



IMPLEMENTACJA REFORM NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Dagmara Stefańska¹

Fundacja Europejski Niezależny Instytut Globalnych Myśli Autokreatywnych

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie znaczenia koncepcji nowego zarządzania publicznego w aspekcie głównych instrumentów wykorzystywanych przez ten nowy model zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem analizy procesu ich implementacji w reformie sektora publicznego w Stanach Zjednoczonych. Kryzys w gospodarce światowej i politycznej w latach 80. XX wieku skutkowałam krytyką tradycyjnego modelu administrowania państwem i w efekcie zapoczątkował reformę sektora publicznego wielu państw. Przewartościowaniu uległy pojęcia zarządzania publicznego, a inspiracją do budowy nowego modelu stał się sektor prywatny. Skonstruowany w ten sposób system zarządzania państwem, oparty na zasadach ekonomicznej wydajności, skuteczności działania oraz zorientowany na wyniki, określa się mianem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Dlatego właśnie jednostki sektora publicznego coraz częściej implementują koncepcję *New Public Management* w procesie zarządzania na wszystkich jego szczeblach.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, *New Public Management*, reformy zarządzania, Stany Zjednoczone

DOI: 10.17512/znpcz.2019.1.21

Wprowadzenie

Współczesny system administrowania państwem oparty jest na dorobku historycznym sięgającym starożytności, ale reforma w zarządzaniu sektorem publicznym, jaka zapoczątkowana została w latach 80. XX wieku, w największym stopniu zdeteminowała współczesny sposób zarządzania państwem. Na skutek znacznego osłabienia tempa wzrostu gospodarczego, nasilenia inflacji, wzrostu bezrobocia, a zarazem ujawnienia słabości nadmiernie rozbudowanej administracji publicznej rozpoczęto poszukiwania sposobu na skuteczne i efektywne zarządzanie państwem. Odpowiedzią stał się dorobek sektora prywatnego. Absorpcja mechanizmów rynkowych szeroko wykorzystywanych w zarządzaniu sektorem prywatnym stała się podstawą koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Zastosowanie tego modelu zarządzania jest sposobem na efektywne, skuteczne i racjonalne funkcjonowanie organizacji sektora publicznego, a jego celem nadrzędnym jest poprawa jakości świadczonych usług oraz zaspokojenie stale zmieniających się i zróżnicowanych potrzeb społecznych. Z uwagi na przeświadczenie, że Polska nie jest pionierem w generowaniu innowacji na płaszczyźnie zarządzania publicznego,

¹ Dagmara Stefańska, mgr, dag.s@onet.pl, ORCID: 0000-0001-6474-9027

analiza implementacji jego instrumentów zostanie dokonana na przykładzie do-robku, jaki w tej dziedzinie zgromadziły Stany Zjednoczone.

Charakterystyka nowego zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne wywodzi się z nauki o administracji publicznej (Kulesza, Sześciło 2013, s. 20). H. Izdebski akcentuje, że termin „zarządzanie publiczne” jest bardziej aktualny aniżeli pojęcie „administracja publiczna”, ale pojęć tych używa jako „najwyżej prawie synonimów” (Izdebski 2010, s. 12). Genezę zarządzania publicznego podaje J. Hausner, wymieniając cztery etapy rozwoju administracji publicznej: państwo prawne (od końca XVIII w.), administracja publiczna (od połowy XIX w.), menedżerskie zarządzanie publiczne (*New Public Management*, od początku lat 80. XX w.) oraz partycypacyjne zarządzanie publiczne (*Public Governance*, od połowy lat 90. XX w.). Dwa pierwsze etapy utożsamiane są z modelem weberowskim, kolejne dwa z pojęciem zarządzania publicznego (Hausner 2008, s. 23-24; Zawicki 2011, s. 17). Zarządzanie publiczne jest obiektem zainteresowań wielu dyscyplin – w największym stopniu nauk o zarządzaniu, ekonomii i administracji (Kościelniak 2016, s. 65).

New Public Management definiowane jest także z wykorzystaniem taksonomii: „zarządzanie przedsiębiorcze”, „zarządzanie menedżerskie”, „administracja publiczna oparta na rynku” (Zalewski 2007, s. 26). B. Kożuch wskazuje, że w modelu *New Public Management* „dominuje ekonomiczny model racjonalności i zachowań organizacyjnych” (Kożuch 2004, s. 15). Działania organizacji publicznych są adresowane do odbiorców dóbr i usług publicznych.

