest jednak pewnym uproszczeniem. Reformy, często wiązane z NZP, w rzeczywistości mają różny charakter, stąd też warto posłużyć się funkcjonującym w literaturze głębszym podziałem rodzajów reform, wyróżnianych ze względu na ambicje państw, które je przeprowadzają. Wyróżnia się więc reformy, które mają na celu utrzymanie w jak największym stopniu *status quo* przez podjęcie działań w kierunku poprawy istniejących struktur i działalności państwa (np. Niemcy i Komisja Europejska); reformy zmierzające do zmodernizowania w procesie głębokich zmian istniejących instytucji (w szczególności Kanada, Finlandia, Francja, Holandia, Szwecja); reformy zmierzające do urynkowienia w drodze wprowadzenia mechanizmów i warunków rynkowych do sektora publicznego (przede wszystkim Australia, Nowa Zelandia i Wielka Brytania) oraz takie, które dążą do osiągnięcia celu w postaci ograniczonego państwa (*minimal state* – USA).¹⁷ Dodać jeszcze należy dla porządku, że głębokie reformy administracyjne, które przeprowadzono w Europie Środkowej i Wschodniej, trudno jednoznacznie sklasyfikować zgodnie z przedstawionym powyżej podziałem ze względu na ich specyficzne cele. W reformach państw byłego bloku wschodniego podstawowym celem była raczej demokratyzacja, decentralizacja i dostosowanie administracji do działania w warunkach gospodarki rynkowej (w państwach przyjętych do UE i kandydujących, również europeizacja prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej)¹⁸, niż wprowadzanie

¹⁴ Z zastrzeżeniem wszelkich odmienności, *chief executive* jest odpowiednikiem sekretarza stanu.

¹⁵ Szczegółowo akty prawne, które legły u podstaw nowozelandzkich reform, omawia G. Scott, *Public Management in New Zealand – Lessons and Challenges*, New Zealand Business Roundtable 2001, s. 11 i n.; akty te z poprawkami dostępne są na stronach rządowych (prowadzonych przez Parliamentary Counsel Office), www.legislation.govt.nz.

¹⁶ E. S. Savas, *Privatization and the New Public Management*, „Fordham Urban Law Journal” 2001, nr 28, s. 1736. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 471.

¹⁷ Powołujący się na C. Pollita i G. Bouckaerta, E. C. Page, *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, w: *Governing Europe*, Oxford University Press, red. J. Hayward, A. Menon, Oxford 2003, s. 168.

¹⁸ Por. T. Rabska, *Przyręczanie ciągłości pojęć prawnych*, w: *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. J. Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka i in., Warszawa 1999, s. 210 i n.; J. Fournier, *Governance and European Integration – Reliable Public Administration*, w: *Preparing*

zasad nowoczesnego zarządzania do sektora publicznego. Ten etap reform zdaje się jeszcze czekać na swój czas w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Już na wstępie nowozelandzkie reformy można zaliczyć do tych, które zmierzają do wprowadzenia metod rynkowych do sektora publicznego. Są one bardzo bliskie modelowi NZP, który – jak wskazuje się w literaturze – jest konceptualną bazą dla kategorii reform sektora publicznego nazywanych westminsterskimi¹⁹. Aby w pełni zrozumieć ich charakter, należy jednak odpowiedzieć sobie na pytanie: czym tak właściwie jest NZP i czy jego przejawem jest wprowadzenie li tylko kontraktualnych metod realizacji zadań publicznych, które mają być przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu? Otóż, koncepcja NZP nie ogranicza się wyłącznie do szerokiego wprowadzenia kontraktów do sfery zarządzania publicznego, lecz charakteryzowana jest przez następujące założenia: 1) administracja jest skierowana w pierwszym rzędzie na osiąganie wyników, a dopiero później na „wejścia” i procesy działania; 2) szerokie wykorzystanie mechanizmów rynkowych w procesie dostarczania dóbr i usług publicznych; 3) działania administracji są skierowane na konsumentów – klientów (osoby, organizacje, z którymi nawiązuje kontakty); 4) wycofanie się administracji z bezpośredniego świadczenia dóbr i usług publicznych; 5) deregulacja; 6) tworzenie warunków do przejmowania, rozwoju inicjatywy i twórczego podejścia wśród kadr administracyjnych; 7) reinterpretacja tradycyjnych ról kierowniczych w administracji; 8) akceptacja elastyczności, innowacyjności, twórczego rozwiązywania problemów i przedsiębiorczości, jako cech charakteryzujących kulturę organizacyjną administracji; 9) apolityczność administracji²⁰. Rozwinięcie systemu kontraktowania dóbr i usług publicznych (*contracting out*) jest więc tylko jednym z postulatów wysuwanych przez teoretyków NZP.

Kontraktowanie nie jest autorskim pomysłem twórców nowozelandzkiej reformy. Praktycznym wyrazem wcielania koncepcji kontraktualnego zarządzania państwem były reformy Margaret Thatcher i wprowadzenie systemu obowiązkowego kontraktowania dóbr i usług publicznych (*Compulsory Competitive Tendering*), przekształconego obecnie przez labourzystów w system *Best Value*. Kontraktowanie świadczeń z uwzględnieniem konkurencji jest również charakterystyczne dla amerykańskich i kanadyjskich agencji rządowych²¹. Nigdzie jednak recepcja modelu NZP i systemu kontraktowania nie przybrała takich rozmiarów, jak w Nowej Zelandii. Nigdzie również nie przeprowadzono jej w sposób tak konsekwentny i całościowy²².

Public Administration for European Administrative Space, SIGMA Papers, nr 23 CCNM/SIGMA/PUMA (98)39, s. 122 (pkt 3.1.).

¹⁹ D. F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000, s. 8.

²⁰ Cechy wymieniane przez J. Supernata, op. cit., s. 478-485; w literaturze nie ma pełnej zgody co do elementów NZP, por. S. Cassese, *The Age of Administrative Reform*, w: J. Hayward i A. Menon (red.), op. cit., s. 131 i n.; L. Andrisani, S. Hakami, E. S. Savas, *The New Public Management: Lessons from Innovative Governors and Mayors*, Kluwer 2002, s. 2.

²¹ P. J. Birkinshaw, *By Command of Her Britannic Majesty's Government: Let there be Government by Contract*, w: *Gospodarka, administracja, samorząd – księga pamiątkowa prof. T. Rabskiej*, red. H. Olszewski i B. Popowska, Poznań 1997, s. 60; J. Prager, *Contracting-out: Theory and Policy*, „NYU Journal of International Law and Politics” 1993, nr 25, s. 75 i n.

