

AGNIESZKA WÓJCIK-MAZUR

KARINA WIECZOREK

NEW PUBLIC MANAGEMENT W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA ADMINISTRACJĄ PAŃSTWOWĄ

Słowa kluczowe: Nowe Publiczne Zarządzanie, administracja publiczna, usługi administracji publicznej

Keywords: New Public Management, public administration, public administration services

Klasyfikacja JEL: H83

Wprowadzenie

Efektywne funkcjonowanie organów administracji publicznej, poprzez realizację przypisanych jej celów i zadań, warunkuje skuteczność prowadzonej polityki państwa. Szczególnie istotne wydają się być potrzeby zgłaszane ze strony społeczeństwa. Rola administracji państwowej sprowadza się bowiem do służenia dobru publicznemu, a więc takim, które ukierunkowane jest na obywateli. Jej priorytetem jest zapewnienie im godziwych warunków życia przy jednoczesnym dążeniu do uzyskania pożądanego dobrobytu społecznego. Wykonawcami powyższych założeń są najczęściej organizacje mające status publiczny.

Wzrost świadomości w zakresie regulacji stosunków pomiędzy obywatelami dotąd nie podlegającymi przepisom prawa oraz ewolucja administracji przyczyniły się do przekazywania wielu zadań publicznych m.in. fundacjom, zakładom czy instytucjom prywatnym. Od tego momentu stały się one podmiotami administracji publicznej i zyskały miano jej organów¹.

Problematyka zarządzania organizacjami operującymi w różnych obszarach gospodarki staje się coraz bardziej złożona z uwagi na turbulentne zmiany współczesnego makrootoczenia. Oddziałują one intensywnie nie tylko na podmioty gospodarcze, ale również organy państwowe, w tym jednostki administracji publicznej. W efekcie, usprawnienie procesu zarządzania oznacza implementację tych koncepcji, których głównym celem jest

¹ M. Wincenciak: *Konstrukcja pojęcia sankcji administracyjnej*, [w:] *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 81.

poprawa sprawności działania. Wydaje się, że wzrost sprawności działania oparty jest obecnie na implementacji zasad i idei zarządzania pochodzących z sektora prywatnego, który określany jest jako *New Public Management* (NPM).

Cele i zadania administracji państwowej

Administracja publiczna obejmuje kilka istotnych kategorii, które współtworzą jej specyfikę działania. Kluczową kategorią jest podmiot publiczny, który skupia wszystkie organy państwowe, samorządowe i inne instytucje publiczne, biorące czynny udział w realizowaniu funkcji administracji państwowej na różnych poziomach. Zbiorcze zestawienie tych jednostek stanowi aparat administracyjny. Wyodrębnia się również podmiot administrujący, czyli taki podmiot niepubliczny, który obok własnych obowiązków posiada również uprawnienia do realizacji działań mających na celu dobro publiczne. Te poszczególne kategorie współtworzą system administracji publicznej, który stanowi zarówno aparat administracyjny, jak i podmioty administracyjne².

Literatura przedmiotu ujmuje pojęcie administracji w dwóch aspektach, mianowicie administracji publicznej oraz administracji prywatnej, tj. skoncentrowanej na administracji jednostek prywatnych³. Administracja publiczna jest również rozpatrywana w wymiarze przedmiotowym oraz podmiotowym. Ujęcie administracji w aspekcie przedmiotowym interpretuje ją poprzez pryzmat funkcji wykonywanych przez państwo. Natomiast kontekst podmiotowy koncentruje się na sprawowaniu władzy przy wykorzystaniu ujęcia przedmiotowego. Pierwsza z poruszonych kwestii obejmuje szereg działań mających na celu organizowanie przebiegu realizowanych czynności. Urzeczywistnienie przyjętych zadań wymaga z kolei wyodrębnienia organów wykonawczych, w tym jednostek organizacyjnych⁴.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku nadaje administracji państwowej miano służby publicznej. Zgodnie z art. 72, jest ona realizowana za sprawą: administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz samorządu gospodarczego⁵.