Podstawę nowego zarządzania publicznego stanowi nadrzędna rola zarządzania nad rolą administrowania w realizacji zadań administracji publicznej. Celnie podsumował to D. Waldo, twierdząc, że „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów” (Waldo 2017, s. 169). Cel nowego zarządzania publicznego nie oscylował wokół innowacji (Zawada, Herbuś 2015, s. 98) w funkcjonowaniu sektora publicznego, ale akcentował potrzebę eliminacji wszelkich barier, ograniczających tradycyjny model administracji. Nowe zarządzanie publiczne, wzorując się na funkcjach, które charakteryzują procesy zarządzania, obejmuje (Sudoł 2016, s. 4-11):

1. strategię, czyli określanie priorytetów i celów organizacji, z uwzględnieniem jej potencjału i przesłanek sytuacji zewnętrznej;
2. zarządzanie komponentami wewnętrznymi, które określa tworzenie struktury wewnętrznej, tzn. jednostek organizacyjnych i stanowisk oraz zasad rekrutacji osób do zajmowania kluczowych stanowisk; wdrażanie systemu zarządzania kadrami oraz nadzorowanie działalności, poprzez zastosowanie odpowiednich systemów informacyjnych, np. księgowości, analiz statystycznych, oceny wyników działalności i oceny postępów realizacji zadań;
3. zarządzanie komponentami zewnętrznymi, rozumiane jako zarządzanie relacjami z jednostkami zewnętrznymi, zarządzanie relacjami z jednostkami niezależnymi oraz zarządzanie relacjami z opinią publiczną i mediami.

Termin „nowe zarządzanie publiczne” po raz pierwszy pojawił się w artykule autorstwa Christophera Hooda *A Public Management for All Seasons* w 1991 roku, ale za najważniejszą publikację definiującą i podejmującą temat reformy amerykańskiego sektora publicznego uznaje się publikację Davida Osborne’a i Teda Gaeblera pt. *Reinventing Governmen* (Zawicki 2011, s. 39).

Pionierami we wdrażaniu nowych zasad stały się Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, a następnie Nowa Zelandia, Kanada i Australia. Sukces reformy administracji publicznej przeprowadzonej w tych państwach zainicjował podobne zmiany w wysoko rozwiniętych krajach Europy, by następnie objąć rozwijające się kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Mimo że implementacja nowego zarządzania publicznego w poszczególnych krajach następowała według różnych scenariuszy, wspólnym mianownikiem był fakt, że zmiany zachodziły we wszystkich segmentach administracji państwowej i na wszystkich jej szczeblach. Państwa, które podjęły się dokonania reform sektora publicznego zgodnie z dyrektywami nowego zarządzania publicznego, charakteryzowała świadomość realizowanej misji, decentralizacja oraz przedsiębiorczość (Zawicki 2011, s. 41). Podjęto próby stworzenia wzorcowego modelu zarządzania sektorem publicznym, formułując zasady jego działania. Największe uznanie zyskał model zarządzania przedstawiony przez D. Osborne’a i T. Gaeblera, którzy podsumowali procesy nowego zarządzania publicznego następująco: „Większość przedsiębiorczych organów wzbudza chęć konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi, przekazuje swoje uprawnienia obywatelom, odbierając prawo kontroli biurokracji, a dając je społeczności, ocenia sprawność i jakość działania swoich agend, koncentruje się nie na ich pracy, lecz na jej wynikach, kieruje się nie przepisami i regulaminami, ale swą misją, traktuje obywateli, korzystając z ich usług jako klientów [...]. Władze te zapobiegają powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych [...]. Wkładają energię w zdobywanie pieniędzy, a nie ich wydawanie. Decentralizują uprawnienia, dopuszczając obywateli do współdziałania w zarządzaniu. Nie koncentrują się przy tym na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w zaspokajaniu potrzeb społecznych swego regionu” (Osborne, Gaebler 1994, s. 43).

Zaprezentowany model to ogólna charakterystyka założeń zarządzania przedsiębiorczego. Dał podstawę do wypracowania głównych zasad, na których opiera się nowe zarządzanie publiczne. Jedną z nich jest wprowadzenie profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym, czyli stworzenie sprzyjających efektywnemu zarządzaniu warunków, przekazanie menedżerom organizacji publicznych odpowiednich uprawnień do swobodnego podejmowania decyzji, ponoszenia odpowiedzialności za efekty i wyniki pracy, klarowny podział ról i kompetencji, co wiąże się z decentralizacją władzy w organizacjach publicznych. Kolejna zasada zakłada jasne określenie standardów i mierników działalności w celu skutecznej kontroli postępów pracy i realizacji wyznaczonych celów. Odnosi się ona zarówno do pracy całej organizacji, jak i poszczególnych jej działów, zespołów pracowników czy też jednostek. Następna zasada akcentuje kontrolę wyników działania i możliwa jest dzięki zmianom wprowadzonym w sposobie finansowania, planowania długookresowego, zarządzania strategicznego oraz rekrutacji pracowników. Strategiczne