²² A. Schick, *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*, „The World Bank Research Observer” 1998, nr 1, s. 123 i n.; D.F. Kettl, op. cit., s. 8.

Przyglądając się reformom nowozelandzkim, należy zauważyć, że koncepcja NZP była jedną z kilku teorii stanowiących podłoże koncepcyjne tychże reform, obok teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych oraz teorii agencji (*agency theory, principal-agent theory*)²³. Nie wdając się w szerszą analizę wskazanych teorii, warto przedstawić w zarysie ich założenia.

Teoria wyboru publicznego służy wyjaśnianiu sposobu, w jaki wyborcy, politycy, urzędnicy i lobbyści zachowują się w różnych układach instytucjonalnych pod wpływem różnych bodźców. Inaczej rzecz ujmując, teoria ta pomaga badać z punktu widzenia ekonomii procesy podejmowania decyzji politycznych²⁴. Zgodnie z koncepcją wyboru publicznego, politycy przed wyborami składają szereg obietnic, których realizacja prowadzi do permanentnego deficytu budżetowego. Grupy interesu starają się wpłynąć na urzędników i polityków, pragnąc uzyskać jak najwięcej dla siebie, kosztem całego społeczeństwa. Urzędnicy starają się zwiększyć budżety swoich jednostek, szukają też za wszelką cenę uznania ze strony swoich zwierzchników. Polityka i rządzenie państwem jest więc w ujęciu szkoły wyboru publicznego grą interesów²⁵.

Z kolei teoria agencji (czy też teoria zwierzchnika*wykonawcy, *principal-agent theory*) dotyczy stosunku, w którym wzajemna wymiana między stronami jest charakteryzowana jako sekwencja porozumień, gdzie jedna strona (zwierzchnik) zawiera kontrakt z drugą stroną (agentem), która zobowiązuje się do wykonywania określonych zadań na rzecz zwierzchnika, spodziewając się kompensaty. W prawie prywatnym takie relacje są typowe dla umowy agencji. W prawie publicznym taka sytuacja ma charakteryzować sekwencję stosunków pomiędzy obywatelem a wybranym przez niego w wyborach politykiem, między politykiem a urzędnikiem, któremu ten zleca realizację określonych zadań, itd. Teoria agencji (zwierzchnika–agenta, ewentualnie mocodawcy–przedstawiciela) niesie ze sobą informacje, w jaki sposób wybierać wykonawców, jak ich motywować oraz komu zlecać wykonywanie określonych zadań (urzędnikom czy innym podmiotom).²⁶

Wreszcie, teoria kosztów transakcyjnych polega na porównywaniu kosztów planowania, zastosowania i kontroli w przypadku użycia alternatywnych środków zarządzania (*governance*). Teoria ta pozwala na stwierdzenie, że pewne czynności mogą być lepiej wykonywane w warunkach rynkowych niż w warunkach hierarchicznej i sformalizowanej struktury administracji²⁷.

Przeprowadzona reforma nie była jednak związana wyłącznie z intelektualną akceptacją wspomnianych teorii. Czynniki, który legły u podstaw jej przeprowadzania, były złożone. Dość powszechnie krytykowano niewydolność starego systemu, która mogła okazać się groźna dla planowanej reformy gospo-

²³ Szeroko na ten temat G. Scott, op. cit., s. 10 i n.

²⁴ P. A. McNutt, *The Economics of Public Choice*, Edward Elgar Publ. 2002, s. 1 i n.

²⁵ Szerzej na temat szkoły wyboru publicznego i jej przedstawicieli (Tullock, Buchanan i inni) zob. np.: L. A. Halper, *Parables of Exchange: Foundations of Public Choice Theory and The Market Formalism of James Buchanan*, „Cornell Journal of Law and Public Policy” 1993, nr 2, s. 230 i n.; M. Bale i T. Dale, *Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries*, „The World Bank Research Observer” 1998, nr 1, s. 118; F. Fukuyama, op. cit., s. 65 i n.; P. A. McNutt, op. cit.

²⁶ Szerzej na temat teorii agencji zob.: J. L. Wallis i B. E. Dollery, *The Appropriateness of New Zealand Management Reform to South Africa*, „Univ. Of New England Working Papers in Economics”, nr 2000-8, sierpień 2000, s. 7; M. Bale i T. Dale, op. cit., s. 119; F. Fukuyama, op. cit., s. 63 i n.; P. McNutt, op. cit., s. 9.

²⁷ M. Bale i T. Dale, op. cit., s. 119.

darczej. Przerośnięty sektor publiczny był źle zarządzany i nieefektywny. Departamenty nagminnie przekraczały swoje budżety, niewykorzystane środki budżetowe były wydawane w gorączce zakupów końca roku budżetowego, kreatywną księgowość wykorzystywano do nadawania pozorów dobrej pracy. Dość do tego jeszcze należy nadmierny interwencjonizm i obniżenie jakości świadczonych usług publicznych²⁸. Raport OECD, wskazując czynniki, które były podłożem przeprowadzenia nowozelandzkich reform, wymienia następujące: 1) pogarszająca się od połowy lat 50. XX w. sytuacja gospodarcza, której efektem było powszechne niezadowolenie, mające swoje źródło również w interwencjonizmie państwowym²⁹; 2) zmiana preferencji w Nowej Zelandii (podobnie jak w innych krajach OECD), większe nastawienie na celowość działania sektora państwowego oraz położenie nacisku na szersze wykorzystanie mechanizmów rynkowych w formie kontraktowania (*contracting out*), komercjalizacji, korporatyzacji i prywatyzacji; 3) wybór sił politycznych sprzyjających reformom; 4) silne wsparcie intelektualne wśród wyższych urzędników, którzy sformułowali szereg obaw i postulatów dotyczących reformy³⁰. W odniesieniu do ostatniego z wymienionych czynników, należy podkreślić przede wszystkim ogromną rolę urzędników Departamentu Skarbu, którzy sformułowali swoją wizję reformy w raportach skierowanych do rządu. W raporcie *Government Management* z 1987 r., poprzedzającym zasadniczą część przeprowadzonych reform, określili oni sześć cech, którymi miał się charakteryzować dobrze zarządzany system władz publicznych, zaliczając do nich następujące: 1) jasne cele, które informują menedżerów o stawianych przed nimi zadaniach i pozwalają na kontrolowanie ich działania; 2) jawność przy formułowaniu tychże celów i środków, za pomocą których mają być osiągnięte; 3) struktura minimalizująca ryzyko zdominowania realizowanej polityki przez ludzi i organizacje dostarczające usługi; 4) bodźce dla menedżerów i personelu skierowane na osiąganie celów władz publicznych kosztem własnych celów; 5) efektywne używanie określonych informacji dla promowania efektywnej działalności; 6) współzawodnictwo w zakresie doradztwa politycznego i dostarczania usług³¹.