² M. Moździeń-Marcinkowski: *Zarys ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, wydanie 2, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 108.

³ E. Knosala: *Nauka administracji jako dyscyplina naukowa*, [w:] *Zarys nauki administracji*, wydanie 3, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 20. Istota administracji rządowej powinna odnosić się do regulowania polityki państwa, w tym jej planowania, wdrażania strategii zarówno w średniej, jak i długiej perspektywie czasowej. Z kolei administracja samorządowa ponosi odpowiedzialność za usługi publiczne, które winna dostarczać zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. L. Borowiec: *Funkcje controllingu usług publicznych gminy*, [w:] *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 108.

⁴ Z.R. Kmieciak: *Geneza i rozwój postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowo-administracyjne*, wydanie 2, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 19.

⁵ K. Grajewski: *Historia polskiego prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne, Wybór i wprowadzenie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 58, za: Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. DzU, nr 30, poz. 227, art. 72. Pomimo szerokiej odmienności zdań, w literaturze przedmiotu często pojawia się również pojęcie administracji pośredniej i bezpośredniej. W ramach tej pierwszej, administracja podlega organom pośrednio związanym z organami administracji rządowej, tj., takim, które

Priorytetem funkcjonowania administracji publicznej jest postulowanie realizowanej dotychczas idei demokracji, w tym przestrzeganie ustawowo określonych praw człowieka. Pod względem wypełnianych funkcji, administracja publiczna nie może jednakże skupiać się wyłącznie na aspekcie prawnym, bowiem winna dążyć do umocnienia pozycji państwa i wzmacniania koncepcji, na których się opiera. Realizowane w jej ramach zadania muszą bowiem znaleźć swoje odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawa. Pełniejsze wykonanie przypisanych administracji państwowej funkcji wymaga zlecenia określonych zadań podlegającym jej jednostkom. Podział ten wynika głównie z kilku kluczowych przyczyn, mianowicie: terytorialnych, funkcjonalnych, organizacyjnych oraz finansowych⁶.

Podstawowe funkcje realizowane w ramach administracji publicznej są ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb obywateli, a więc działanie na rzecz interesu społecznego⁷.

Literatura przedmiotu wskazuje na podział tych funkcji, używając ich zamiennie z pojęciem celów i zadań. Typologia ta wyodrębnia funkcje podstawowe (utożsamiane z ogólną polityką państwa) oraz funkcje operacyjne (wynikające z aktywnego funkcjonowania administracji). W efekcie wyodrębnia się:

- administrację świadcząca, tj. zawiadowczą – prowadzenie działalności wykluczającej użycie instrumentów władczych, w tym: niesienie pomocy społecznej lub pomocy w przypadku niekorzystnych zdarzeń losowych, ewidencjonowanie, podejmowanie działań organizatorskich i informacyjnych,
- administrację porządkowo-reglamentacyjną (władczą) – czyli tradycyjną, w ramach której podstawę stanowią decyzje administracyjne czy akty władcze,
- administrację właścicielską – najmniej elastyczną wobec zmian ustrojowych i systemowych, będącą uprawnioną do zarządzania Skarbem Państwa pod postacią innych podmiotów (agencji, instytucji)⁸.

Polityka publiczna spoczywająca w gestii administracji publicznej jest ukierunkowana na podejmowanie działań, które znajdują się na równi z osiągnięciem dobra publicznego. W odniesieniu do sprawowania części władzy, administracja państwowa prowadzi do równowagi, ładu pomiędzy obywatelami i w ich otoczeniu, zaspokajania potrzeb w zakresie ich bezpieczeństwa oraz zapewnienia dobrobytu społecznego, co w konsekwencji stanowi

posiadają zdolność do samodzielnego funkcjonowania. Administracja ta, to administracja zdecentralizowana. B. Dolnicki: *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny*, wydanie 5, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 17.