zarządzanie i planowanie długoterminowe umożliwia określenie celów oraz wyznaczenie sposobów realizacji. Budżetowanie programowe stopniowo wypiera tradycyjny model, pracownicy z kolei zatrudniani są na podstawie kontraktów, w celu wykonania określonych zadań. Dezagregacja, czyli podział organizacji sektora publicznego na mniejsze jednostki zorganizowane według usługi, jaką świadczą, lub funkcji, jaką spełniają, wiąże się z niezależnym ich finansowaniem, a ich współpraca nabiera charakteru komercyjnego (Christensen, Lægreid 2017, s. 76).

Wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego wiąże się ściśle z obowiązkiem organizowania przetargów publicznych, kontraktowaniem usług, tworzeniem zasobów wewnętrznych (Pabian 2015, s. 8), co pozwala na znaczne obniżenie kosztów oraz poprawę jakości świadczonej usługi. W ostatnich latach można zauważyć zwiększenie zainteresowania długoterminową współpracą pomiędzy podmiotami sektora publicznego oraz prywatnego. Współdziałanie to określane jest jako partnerstwo publiczno-prywatne (stosowany skrót PPP). Podejmowane jest celem uzyskania korzyści dla obu stron, w tym zaspokojenia potrzeb społecznych oraz określonych celów komercyjnych (Ławińska, Kowalczyk 2017, s. 130). Ch. Skelcher stwierdza, iż PPP łączy zasoby rządu z podmiotami prywatnymi dla realizacji celów społecznych. Formy PPP to zawieranie umów na świadczenie usług, zarządzanie przedsiębiorstwem użyteczności publicznej oraz projektowanie organizacji hybrydowych w celu „podziału ryzyka i współdziałania między administracją rządową a podmiotami prywatnymi” (Skelcher 2005, s. 34).

Wszystkie powyższe elementy pozwalają na dokonanie podstawowej zmiany w systemie zarządzania organizacją publiczną, czyli zmiany z orientacji na procedurę w orientację na wynik. Zmiana ta pociąga za sobą kolejne, aby bowiem osiągać wyniki, należy dokonać ich pomiaru, obciążyć menedżera-urzędnika odpowiedzialnością za wynik, co z kolei nakazuje nadanie odpowiednich uprawnień decyzyjnych, czyli udzielenie pozwolenia na zarządzanie. W procesie zarządzania niezbędne okazują się także narzędzia motywowania pracowników, są one bowiem impulsem do osiągnięcia zamierzonego celu (Bubel 2016, s. 72). Głównym celem nowego zarządzania publicznego jest poprawa racjonalności, jakości świadczonej usługi, efektywność oraz skuteczność działania sektora publicznego. W realizacji tego celu niezbędne jest spełnienie poniższych warunków (Pollitt, Birchall, Putman 2016, s. 41-60):

1. zorientowanie na cel;
2. planowanie i zarządzanie strategiczne;
3. podział ról na odbiorcę usługi i dostawcę usługi;
4. organizowanie konkurencji w procesie świadczenia usługi;
5. zorientowanie działań na klienta;
6. rozdzielenie polityki publicznej od zarządzania operacyjnego;
7. wprowadzenie standardów usług;
8. uelastycznienie warunków pracy, zatrudnienia, wynagrodzenia.

Instrumenty nowego zarządzania publicznego

Reforma sposobu zarządzania sektorem publicznym zorientowana jest przede wszystkim na stosunki rynkowe i konkurencję w procesie świadczenia usług publicznych. W realizacji powyższego celu niezbędne jest wykorzystanie odpowiedniego instrumentarium. Obszerna analiza instrumentów zarządzania publicznego przedstawiona została w pracach H. Fredericksona (Frederickson 2015, s. 134) oraz W. Van Doorena, G. Bouckaerta i J. Halligana (Van Dooren, Bouckaert, Halligan 2015, s. 42-58). Poniższa *Tabela 1* jest próbą prezentacji instrumentów nowego zarządzania publicznego opartą na zestawieniach dokonanych przez wyżej wymienionych autorów.