Koncepcja, która legła u podstaw nowozelandzkiej reformy, zmieniała zasadniczo podejście do zarządzania publicznego. Nie oznaczało to jednak całkowitego zerwania ze starym systemem. Twórcy reformy zdecydowali się na pozostawienie, w określonym zakresie, efektywnej kontroli na szczeblu centralnym, aby promować zasady etyczne i wartości ukształtowane w starym systemie³².

W wyniku dyskusji nad reformą określano jej zasadnicze cele, które miały skupiać się wokół efektywności, wydajności, odpowiedzialności (*accountabi-*

²⁸ Ibidem, s. 104.

²⁹ Na określenie tej sytuacji używano, choć z pewnością w nowozelandzkiej gospodarce można było znaleźć również dobre porównania, określenia *Polish shipyard* (polska stocznia), przez co dosłownie można rozumieć: budowanie deficytowych statków w sposób zaprzeczający zasadom właściwego gospodarowania, za pomocą środków administracyjnych i w warunkach akceptowanego totalnego chaosu (L. Mastalerz); powiedzenie to przypisuje się byłemu premierowi Davidowi Lange'owi, choć weszło do języka potocznego i jest używane również współcześnie. Zob. np. R. Trotter, *Back to the Future. Lessons from New Zealand's Past, „Policy”*, zima 2000, s. 19.

³⁰ *Government Reform: of Roles and Functions of Government and Public Administration, New Zealand – Country Paper*, OECD 1999, s. 2.

³¹ G. Scott, op. cit., s. 4

³² Ibidem, s. 5.

lity), jawności i spójności. Kluczowe elementy nowozelandzkiej reformy sprowadzały się do: 1) zastosowania jasno wyartykułowanych zasad reformy, 2) korporatyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, 3) restrukturyzacji w ramach departamentów w celu zrationalizowania funkcji i kształtu rdzenia służby publicznej (*core Public Service*) i poprawy jej działania, w szczególności poprzez oddzielenie funkcji doradczych, dostarczania usług publicznych oraz funkcji regulacyjnych i związanego z tym rozdzielenia ról fundatora, dostawcy i nabywcy, 3) decentralizacji zarządzania w ramach departamentów, 4) szerokiego kontraktowania, 5) zmiany podstaw zarządzania w sektorze finansów publicznych polegającej na skoncentrowaniu się na produktach (*outputs*), kosztem nakładów (*inputs*) i wprowadzeniu zasad rachunkowości memoriałowej³³. Uwzględniwszy opisane założenia, Nowa Zelandia rozpoczęła reformowanie swojego sektora państwowego.

III. Zasadnicze znaczenie dla kształtu służby państwowej w Nowej Zelandii miało uchwalenie w 1988 r. ustawy o sektorze państwowym (*State Sector Act – SSA*). Uregulowania SSA przeniosły na szefów departamentów ministerialnych odpowiedzialność za zarządzanie podległymi im jednostkami w sposób wydajny i efektywny i zmieniły dotychczasową rolę Komisji Służby Publicznej (*Public Service Commission*) z pracodawcy i zarządzającego służby państwowej na pracodawcę szefów departamentów (*chief executives*) i doradcę rządu w sprawach sektora państwowego. W 1989 r. Komisja została zastąpiona przez organ jednoosobowy – Komisarza Służby Państwowej (*State Service Commissioner*), powoływanego na wniosek premiera przez Gubernatora Generalnego³⁴. Komisarz miał być organem profesjonalnym i neutralnym politycznie, nie wchodzić w skład Gabinetu i działać z pomocą urzędu – Komisji Służby Państwowej (*State Service Commission*). SSA przypisuje komisarzowi następujące funkcje:

- organu samodzielnego – zwierzchnika urzędu Komisarza, gdzie działa niezależnie w zakresie spraw związanych z działalnością służby publicznej oraz sektora państwowego; oraz

- szefa Komisji Służby Państwowej – departamentu, który wspiera Komisarza w wykonywaniu powierzonych mu zadań; w tym zakresie jest odpowiedzialny wobec Ministra Sektora Państwowego za działanie i sprawność funkcjonowania Komisji³⁵.

SSA reguluje zadania Komisarza, które ten wykonuje, korzystając z pomocy Komisji Służby Państwowej i zalicza do nich:

³³ Rachunkowość memoriałowa (*accrual accounting*) – zastosowana po raz pierwszy w sektorze publicznym w Nowej Zelandii – jest wykorzystywana w sektorze prywatnym (choć coraz częściej również w sektorze publicznym) i polega na rozliczaniu kosztów powstających przy produkcji dóbr i usług bez względu na to, czy zostały one rzeczywiście opłacone oraz wpływów pochodzących z tego procesu, bez względu na to, czy zostały rzeczywiście uzyskane; metoda ta rozpoznaje zdarzenia i transakcje w momencie ich wystąpienia, niezależnie od przepływu płatności; za jej przeciwieństwo uznawana jest rachunkowość kasowa (*cash accounting*), stosowana w Nowej Zelandii wcześniej. Zob. G. Scott, op. cit., s. 30; M. Bale i T. Dale, op. cit., s. 120; raport OECD *Government Reform*, op. cit., s. 16; T. M. Carlin i J. Guthrie, *A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting*, referat na Konferencję *International Public Management Network*, Sydney, 4-6 marca 2000, <http://www.inpuma.net/research/papers/sydney/carlinguthrie.html>.

³⁴ Raport OECD *Government Reform*, op. cit., s. 6.

³⁵ State Service Commissioner – the Office, <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=59>.

- powoływanie i zatrudnianie w imieniu Korony szefów departamentów służby publicznej,
- kontrolę szefów departamentów służby publicznej w imieniu odpowiedzialnych ministrów,
- ustalanie standardów działania i profesjonalnej uczciwości dla służby publicznej,
- sprawdzanie i składanie raportów dotyczących spraw związanych z działalnością departamentów³⁶.