⁶ T. Rostkowski: *Fundamenty administracji publicznej*, [w:] *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 35.

⁷ Aktualna europejska klasyfikacja interesu publicznego rozróżnia trzy podstawowe jego rodzaje, mianowicie: interes ogólnopaństwowy, lokalny oraz regionalny. J. Sługocki: *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, wydanie 3, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 206.

⁸ M. Możdżeń-Marcinkowski: *Administracja publiczna* [w:] *Wstęp do prawa administracyjnego...*, s. 20–21. Por. R. Kaszubski, A. Tupaj-Cholewa: *Nadzór bankowy*, [w:] *Prawo bankowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 176.

obowiązek wypełniania przez nią założonych zadań publicznych. Te z kolei wyrażają cele interesu publicznego, stanowiącego podłoże demokracji⁹.

Zadania wykonywane przez organy administracji państwowej są utożsamiane z jawnym wypełnianiem przypisanych im obowiązków. Realizacja zadań publicznych może odbywać się zarówno za pomocą jednostek publicznych niewyposażonych w zdolność władczą, jak również organów niepublicznych. W przypadku przydzielenia owych zadań tym drugim nie następuje zmiana ich charakteru z publicznego na niepubliczny¹⁰.

Geneza i istota New Public Management

W literaturze przedmiotu wielu autorów wskazuje, iż płaszczyzną powstania tradycyjnego modelu administracji publicznej był intensywny okres uprzemysłowienia, charakterystyczny dla drugiej połowy XIX wieku. Specyfika wymagań biurokratycznego modelu ukształtowała model służby publicznej wysokich urzędników, oparty na racjonalizacji czynności, specjalizacji funkcyjnej oraz hierarchii. W wielu krajach model ten traktowano jako symbol stabilności i ciągłości procesów zarządzania, który zapewniał przewidywalność podejmowanych działań. Rosnące potrzeby rozwijających się intensywnie gospodarek, konsolidacja rynków finansowych oraz rozszerzenie zadań administracyjnych nowoczesnego państwa powodowały, że model ten nie był w stanie reagować na zachodzące zmiany w makrootoczeniu i w sztywnej strukturze nie zapewniał realizacji powierzonych zadań¹¹. Ponadto, jak wskazuje wielu autorów, sektor publiczny poprzez swoją specyfikę często promował wręcz nieefektywność podejmowanych działań przez urzędników. Zjawisko to jest widoczne w polityce kadrowej realizowanej przez podmioty tego sektora. Sektor ten zapewnia bowiem znacznie wyższe bezpieczeństwo utrzymania stosunku pracy wobec podmiotów rynkowych, a poziom wynagrodzenia pracowników tego sektora jest paralelnie niezależny od oceny ich efektywności, co w konsekwencji oznacza promowanie nieefektywnych rozwiązań.

Wyodrębnienie się z końcem lat 90. idei New Public Management jako alternatywnego sposobu zarządzania wobec tradycyjnej, postulowanej na ten czas biurokracji Webera, miało miejsce w wysoko rozwiniętych krajach takich, jak Stany Zjednoczone, Australia, Nowa Zelandia czy Zjednoczone Królestwo, które zyskały z tego tytułu miano pionierów

⁹ K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Misja publiczna: definiowanie zadań publicznych w mediach audio-wizualnych*, [w:] *Media audiowizualne, Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 137.

¹⁰ A. Monarcha-Matlak: *Istota obowiązków administracji publicznej*, [w:] *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 39–40.