Tabela 1. Klasyfikacja instrumentów nowego zarządzania publicznego

Kategoria instrumentu	Instrument
1. Promowanie zachowań etycznych	<ul style="list-style-type: none"> • Wolność zarządzania przy jednoczesnym przestrzeganiu norm etyki • Egzekwowanie postaw etycznych
2. Zmiany w kulturze organizacji	<ul style="list-style-type: none"> • Kultura uczenia się organizacji • Wzrost znaczenia szkoleń • Popularyzacja stosowania logo • Określenie misji organizacji • Wzorzec pracownika • Strategia komunikacji społecznej • Popularyzacja stosowania technologii informatycznych
3. Decentralizacja polityczna	<ul style="list-style-type: none"> • Powierzenie zadań jednostkom administracyjnym niższego szczebla • Przekazanie zadań sektorom niepublicznym
4. Rozdział strefy politycznej i administracyjnej	<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie agencji wykonawczych • Instytucja menedżera miasta
5. Zmiany zasad realizacji programów polityki publicznej	<ul style="list-style-type: none"> • Podatkowe instrumenty wsparcia • Kredyty i ubezpieczenia • Finansowanie z budżetu państw
6. Orientacja na klienta	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza opinii klienta w celu poprawy jakości świadczonej usługi • Wprowadzenie udogodnień dla klienta urzędu • E-urząd, czyli internetowy dostęp do usług
7. Orientacja na wynik	<ul style="list-style-type: none"> • Zależność wysokości wynagrodzenia pracownika od wyniku jego pracy • Podnoszenie jakości procedur sporządzania umów
8. Racjonalizacja struktur organizacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> • Redukcja struktur zarządzania • Redukcja zatrudnienia • Zarządzanie jakością • Tworzenie sieciowych form organizacji
9. Menedżerski sposób zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrakty menedżerskie • Premiowanie wyników pracy • Wyznaczanie jasno określonych celów działania • Niezależność w podejmowaniu decyzji • Wzmocnienie pozycji lidera

	<ul style="list-style-type: none"> • Przywiązanie większej uwagi do tzw. cech miękkich i doświadczenia zawodowego • Wzrost rotacji pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych
10. Elastyczne zarządzanie personelem	<ul style="list-style-type: none"> • Elastyczne formy zatrudnienia • Rezygnacja z ramowych godzin pracy • Wykorzystywanie narzędzi rekrutacji • Zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia pracowników tego samego szczebla • Obniżenie szczebla negocjowania warunków zatrudnienia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Frederickson 2015, s. 134; Van Dooren, Bouckaert, Halligan 2015, s. 42-58)

Decentralizacja polityczna to proces przekazania zadań samorządowi terytorialnemu bądź sektorom niepublicznym, czyli organizacjom pozarządowym lub sektorowi prywatnemu. Jest to równoznaczne z procesem wycofywania się państwa z realizacji określonych zadań (Wytrażek 2017, s. 93-113).

Oddzielenie polityki od administracji realizowane jest w oparciu o powoływanie agencji wykonawczych oraz stanowisk menedżerów miast. Powołanie strukturalnie odrębnej organizacji, agencji wykonawczej, ma na celu oddzielenie funkcji polityczno-programowych, reprezentowanych przez ministerstwa, od funkcji wykonawczych, które przekazane są agencjom. Innymi słowy, agencje zajmują się wdrażaniem w życie decyzji politycznych podjętych przez nadrzędne ministerstwa w oparciu o zawarty między wyżej wymienionymi organami kontrakt. Agencje dysponują swobodą podejmowania decyzji w wyborze sposobu realizacji zadań. Funkcja menedżera miasta, charakterystyczna dla administracji Stanów Zjednoczonych, to stanowisko zwierzchnika urzędu miasta, podlegające odpowiedzialności przed burmistrzem i sprawujące kontrolę nad budżetem miasta, pracą urzędu miasta oraz miejskich jednostek organizacyjnych. Menedżer miasta pełni również funkcję reprezentacyjną, odpowiadając za kontakty z mieszkańcami (Sager i in. 2018, s. 6-9).

Poprzez orientację na klienta rozumieć należy przede wszystkim model traktowania klienta na wzór doświadczeń zaczerpniętych z sektora prywatnego, zatem klient sektora publicznego przestaje być definiowany jako petent, a zadaniem administracji publicznej jest prawidłowe zdiagnozowanie jego potrzeb i oczekiwań oraz weryfikacja działań w oparciu o opinię klienta. Instrumentami wykorzystywanymi w procesie orientacji na klienta są sondaże opinii publicznej, wywiady bezpośrednie, skrzynki wniosków, systemy obsługi skarg i zażaleń, dyżury telefoniczne czy też badania satysfakcji klienta z wykonanej usługi. Realnym efektem polityki zorientowanej na klienta jest wydłużanie czasu pracy obiektów publicznych, tworzenie świetlic środowiskowych, zmiany programów kształcenia w szkołach, poprawa oznaczeń wizualizacyjnych w urzędach publicznych czy wreszcie e-urząd (Naschold 2017, s. 221).