Komisarz realizuje również szczegółowe zadania odnoszące się do służby publicznej oraz sektora państwowego jako całości. Zadania realizowane wobec służby publicznej są następujące:

- promocja i rozwój polityki i standardów dla personelu administracji i równych szans w zakresie zatrudnienia dla służby publicznej,
- rozwój wyższego personelu kierowniczego służby publicznej, tak aby zapewnić, że służba publiczna podziela jednolite wartości i wykonuje swoje obowiązki na wysokim poziomie,
- doradzanie organom władz publicznych w zakresie struktury sektora państwowego, z uwzględnieniem kwestii alokacji funkcji pomiędzy departamentami,
- negocjowanie zbiorowych porozumień w zakresie zatrudnienia odnoszących się do departamentów rządowych i pracowników służb oświatowych (to zadanie zostało delegowane przez Komisarza szefom departamentów oraz szefowi departamentu edukacji³⁷).

Komisarz realizuje również określone zadania i kompetencje wobec sektora państwowego, a mianowicie:

- na polecenie premiera albo na wniosek ministra odpowiedzialnego za określony dział służb państwowych Komisarz wykonuje w odpowiednim zakresie sektora państwowego zadania i kompetencje, które odnoszą się do służb publicznych,
- na podstawie odrębnych (od SSA) ustaw Komisarz wykonuje zadania odnoszące się do konkretnych organizacji, które przeważnie dotyczą konsultacji albo wyrażania zgody w zakresie zasad i warunków zatrudnienia szefów departamentów.

Powierzone zadania Komisarz realizuje przy pomocy Komisji Służby Państwowej. SSA wyodrębnia również zastępcę Komisarza, który realizuje wszystkie zadania i kompetencje Komisarza w zakresie kontroli służby publicznej.

Charakterystyczne dla nowozelandzkiej służby publicznej jest przyznanie szefom departamentów szerokiej swobody działania. Każdy z nich kieruje określonym departamentem i jest odpowiedzialny przed właściwym ministrem za prawidłowe funkcjonowanie departamentu, doradzając ministrowi w sprawach dotyczących departamentu i zapewniając prawidłowe i efektywne zarządzanie³⁸. W praktyce działania departamentów rola ministra jest znikoma –

³⁶ Ibidem.

³⁷ Negocjowanie zbiorowych porozumień jest jedną z pozostałości po starym systemie zatrudniania szefów departamentów, zob. G. Scott, op. cit., s. 13.

³⁸ Public Service chief executives appointment process, <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=158>.

zarządzaniem zajmują się wyżsi urzędnicy (*senior management*) pod kierownictwem szefów departamentów. Oddzielenie ministrów od departamentów dobrze obrazuje praktyka, zgodnie z którą ministrowie mają swoje gabinety w siedzibie rządu i nie urzędują w siedzibach departamentów. Charakterystyczne jest to, że w całej strukturze zarządzania administracją na szczeblu rządowym funkcje polityczne sprawują tylko ministrowie. Ich zastępcy (wice-ministrowie) są już pracownikami służby publicznej.

Proces rekrutacji na stanowiska szefów departamentów jest złożony. W wyborze na stanowisko Komisarzowi pomaga konsultant – profesjonalista zajmujący się oceną i selekcją kandydatów, który w razie potrzeby wyszukuje również inne osoby, poza zgłaszającymi się, które posiadają odpowiednie kwalifikacje. W niektórych przypadkach przyjmowani są również kandydaci z Australii i innych państw. Specyficzne wymagania dotyczące cech kandydatów, ich kwalifikacji, doświadczenia zawodowego są określone przez Komisarza w dokumencie *Kwalifikacje zawodowe dyrektorów generalnych służby publicznej Nowej Zelandii*³⁹. Kompetencje tam określone dotyczą przede wszystkim walorów osobistych kandydata, zdolności menedżerskich (kierownictwa ogólnego – *general management*) oraz kierowniczych. Komisarz przygotowuje ponadto osobno szczegółowy opis stanowiska dla każdego szefa, określając 5-6 pożądanych cech, które mają największy wpływ na ocenę kandydata. Po przesłuchaniu kandydatów komisja, którą powołuje Komisarz, decyduje o powierzeniu określonej osobie konkretnego stanowiska. Komisarz podpisuje z tak wybranym kandydatem umowę określającą zakres jego działania (*performance based contract*). Kontrakty takie zawierane są z szefami na okres nie dłuższy niż pięć lat, co ma uchronić system przed koniunkturalnym i politycznym wyborem kandydatów⁴⁰. Szefowie departamentów tracą tym samym istotną gwarancję trwałości zatrudnienia, a ich status w ramach stosunku pracy zostaje zasadniczo zrównany ze statusem menedżerów zarządzających przedsiębiorstwami prywatnymi. Na menedżerskie cechy stanowisk szefów departamentów wskazują też m.in. premia za działanie powyżej założonych oczekiwań i krytyka oraz możliwość zwolnienia w przypadku działania poniżej oczekiwań, osobista odpowiedzialność za finanse departamentu, pewien zakres presji konkurencyjnej ze strony alternatywnych dostawców dóbr i usług, swoboda zarządzania personelem i jego doboru (brak centralnych regulacji), konieczność sporządzania sprawozdań z działalności dla parlamentu, budżet, którego podstawą są środki przeznaczone na produkcję dóbr i usług itd.⁴¹

Szefowie departamentów w wyniku przeprowadzenia reformy służby publicznej mają być sprawnymi menedżerami, neutralnymi politycznie profesjonalistami zatrudnianymi na czas określony, a ich głównym zadaniem ma być wydajne i efektywne zarządzanie powierzonymi im jednostkami.

IV. Elementem, który uznawany jest za najistotniejszy wyznacznik reform w Nowej Zelandii, jest system kontraktowania. System ten zmienia zasadniczo model relacji w ramach administracji publicznej. Zmienia również model fi-

³⁹ Dokument dostępny na <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=4167>.

⁴⁰ G. Scott, op. cit., s. 78.