¹¹ W. Dreschler: *The re-emergence of 'Weberian' public administration after the fall of new public management: The central and eastern Europe perspective*, Halduskultuur, 2005, 94–108, J. Fountain: *Central Issues in the Political Development of the Virtual State*, Paper presented on The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context 2005, Lisbon, March 4–5.

owej koncepcji¹². Podstawową ideą NPM jest przejęcie zasad i mechanizmów sektora prywatnego¹³, a zarazem decentralizacja struktur organizacyjnych jednostek publicznych na mniejsze administracyjne czony, prowadzące do zwiększenia stopnia elastyczności. Strukturalne zmiany miały na celu wzrost efektywności i skuteczności działań zorientowanych na społeczeństwo. W efekcie koncepcja NPM promowała rodzaj *przedsiębiorczego rządzenia*, dostarczającego usług w drodze konkurencji i jednocześnie ograniczała klasyczną biurokrację poprzez redefiniowanie odbiorców usług, którzy stali się klientami. W konsekwencji, wdrożono nowe rozwiązania, mające na celu cykliczną ocenę efektywności jednostek, bazującą na rezultatach, a nie kosztach¹⁴.

Zaadaptowanie NPM w wybranych państwach Unii Europejskiej było wynikiem szeregu dylematów sektora publicznego. Niektórzy autorzy wskazują, iż kluczową determinantą, decydującą o konieczności implementacji NPM w sektorze publicznym była jego niska efektywność. W tym względzie akcentuje się wysoką absorpcję środków finansowych tego sektora przy jednoczesnej niskiej skuteczności oraz efektywności wykorzystywanych zasobów.

Można w związku z tym przyjąć, iż dążenie do wzrostu wydajności i jakości funkcjonowania jednostek sektora publicznego w odniesieniu do zaspokajania potrzeb społeczeństwa było fundamentalnym celem implementacji NPM.

Literatura przedmiotu, w ramach poruszanego aspektu, wskazuje na wielopoziomą wyjątkowość zjawiska, jakim jest New Public Management. Na najwyższym poziomie spełnia bowiem rolę szeroko rozumianej ideologii, która może pomóc w usprawnieniu funkcjonowania sektora publicznego poprzez biznesowe techniki, koncepcje i inne wartości stricte rynkowe. Na niższym pułapie z kolei, stanowi zestaw specyficznych metod i praktyk, w których skład wchodzi kwantyfikacja wydajności, niezwykle istotna kategoria z punktu widzenia oceny efektywności zarządzania badanych jednostek. Ponadto, należy zaakcentować zwiększenie zainteresowania małymi formami organizacyjnymi oraz rozpowszechnianie zmian w zakresie hierarchizacji poszczególnych stanowisk w celu lepszej koordynacji pracy. Istotne jest również propagowanie, a następnie wdrażanie mechanizmów rynkowych, wyposażonych w strategię oparte na konkurencyjności. W efekcie, traktowanie społeczności korzystających z usług sektora publicznego jako klientów oraz implementacja jakościowych technik poprawy zarządzania, takich jak TQM¹⁵.

¹² M.S. Haque: *New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications*, „Public Administration and Public Policy”, Vol. I.

¹³ B. Filipiak: *New public management w sektorze publicznym-idea czy rzeczywistość?*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006, s. 133. Por. S.P. Osborne, K. McLaughlin, E. Ferlie: *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, New York 2002, s. 12.

¹⁴ Y. Welp, F. Urgell, E. Aibar: *From Bureaucratic Administration to Network Administration? An Empirical Study on E-Government Focus on Catalonia*, „Public Organiz Rev” 2007, 7.

¹⁵ Ch. Pollitt, G. Bouckaert: *Comparative Public Management Reform: an introduction to the key debates*, [w:] *Public management reform, A comparative analysis New Public Management, Governance and the neo-weberian state*, Third edition, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 10.

Konkurencja stanowi jeden z fundamentów idei New Public Management, realizowanej w działalności jednostek sektora publicznego. Zgodnie bowiem z postulowanymi przez tę ideę zasadami, podmiot, w przypadku którego niemożliwa jest poprawa jego kondycji, powinien zostać „sprywatyzowany”. Prywatyzacja ta powinna jednakże opierać się na zastosowaniu zestawu narzędzi menedżerskich i wdrożeniu strategii konkurencyjnych, wobec których prywatny i publiczny podmiot mogą ze sobą konkurować o kontrakt poprzez dostarczanie usług obywatelom¹⁶.

Zamysł samej koncepcji New Public Management¹⁷, który został wykreowany ponad dwadzieścia lat temu, wynikał zarówno z przyjętej ideologii, jak i szeregu paradygmatów, które zarysowywały nową instytucjonalną teorię gospodarki i teorię zarządzania. Główny zarys owej myśli był ukierunkowany przede wszystkim na poprawę efektywności sektora publicznego, dokonanie podziału strukturalnego, wzmoczoną konkurencję, wdrożenie nowych zasad zarządzania. W kontekście wspomnianych założeń, New Public Management spełnia zatem obecnie dwie zasadnicze role, które równocześnie się uzupełniają, mianowicie uposaża jednostki w autonomię i umożliwia pełniejszą ich kontrolę¹⁸.

Fundament koncepcji NPM stanowi kilka kluczowych postulatów, które każda jednostka powinna realizować, w tym:

- położenie największego nacisku na głównych funkcjach danej jednostki, a więc celach, które zdeterminowały jej utworzenie,
- decentralizacja władzy oraz jej racjonalne przekazywanie na niższe szczeble,
- zmniejszenie rozmiaru i zakresu działalności podmiotu poprzez skupienie się na rzeczach najistotniejszych,
- wzbudzenie ponownego zaufania wśród społeczeństwa, a więc odświeżenie ich systemu wartości,
- aktywne wdrażanie mechanizmów i zasad rynkowych,
- zarządzanie nastawione przede wszystkim na rezultaty, wzrost satysfakcji mieszkańców i pozostałych obywateli, jak również podtrzymanie odpowiedzialności organów,

¹⁶ T. Christensen, P. Laegreid: *Introduction*, [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate Publishing Limited, Farnham 2011, s. 4.

¹⁷ Poza szeroką grupą naukowców z dziedziny administracji, w gronie których znajomość koncepcji New Public Management charakteryzuje się niezwykle wysokim poziomem, istnieje również rzesza osób w innych gałęziach nauki zajmujących się ową problematyką. Każda z nich koncentruje się na istocie New Public Management, poruszając inny jej wymiar. W ramach administracji publicznej, najistotniejszy wydaje się być stosunek NPM do istoty budżetowania, zarządzania finansami, jak również dostarczania społeczeństwu kluczowych potrzeb, w tym również audytu i hospicji prowadzonej działalności. Specjaliści z zakresu księgowości w największej mierze koncentrują się na możliwości wdrażania nowoczesnych technik i metod kontroli, wykorzystując przy tym stosowne mierniki jakości. M. Barzelay: *Studying The New Public Management*, [w:] *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, University California Press, California 2001, s. 3.

¹⁸ T. Christensen, P. Laegreid: *Introduction – Theoretical Approach and Research Questions*, [w:] *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reform*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2007, s. 8.

- dawanie możliwości głosu i wyboru, zarówno pracownikom, jak i społecznościom lokalnym,
- zastosowanie w zarządzaniu jednostkami publicznymi nowoczesnej technologii, w tym m.in. wykorzystującej Internet¹⁹.

W kontynentalnej tradycji administracji publicznej nowa koncepcja modernizacji zarządzania publicznego staje się szczególnie widoczna. Tę koncepcję nazywa się „nowymi usługami publicznymi”, „współuczestnictwem obywateli w zarządzaniu publicznym” itp. Ta koncepcja podkreśla wartości publiczne i czasami jest traktowana jako łagodniejsza wersja „nowego zarządzania publicznego”. Priorytetem nie jest wdrażanie metod zarządzania biznesem w sektorze publicznym, ale wdrażanie zasad porządku społecznego w sektorze publicznym, co oznacza, że rząd stymuluje obywateli do samodzielnego rozwiązywania problemów²⁰.

Przeprowadzone badania empiryczne wskazują specyfikę implementacji NPM w poszczególnych krajach europejskich. Problematyka idei NPM, jak i rezultaty wynikające z jej wdrożenia w sektorze administracji państwowej, zostały szeroko zdefiniowane w odniesieniu do państw zachodnich Unii Europejskiej. Na tym tle ocena reform oraz implementacji tego modelu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzuje się znacznie odmienną specyfiką.