⁴¹ Ibidem, s. 19-20.

nansowania działalności departamentów⁴². Kontraktowanie w Nowej Zelandii ma immanentny związek z przyjętym modelem zarządzania opartego na produkcji (*output-based management*), w którym zmieniono podejście do kwestii kontroli i odpowiedzialności za realizację zadań departamentu. Zastosowana metoda kontraktowania jest określana jako tzw. *performance-based contracting* (kontraktowanie skupiające się na fazie działania). Wychodząc z założenia, że administracja poddaje coraz więcej swoich usług konkurencji w ramach procesu ich prywatyzacji, podnosi się, że administracja w takich warunkach powinna stać się bardziej rozsądnym klientem (*smarter shopper*)⁴³. Takiemu celowi mają służyć kontrakty wymagające osiągnięcia określonych rezultatów (*outcome-based*), jasno określające standardy działania (*performance standards*), zawierające bodźce finansowe i kary oraz operujące zaawansowanymi technikami rozliczania. Taki sposób kontraktowania, o ile jest odpowiednio skonstruowany, może zapewniać zmniejszenie kosztów transakcyjnych, jednocześnie poprawiając jakość usług⁴⁴.

Dla lepszego zrozumienia nowozelandzkiego systemu kontraktowania konieczne jest przedstawienie instrumentarium pojęciowego, a więc pojęć produktów, nakładów i rezultatu⁴⁵. Nakładami (*inputs*) są środki pieniężne, siła robocza i zasady postępowania użyte do wyprodukowania dóbr i usług przez agencję administracyjną. Produktami (*outputs*) są te właśnie wytworzone przez agencję dobra i usługi. Produkty (*outputs*) należy odróżnić od rezultatów (*outcomes*)⁴⁶. Produktem będzie więc np. nawierzchnia autostrady przeliczona w zł/m², nakładem – materiały, siła robocza i technologia, użyte do jej położenia, rezultatem jej położenia będzie np. poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nowozelandzki system kontraktowania został oparty na konwencjonalnym rozróżnieniu pomiędzy produktami, za których wytworzenie są odpowiedzialni szefowie departamentów, i rezultatami, za które odpowiedzialność ponoszą ministrowie. Rząd i ministrowie w takim procesie kontraktowania występują jako nabywcy dóbr i usług, a departamenty i inne jednostki (również prywatni dostawcy) – jako ich dostawcy. Typowy kontrakt określa środki, które będzie dostarczała jedna ze stron, oraz działania, które zobowiązuje się podjąć druga strona, określając szczegółowo ilość, jakość i czas, w jakim mają być dostarczone określone towary i usługi (*outputs*). Kontrakty, obejmując produkty określonego departamentu, regulują szereg różnych kwestii, jak na przykład: zobowiązanie do osiągania celów rządu, stosunki z innymi organizacjami, możliwości przyszłego działania, kwestie dotyczące osobistych działań zaangażowanych stron. Obejmują również określone wymagania dotyczące standardów działania. Aby osiągnąć swoje cele, przygotowywane kontrakty muszą

⁴² W istniejącym uprzednio modelu finansowania departamentów były one finansowane na podstawie wartości nakładów (*input*), zmiana polega tutaj na uczynieniu z produkcji (*output*) podstawy finansowania ich działalności.

⁴³ W. D. Eggers, *Performance-Based Contracting: Designing State-of-the-Art Contract Administration and Monitoring System*, Reason Public Policy Institute, How-to Guide No. 17/1997, s. 2; M. Bale i T. Dale, s. 107.

⁴⁴ W. D. Eggers, *ibidem*.

⁴⁵ Por. A. Zalewski za: J. E. Swiss, w: *Nowe Zarządzanie Publiczne w samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH 2005, s. 45.

⁴⁶ I. Ball, T. Dale, W. D. Eggers, J. Sacco, *Reforming Financial Management in the Public Sector: Lessons Canada Can Learn from New Zealand*, Frontier Centre for Public Policy 2000, s. 14.

charakteryzować się odpowiednią szczegółowością, co wymaga niejednokrotnie korzystania z pomocy fachowych doradców. Odpowiednia szczegółowość jest potrzebna choćby dla wyegzekwowania zobowiązań dostarczenia pożądanego produktu przez departament, pozwala również osiągnąć założony wynik działania⁴⁷.

W zawieranych kontraktach ministrowie występują zawsze jako dostawcy środków, szefowie departamentów (*chief executives*) mogą występować po obu stronach, w zależności od pełnionych ról. Szefowie departamentów dostarczają środki, kiedy występują jako strony umów zawieranych z urzędnikami, zobowiązują się natomiast do osiągania rezultatów w kontraktach z ministrami i Komisarzem Usług Państwowych (State Services Commissioner). W nowozelandzkim systemie kontraktowania ministrowie mogą kontraktować usługi zarówno w departamentach rządowych, jak również u innych dostawców dóbr i usług, zarówno o charakterze publicznym, jak i prywatnym. Zawierane kontrakty mają charakter kontraktów zakupu (*purchase agreement*) oraz kontraktów dotyczących realizacji określonych celów strategicznych i efektywnego zarządzania (*performance agreements*)⁴⁸.

Interesujące jest również podejście Nowozelandczyków do legitymizacji procesu kontraktowania. Podejście to eksponuje związanie wykonujących kontrakty dyrektywami określonego w kontraktach działania (*performance*). W procesie demokratycznym cele realizowane przez polityków są bezpośrednimi zobowiązaniami złożonymi wyborcom. Cele te w sposób pośredni mają być realizowane w ramach kontraktów z departamentami. W tym sensie można mówić, że kontrakty (*performance agreements*), uwzględniające szczegółową specyfikację celów rządu, zyskują konstytucyjną legitymację⁴⁹.

Tak określony charakter kontraktów znajduje odbicie w relacjach pomiędzy ministrami a szefami departamentów. Relacje te dobrze charakteryzuje jeden z dokumentów Komisji Służby Państwowej, stwierdzając, że:

– departamenty są przedłużeniem działającego w swoim imieniu ministra i realizując zadania zgodnie z jego wolą i kierunkiem;

– szefowie departamentów posiadają delegowaną władzę umożliwiającą im wytworzenie zakontraktowanych dóbr i usług w najbardziej wydajny i efektywny sposób, a jednocześnie są odpowiedzialni za korzystanie z tak przekazanej władzy⁵⁰.

Wprowadzenie kontraktowania i rozdział funkcji politycznych od funkcji dostarczania usług wymusiły istotne zmiany w strukturach resortowych, czego ciekawym przykładem jest organizacja bezpieczeństwa narodowego. Ministerstwo Obrony zajmuje się doradztwem w zakresie obronności na rzecz rządu, podczas gdy Siły Zbrojne przeprowadzają operacje wojskowe na zamówienie rządu⁵¹. Sytuacja resortu obrony jest charakterystyczna, albowiem część nowozelandzkich reform była związana z realizacją koncepcji fragmentacji (dez-

⁴⁷ G. Scott, op. cit. s. 60.