Trudności związane z oceną systemu zarządzania sektora publicznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wynikają przede wszystkim z różnic systemów politycznych poszczególnych państw, a w szczególności przeprowadzenia przez niektóre z nich reformy administracji publicznej. Mimo tej specyfiki, można wyodrębnić kilka wspólnych fundamentalnych cech, istotnie komplikujących możliwości efektywnej implementacji NPM w tej grupie państw. Głównym problemem, jak się wydaje, jest brak zaangażowania sfery politycznej w rozwój strukturalno-administracyjny państwa, co w efekcie powoduje, że obszar sektora publicznego nie jest spójny, a realizowane strategie są krótkoterminowe, wynikają z bieżących potrzeb i nie stanowią zintegrowanej polityki. W okresie intensywnych przemian gospodarczych mnogość zmian politycznych, wysoka częstotliwość prób prze-

¹⁹ P.J. Andrisani, S. Hakim, E.S. Savas: *Introduction and Overview* [w:] *The New Public Management, Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publishers, Norwell 2002, s. 2. Poza zaprezentowanymi powyżej postulatami, pozycje zwarte wskazują na kilka kluczowych zasad, kreowanych w trakcie wdrażania NPM do funkcjonowania jednostek sektora publicznego, mianowicie: nacisk na separację jednostek sektora publicznego w celu nadania im autonomii w zarządzaniu; zwiększenie konkurencyjności poprzez wykorzystanie technik menedżerskich stosowanych w sektorze prywatnym; zwiększenie rygoru wobec alokacji zasobów; wzrost świadomości pracowników w zakresie praktycznego zarządzania; wdrażanie określonych standardów jakości; wykorzystywanie uzyskanych mierników wydajnościowych. M. Dent, J. Barry: *New Public Management and the professions in the UK: Reconfiguring Control?*, [w:] *Questioning the New Public Management*, red. M. Dent, J. Chandler, J. Barry, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2004, s. 8.

²⁰ J. Urbanovič, J.-C. Garcia-Zamor: *Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania*, „Public Organization Review” 2011. Por. m.in.: G. Peters: *Contracts as a tool for public management: their strange absence in North America*, [w:] *Contracting in the New Public Management, From economics to law and citizenship*, red. Y. Fortin, H. Van Hassel, IOS Press, Amsterdam 2003, s. 33.

prowadzania reform rządowych, decydowała o nieudanych próbach realizowania jednolitej polityki²¹.

***New Public Management* w kontekście specyfiki usług publicznych**

Prawidłowa działalność poszczególnych podmiotów wyodrębnionych w ramach administracji państwowej warunkuje sukces całego państwa.

W myśl koncepcji nowego zarządzania publicznego, priorytet i nacisk są kładzione w nieco inny sposób niż w anglosaskim „nowym zarządzaniu publicznym”. Największą wagę przywiązuje się do zasad rządu, jako dostawcy usług społecznych dla obywateli, podkreślając tym samym wpływ społeczności na porządek publiczny (w szczególności poziom samorządzenia)²². Ważną rolę pełnią instytucje pozarządowe społeczeństwa oraz uczestniczenie obywateli w rozwiązywaniu problemów związanych z porządkiem państwa²³. Z tego też powodu, paradygmat nowego zarządzania publicznego podkreśla, że administracja publiczna powinna nie tylko akcentować stosowanie się do wymagań klientów, ale także współpracę wszystkich partnerów społecznych, tworząc wartości publiczne.

Rozwój służb publicznych w konkretnym kraju również zależy od celu usług publicznych w tym kraju. K. Masiulis²⁴ rozróżnia dwa podejścia do służb publicznych. Klasyczne podejście zostało sformułowane w Europie kontynentalnej i utożsamia cele usług publicznych z realizacją funkcji publicznych. W tym ujęciu odnosi się usługi publiczne do organizmu państwa, który umożliwia cyrkulację informacji i realizację funkcji zależnych od tych informacji. Organy polityczne tworzą prawo, natomiast urzędnicy, poprzez realizację swoich zadań wdrażają je. Drugie podejście, funkcjonujące w krajach anglosaskich i skandynawskich, opiera się na podstawowym założeniu, że głównym celem służb publicznych jest realizacja usług publicznych. To podejście jest silnie skierowane w stronę społeczeństwa obywatelskiego, jego interakcji z obywatelami. Kładzie nacisk na zapewnienie wysokiej jakości i wydajności usług.

Głównymi wymaganiami dla tradycyjnej administracji publicznej są bezstronność i wartości, a dla nowego zarządzania publicznego istotny jest proces zarządzania oraz kompetencje. Natomiast dla nowego porządku publicznego priorytetami stają się wrażliwość na potrzeby obywateli i partnerów społecznych²⁵. Dlatego, uogólniając podejście wskazanych

²¹ T. Randma-Liiv: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*, Trans-European Dialogue 1 Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond, Tallinn 2008.

²² A. Minkevičius, V. Smalskys: *Public Service in Foreign Countries: Development and Tendencies*, Vilnius, Lithuania 2008.

²³ World Bank. *Broadening our approach: Empowering our clients and fostering accountability*. Washington D.C.: In Reforming Public Institutions and Strengthening Governance 2000.

²⁴ K. Masiulis: *Challenges of Public Service: Instead of Conclusions*, [w:] K. Masiulis, A. Krupavičius: *Public Service in Lithuania*, Vilnius, Lithuania 2007, s. 405–426 za T. Randma-Liiv: *op.cit.*

²⁵ United Nations. *Unlocking the human potential for public sector performance*, World public sector report 2005, New York: United Nations.

modeli administracji publicznej w literaturze przedmiotu, stawiane są wymagania nowoczesnych usług publicznych, do których należą²⁶:

- polityczna bezstronność, kompetencje i ocena pracownika według jego zalet,
- przywiązanie dużej uwagi do wyników podczas wdrażania wydajnych standardów i wskaźników aktywności; system zachęty pracowników skierowany w stronę wydajności czynności, ale nie w stronę wyższości,
- „surowe” i bezstronne środki antykorupcyjne,
- profesjonalne normy zakorzenione prawnie, prezentujące warunki zasadnicze dla oceny zewnętrznej,
- szerokie możliwości użytkowania systemów komunikacji i doświadczenia podczas stosowania sieci nowoczesnych wydajnych technologii informacyjnych.

Wydaje się zatem, że właściwe funkcjonowanie poszczególnych jednostek administracji publicznej powinno posiadać solidną podstawę, jaką jest skuteczny system zarządzania. Wdrażanie poszczególnych metod i technik zarządzania wymaga sukcesywnego ich ulepszania, co w konsekwencji prowadzi do zrównoważenia oczekiwań i rezultatów potencjalnych klientów instytucji. Implementacja takowego systemu zarządzania umożliwia całościową alokację posiadanych zasobów. Proces ten odbywa się na drodze uprzedniego zdefiniowania realizowanych procesów, których wzajemnie powiązanie, uzależnienie i kierunek umożliwia optymalizację w zakresie wykorzystania zasobów ludzkich, infrastruktury oraz wiedzy jednostki.

Literatura

- Andrisani P.J., Hakim S., Savas E.S.: *The New Public Management, Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publishers, Norwell 2002.
- Barzelay M.: *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, University California Press, California 2001.
- Borowiec L.: *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Chałubińska-Jentkiewicz K.: *Media audiowizualne, Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Christensen T., Lægreid P.: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate Publishing Limited, Farnham 2011.
- Christensen T, Lægreid P.: *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reform*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2007.
- Domarkas V., Juknevičienė V.: *Challenges of the Change of Paradigm of Public Administration for the Development of Human Resources of this Sector*, Public Politics and Administration 2007.