⁴⁸ Ibidem, s. 79.

⁴⁹ *Public Service chief executives appointment process*, op. cit.

⁵⁰ *The Public Service and Government*, w: *Public Service Principles, Convention and Practice – Guidance Material*, Wellington 1995, s. 4-5, cyt. za: G. Scott, op. cit., s. 79.

⁵¹ A. Schick, op. cit., s. 125.

agregacji) administracji⁵². W jej ramach miały powstać mniejsze podmioty publiczne, z zasady bardziej operatywne i bliższe obywatelom. Nie tylko ten aspekt odgrywał rolę w podziale funkcji, która pociągnęła za sobą fragmentację struktury administracji. U jej podłoża legła wola rozdzielenia dwóch funkcji agencji administracyjnej, a mianowicie funkcji doradcy i dostawcy usług publicznych, których współistnienie w jednym organie mogło powodować istotne konflikty. Funkcja doradcza wymaga klarownego rozdzielania pomiędzy produkcją i zakładanym wynikiem, niesie ze sobą również konieczność jasnego określenia alternatywnych środków i zakresu interwencji⁵³. Na przykład, sporządzanie prognoz finansowych minister finansów może zlecić podległemu departamentowi, może również przekazać to zadanie działającej na zewnątrz firmie konsultingowej. Połączenie funkcji doradcy i dostawcy usług w jednej jednostce organizacyjnej może powodować zdominowanie przez nią procesu kontraktowania, stąd też w ramach reformy dokonano się rozdzielanie funkcji organów odpowiedzialnych za doradztwo i dostarczanie usług.

Fragmentacja administracji, która ma zapewnić swoistą konkurencję pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, może jednak odbywać się kosztem koordynacji ich działania. Zagrożenie to było przyczyną sformułowanego w 2003 r. programu zmian, ukierunkowanego na zapewnienie niezbędnej koordynacji pomiędzy działalnością wcześniej wyodrębnionych jednostek⁵⁴. Nie oznacza to jednak wycofania się z przeprowadzonych reform. Ten sam program podkreśla istotne wartości wprowadzonego w Nowej Zelandii systemu administracyjnego, które – zdaniem jego autorów – obejmują transparentny system finansów publicznych, lepszą jakość w zakresie świadczenia usług publicznych, poświęcenie zasadom rządów prawa (*rule of law*), demokracji i odpowiedzialności; swobodę w zakresie zarządzania opartą na produkcji i elastyczności w działaniu⁵⁵.

V. Władze nowej Zelandii nie porzuciły na wprowadzeniu reform i nie pozostawiły zainicjowanych w ich ramach procesów samym sobie⁵⁶. Raporty dotyczące działania systemu oraz propozycje korekt są częścią krajobrazu po reformie. Krytyczna analiza przeprowadzonych zmian jest przedmiotem opracowań i propozycji Komisji Służby Państwowej Nowej Zelandii, istnieją również opracowania przygotowywane przez niezależne ośrodki i naukowców. Wspomnieć jeszcze trzeba, że (podobnie jak w procesie wprowadzania reform) dużą rolę odgrywają tutaj organizacje międzynarodowe – OECD i Bank Światowy. Jednym z naukowców, którzy podjęli krytyczną, aczkolwiek konstruktywną

⁵² Na temat koncepcji fragmentacji administracji Niskanena zob. np. G. Stoker, *Teorie samorządu i polityki lokalnej*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997, s. 25.

⁵³ M. Bale i T. Dale, op. cit., s. 109.

⁵⁴ R. Gregory, *All the King's Horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again*, „International Public Management Review” 2003, nr 2, s. 42.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Na znaczenie oceny wprowadzanych reform zwraca uwagę A. Nowak-Far, wskazując elementy prawidłowo zaprojektowanego systemu ich monitorowania oraz podkreślając konieczność interdyscyplinarnego podejścia do ich ewaluacji w *Zarządzanie strategiczne a analiza efektywności reform w administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 137.

analizę kontraktowania w Nowej Zelandii, był Allen Schick⁵⁷. Zajął się on nowozelandzkimi reformami głównie w zakresie kontraktowania, formułując przy okazji swoje spostrzeżenia dotyczące możliwości adaptacji modelu nowozelandzkiego w państwach rozwijających się. Zgodnie z jego poglądami, za słabości systemu nowozelandzkiego należy uznać przedstawione niżej czynniki:

- Model nowozelandzki kładzie nacisk na kwestie, które powinny zostać określone w kontraktach, takie jak nabycie produktów (*outputs*), ale przywiązuje nienależytą wagę do rezultatów (*outcomes*) i interesu majątkowego państwa, ponieważ trudno je zmieścić w konstrukcji kontraktu⁵⁸.

- Prawidłowe kontraktowanie zależy od dobrowolnego, przeprowadzonego we własnym interesie, działania, czasami jednak własny interes przeważa nad reprezentowanym przez rząd interesem wspólnym.

- Kontraktacja może osłabić tradycyjne wartości służby publicznej, osobistą odpowiedzialność i profesjonalizm. Może powodować, że urzędnicy będą podchodzić do odpowiedzialności za powierzone im zadania, stwierdzając: to nie jest określone w kontrakcie, więc nie leży to w mojej gestii.

- Porozumienia podobne do kontraktów nie tworzą same z siebie konkurencyjnych stosunków w sektorze publicznym, a także nie umożliwiają rządowi wzmocnienia nacisku na realizację objętego nimi działania. W większości wypadków rząd ma ograniczony wybór, zazwyczaj zawiera kontrakt z wewnętrznym dostawcą (najczęściej z własnym departamentem). Jeżeli takie działanie nie przyniesie rezultatu, rząd może zwolnić szefa departamentu i zastosować określony nacisk. Rząd rzadko posiada możliwość wycofania się z kontraktu, co jest podstawą efektywności i egzekwowania umów prawa prywatnego.

- Szefowie departamentów, wyżsi rangą urzędnicy itd. przypisują w większości poprawę w działaniu rządu władzy dyskrecjonalnej przekazanej urzędnikom, nie zaś formalnym postanowieniom kontraktu. Urzędnicy różnią się w ocenie, ile wartości dodanej generują kontrakty, ale niewielu z nich uważa, że to oni przyczynili się do większej efektywności operacyjnej.

- Kontraktowanie nie obywa się bez udziału kosztów. Negocjowanie i wdrażanie kontraktów pociąga za sobą ogromne koszty transakcyjne, które nie były systematycznie badane, mimo że uszczuplają budżety operacyjne, w szczególności mniejszych departamentów.