²⁶ V. Domarkas, V. Juknevičienė: *Challenges of the Change of Paradigm of Public Administration for the Development of Human Resources of this Sector*, Public Politics and Administration 2007, 19, 25–33. za T. Randma-Liiv: *op.cit.*

- Dent M., Chandler J., Barry J.: *Questioning the New Public Management*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2004.
- Dolnicki B.: *Samorząd terytorialny*, wydanie 5, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Famulska T., Nowakowski J.: *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006.
- Fortin Y., Van Hassel H.: *Contracting in the New Public Management, From economics to law and citizenship*, IOS Press, Amsterdam 2003.
- Grajewski K.: *Prawo konstytucyjne, Wybór i wprowadzenie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Haque M.S.: *New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications*, „Public Administration and Public Policy”, vol I.
- Izba Skarbowa w Katowicach, *Przewodnik jakości*, Katowice 2012.
- Kaszubski R., Tupaj-Cholewa A.: *Prawo bankowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z.R.: *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowo administracyjne*, wydanie 2, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Knosala E.: *Zarys nauki administracji*, wydanie 3, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Krynicka H.: *Koncepcja Nowego Zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”.
- Masiulis K.: *Challenges of Public Service: Instead of Conclusions*, [w:] K. Masiulis, A. Krupavičius: *Public Service in Lithuania*, Vilnius, Lithuania 2007.
- Monarcha-Matlak A.: *Obowiązki administracji w komunikacji elektroniczne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Możdżeń-Marcinkowski M.: *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, wydanie 2, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Osborne S.P., McLaughlin K., Ferlie E.: *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, New York 2002.
- Pollitt Ch., Bouckaert G.: *Public management reform, A comparative analysis New Public Management, Governance and the neo-weberian state*, Third edition, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Randma-Liiv T.: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*, Trans-European Dialogue 1 Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond, Tallinn 2008.
- Rostkowski T.: *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Sługocki J.: *Prawo administracyjne, Zagadnienia ustrojowe*, wydanie 3, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Ura E.: *Jednostka, państwo, administracja, Nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23–26 maja 2004 r., Rzeszów 2004.

- Urbanovič J., Garcia-Zamor J.-C.: *Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania*, „Public Organization Review” 2011.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. DzU, nr 30, poz. 227, art. 72.
- Welp Y., Urgell F., Aibar E.: *From Bureaucratic Administration to Network Administration? An Empirical Study on E-Government Focus on Catalonia*, „Public Organiz Rev” 2007, 7.
- Wincenciak M.: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

dr inż. Agnieszka Wójcik-Mazur
mgr Karina Wieczorek, doktorantka
Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania
Katedra Finansów

Streszczenie

Problematyka niniejszej publikacji koncentruje się na istocie funkcjonowania podmiotów administracji publicznej opartych na idei *New Public Management*. Treści wstępne zwracają uwagę na konieczność występowania owych instytucji w sektorze publicznym, odgrywających istotne role z punktu widzenia usług dostarczanych obywatelom. W dalszej części publikacji zdefiniowano pojęcie administracji państwowej oraz określono jej kluczowe funkcje i zadania. Rozważania z zakresu *New Public Management*, jako nowoczesnej formy zarządzania w sektorze publicznym, obejmują podstawowe jej determinanty i uwarunkowania. Końcowe kwestie skupiają się na specyficznym ujęciu usług w kontekście NPM.

THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN TERMS OF STATE ADMINISTRATION MANAGEMENT

Summary

The issue of this publication is concentrated on the essence of functioning of public administration units based on the New Public Management idea. The first part of the article focuses on the necessity of these institutions' existence in the public sector, as they play an essential role from the point of view of services provided to citizens. In the next part the state administration term is defined and its main functions and tasks are determined. Deliberations on New Public Management as the modern form of management in public sector include basic determinants and conditionings. The last part focuses on the meaning of public service in NPM.