Schick, prezentując swoje wnioski, wstrzymał się z ostateczną oceną nowozelandzkiego systemu kontraktowania ze względu na krótki okres, jaki upłynął od momentu jego wdrożenia. Autor podkreślał jednak różnice pomiędzy kontraktowaniem na rzeczywistych rynkach a kontraktowaniem, w którym brały udział jednostki publiczne. Jego zdaniem, istotną słabością kontraktowania był fakt, że w sytuacji, w której jego własny departament nie wykona zob-

⁵⁷ A. Schick przedstawił swoją analizę reform nowozelandzkiemu rządowi w 1996 r., w raporcie pt. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand Sector in a Time of Change*, Wellington 1996. Poglądy Schicka przedstawione dalej pochodzą z cytowanego artykułu, zamieszczonego w „The World Bank Research Observer” w 1998 r.

⁵⁸ Problematyka napięć na linii *output-outcome* jest przedmiotem szerszej analizy Schicka w raporcie *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand Sector in a Time of Change*, Wellington 1996, gdzie wskazywał on na mogące zaistnieć konflikty w zakresie odpowiedzialności politycznej ministra za rezultat (*outcome*) i kontraktualnej szefa departamentu za produkt (*output*); zdaniem Schicka, najistotniejsze jest tutaj zachowanie wymogów transparentności w obu wypadkach. Schick zaproponował również własną definicję wyniku (*outcome*), alternatywną w stosunku do istniejącej w Public Finance Act, zgodnie z którą rezultatem ma być miara, która określa postęp lub jego brak w zakresie osiągania celów publicznych (patrz s. 66 ww. raportu).

wiązań, rząd będzie miał małe pole manewru. Schick podkreślał tym samym negatywny aspekt efektu zamknięcia, w którym po obu stronach kontraktu, w określonych sytuacjach, muszą występować te same podmioty.

W swoich rozważaniach Schick zastanawiał się nad szansami adaptacji modelu nowozelandzkiego w państwach rozwijających się. Schick – powołując się na Hernando de Soto – widział możliwość adaptacji modelu nowozelandzkiego tylko w państwach o rozwiniętych systemach rynkowych, gdzie nie występuje sektor nieformalny (tzw. szara strefa) oraz gdzie istnieje rozwinięty sektor państwowy, oparty na rządach prawa⁵⁹. Wprowadzanie zarządzania publicznego opartego na kontraktowaniu może przynieść efekty, jeżeli spełnione są następujące warunki: 1) postęp w sektorze publicznym idzie w parze z postępowaniem w sektorze rynku, 2) ustanowione zostaną skuteczne środki kontroli zewnętrznej, 3) politycy i urzędnicy koncentrują się na podstawowym procesie zarządzania publicznego.

Nowozelandzki system kontraktowania był przedmiotem zainteresowania Kanadyjczyków, którzy zastanawiali się nad możliwością adaptacji wzorców, m.in. w zakresie kontraktowania do kanadyjskiego sektora publicznego⁶⁰. W swoim raporcie podnieśli oni interesującą kwestię dotyczącą tego, w jaki sposób ukształtować system zarządzania – czy z położeniem nacisku na produkcję (*output*), czy na rezultat (*outcome*). Ich zdaniem, nacisk położony na rezultat, za pomocą którego ocenia się działanie, jest problematyczny z kilku powodów. Składają się na nie m.in. przedstawione poniżej elementy.

– Brak możliwości precyzyjnego określenia związku przyczynowego pomiędzy wynikiem (*output*) a działalnością określonego departamentu. Na przykład: rząd dokonuje zakupu produktu (usługi policyjne), spodziewając się osiągnięcia określonego rezultatu (zmniejszenie osób ginących na drogach), mimo to w wypadkach ginie więcej osób, niż zakładano, z powodu złej pogody i większej ilości zarejestrowanych samochodów (poprawia się sytuacja ekonomiczna w kraju). W tym kontekście autorzy zadają retoryczne pytanie dotyczące odpowiedzialności szefa policji za taki stan rzeczy.

– Ocena może być bardzo trudna w określonych przypadkach. Jak np. ocenić sukces kampanii przeciwko popełnianiu samobójstw?

– Ramy czasowe dla osiągnięcia wyniku mogą być bardzo szerokie. W przypadku np. inicjatyw edukacyjnych i oświatowych potrzeba czasem dziesiątków lat na ich ocenę.

W konsekwencji autorzy dochodzą do wniosku, że metoda kontraktowania oparta na wyniku może być użyteczna tylko w wyjątkowych przypadkach. Jako podstawę organizowania systemu budżetowego proponują system oparty na produkcji. Jakie są korzyści z zastosowania takiego systemu? Ich zdaniem to przede wszystkim więcej informacji, na podstawie których można dokonywać bardziej przemyślanych wyborów (informacje na temat usług dostarczanych przez departamenty pozwalają na bardziej racjonalne zmiany w zakresie przyjmowanych priorytetów), oraz likwidacja praktyki zgłaszania inicjatyw zjednujących sobie przychylność wyborców, ale pochłaniających ogromne środki budżetowe (*pork barrel spending*). Ball i inni, przeprowadzając swoją analizę

⁵⁹ Por. też F. Fukuyama, op. cit., s. 36 i n.

⁶⁰ I. Ball, T. Dale, W. D. Eggers, J. Sacco, op. cit., s. 16.

przede wszystkim z punktu widzenia zmian w systemie finansów publicznych, pozytywnie ocenili reformy przeprowadzone w Nowej Zelandii. Autorzy postrzegali Nową Zelandię jako mikrokosmos zmian przeprowadzanych globalnie w sektorze publicznym. W różnych państwach przyjmuje się pewne elementy reform nowozelandzkich, żadne z tych państw nie kopiuje jednak w całości modelu zastosowanego w Nowej Zelandii, przyjmując niektóre, wypróbowane tam rozwiązania. Stąd też przykład Nowej Zelandii jest przez Balla i innych uznawany za lekcję, w jaki sposób tworzyć system zarządzania i finansów publicznych w XXI w.

Problematyka napięć na linii produkt (produkcja) – rezultat i pionierskie doświadczenia Nowej Zelandii w tym zakresie są szczególnie istotne dla państw, które zamierzają wprowadzić metodę *performance-based management*. Dla wprowadzenia takiego systemu potrzeba jednak czasu, realistycznych oczekiwań i wytrwałości⁶¹.

Nowozelandzkie reformy nie wszędzie przyniosły zakładane przez reformatorów efekty. Nie budzi raczej sporu fakt, iż w wyniku ich przeprowadzenia poprawiła się jakość świadczonych usług, jak również to, że dobrze sprawdziły się wprowadzone zmiany w zakresie zarządzania i funkcjonowania systemu finansów publicznych. Jeżeli jednak spojrzeć np. na system kontraktowania, to nie sprawdziły się oczekiwania reformatorów dotyczące powszechnego wprowadzenia elementów konkurencji pomiędzy jednostkami sektora publicznego i prywatnego w realizacji usług publicznych. Istotnym problemem okazało się również oddzielenie produkcji od rezultatu działania, związane z rozdzieleniem funkcji menedżerskich i politycznych. Wprowadzenie fragmentacji administracji odbiło się negatywnie na koordynacji działań jednostek sektora publicznego. Kwestie te są jednak przedmiotem niezbędnych korekt wprowadzanych w wyniku monitorowania poszczególnych elementów systemu.

Jeśli bierze się pod uwagę radykalizm nowozelandzkich reform, stanowią one z pewnością ciekawy przedmiot badań, będąc praktyczną projekcją istotnych nurtów współczesnej analizy sektora publicznego. Nasuwa się też pytanie o możliwość zastosowania nowozelandzkiego modelu w warunkach polskich. Pytanie to jest tym bardziej aktualne, gdy weźmie się pod uwagę ocenę stanu polskich reform, które znajdują się obecnie na etapie transformacji. Na tym właśnie etapie przeprowadzone reformy sprowadzać się mają do zapewnienia otwartości działania i poprawy jakości zarządzania sprawami publicznymi⁶². Wprowadzanie wzorców NZP, charakterystycznych dla sektora prywatnego, traktowane jest przez administratywistów z dużą ostrożnością, mimo że podkreślają ich niewątpliwe zalety i przyznają, iż mogą mieć one znaczenie w racjonalizacji funkcjonowania administracji⁶³. Niekiedy zasadność ich prze-

⁶¹ *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, OECD Policy Brief, 10.2004, s. 1.

⁶² B. Kudrycka, *Wpływ jakości zarządzania na zrównoważony rozwój krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, „Służba Cywilna”, 2003, nr 6, s. 97.

⁶³ J. Supernat, op. cit., s. 486 i n.; zastrzec jednak należy, że w Polsce NZP jest przede wszystkim przedmiotem zainteresowania innych dyscyplin naukowych (ekonomia, politologia); zob. choćby cytowana w niniejszym artykule w przypisie 45 pozycja pod redakcją A. Zalewskiego.

prowadzenia jest wprost odrzucana⁶⁴. Przekonują jednak te głosy, które wskazują, że proces wprowadzania metod nowoczesnego zarządzania publicznego do polskiej administracji jest nieunikniony, łącząc jednak ten nurt z imperatywem zapewnienia zarządzania opartego na wartościach demokratycznego państwa⁶⁵. Konflikty, które pojawiają się w procesie wprowadzania metod nowego zarządzania publicznego, są jednak nieuchronne i często taka ogólna formuła nie jest wystarczająca do ich rozstrzygnięcia. Rozwiązanie problemu zastosowania propozycji NZP nie może polegać na bezrefleksyjnym przeniesieniu wzorców, takich jak choćby te, które zostały wprowadzone w Nowej Zelandii. Sugestywnie przekonują o tym komentatorzy modelu nowozelandzkiego, wskazując, że ze względu na jego spójność i całościowy charakter, model ten nie może być traktowany jak półka w domu handlowym, z której można dobierać sobie dowolnie produkty⁶⁶. Przeprowadzanie modernizacji sektora państwowego jest możliwe dopiero po uwzględnieniu szeregu czynników (ekonomicznych, politycznych, kulturowych i prawnych), indywidualnych dla każdego państwa – nie ma bowiem uniwersalnej recepty na zapewnienie mierzonej zobiektywizowanymi kryteriami sprawności funkcjonowania administracji⁶⁷. Z tym zastrzeżeniem warto dyskutować nad takimi kwestiami, jak jasne rozdzielenie funkcji politycznych i zarządczych w administracji, przejrzystość finansów publicznych i poprawa jakości usług świadczonych przez administrację, które z powodzeniem zostały rozwiązane w Nowej Zelandii.

W podsumowaniu warto zasygnalizować jeszcze jedną kwestię poruszoną przez Fukuyamę, który kończąc swój wywód na temat budowania silnego państwa w XXI w., zauważa, że współcześnie nie ma instytucji, które mogłyby zastąpić siłę suwerennego państwa. Taka konstatacja skłania go do postawienia tezy o konieczności powrotu do idei suwerennego państwa narodowego i refleksji nad tym, jak uczynić je silnym i efektywnym⁶⁸. W kontekście tej wypowiedzi stwierdzić należy, że przedstawione w niniejszym opracowaniu na przykładzie Nowej Zelandii wzorce nie powinny być uznawane za cele, a jedynie za środki, które można wykorzystać do wzmocnienia instytucji publicznych. Ich przydatność i możliwość zastosowania w reformowaniu administracji publicznej, jak przekonuje Schick, powinna być oceniana przez pryzmat istnienia niezbędnych przesłanek w postaci zakorzenionej zasady rządów prawa oraz jawności i przejrzystości w gospodarce i w rządzeniu państwem.

*Dr Mariusz Swora jest adiunktem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.*

⁶⁴ M. Dębicki, *Stużby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia działania administracji publicznej*, „Stużba Cywilna” 2002-2003 nr 5, s. 114 i n.

⁶⁵ B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, w: I. Skrzydło-Niżnik i inni, *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 405.

⁶⁶ A. Schick w przedmowie do cytowanego opracowania G. Scotta.

⁶⁷ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 26.

⁶⁸ F. Fukuyama, *op.cit.*, s. 138.

A CONTRACTING STATE: REFORM OF THE STATE SECTOR IN NEW ZEALAND

Summary

The paper deals with the organisational and legal aspects of the reform of the public sector in New Zealand. The reform, conducted in the spirit of recommendations of the New Public Management, had substantially transformed the whole government administration, and has become internationally recognised as an example of far reaching and consistent transformations in the public administration, leading to the introduction in it of certain managerial elements. Two aspects of New Zealand's reforms are discussed in detail: the system of contracting tasks and the transformation of the public service. Possibilities of applying the same solutions in other states are also looked upon.