Orientacja na wyniki to filozofia, według której ważny jest wynik, a nie proces osiągnięcia tego wyniku. Orientacja na wynik wiąże się ściśle z obowiązkiem określenia i egzekwowania odpowiedzialności za wynik, zatem wykorzystanie tego

instrumentu w procesie zarządzania personelem nakłada obowiązek oznaczenia kryteriów oceny, oczekiwanych rezultatów, a co za tym idzie – sposobów gratyfikacji za osiągnięty wynik (Federickson 2015, s.134).

Pojęcie etyki w kontekście nowego zarządzania publicznego pojawiło się stosunkowo późno na drodze do reformacji administracyjnej i związane było ściśle ze wzrostem zjawiska korupcji w sektorze publicznym. Podstawowym narzędziem realizacji działań proetycznych jest świadomość i aktywność obywatelska zniechęcająca i zapobiegająca korupcji, przepisy prawne, określające wzorce zachowań pracowników sektora publicznego, instrumenty kontroli badające i diagnozujące zachowania nieetyczne, kodeksy etycznego postępowania oraz szkolenia jako praktyczna forma wsparcia dla kodeksów, jak również organy tworzące regulacje oraz egzekwujące przestrzeganie etycznych postaw. Kodeks etyczny to zbiór zasad, reguł i procedur, jakim podlegać ma pracownik w kontaktach z innymi pracownikami, partnerami biznesowymi oraz klientami. Powinien obejmować możliwie pełny katalog zachowań uważanych za etyczne oraz nieetyczne (Leoński 2016, s. 257-262).

Menedżerski sposób zarządzania koncentruje się wokół zadań, jakie stawia koncepcja nowego publicznego zarządzania w perspektywie zdolności formułowania celów i zadań oraz ich efektywnego egzekwowania. Osoba pełniąca najwyższą funkcję w strukturze organizacji winna zatem cechować się umiejętnością jasnego nakreślenia wizji rozwoju podległej jej jednostki oraz wskazywania metod jej realizacji. Co do cech osobowości, których szukano u lidera, na pierwszym miejscu wymieniana jest charyzma. Menedżerski sposób zarządzania oparty jest na procesie decentralizacji zarządzania, w którym poszczególne zadania oraz odpowiedzialność za ich realizację przekazywane są niższemu szczeblom organizacji. Menedżerski sposób zarządzania cechuje również skracanie okresu zawarcia umowy o pracę, rekompensowane indywidualnymi, negocjowalnymi premiami dla liderów (Van Dooren, Bouckaert, Halligan 2015, s. 42-58).

Reforma sektora publicznego przyniosła odmienne niż dotychczas zarządzanie kadrami, obniżając przede wszystkim szczeble negocjowania warunków zatrudnienia, skutkujące stopniowym delegowaniem obowiązków pracowników szczebla zarządzającego na kierowników szczebli niższych. Kolejną zmianą było wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia, zastępując umowy zawierane na czas nieokreślony umowami z określonym czasem pracy lub kontraktami, określającymi wykonanie konkretnych zadań. Wzrost aktywności społecznej i gospodarczej podyktował kolejną zmianę – reorganizację czasu pracy. Na szczególną uwagę zasługuje upowszechnienie nowych w sektorze publicznym narzędzi rekrutacji pracowników. Wdrożenie określonych procedur rekrutacji wpłynęło na wzrost jakości kadr administracji publicznej, ale przede wszystkim sam proces rekrutacji nabrał charakteru transparentności. Finalnie zmiany dokonały się na płaszczyźnie procedur wynagradzania pracowników, zlikwidowano bowiem wąski do tej pory zakres stawek wynagrodzeń, co skutkowało możliwością zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na równorzędnych stanowiskach i bez wątplenia miało znaczący wpływ na motywację do efektywniejszej pracy.

Racjonalizacja struktur organizacyjnych znalazła wyraz w redukcji zatrudnienia, która w głównej mierze dotknęła pracowników stanowisk podstawowych i najwyższych. U podstaw racjonalizacji struktur organizacyjnych leży postulat wdrażania w sektorze publicznym zarządzania przez jakość (Wolniak, Sułkowski 2016, s. 443-455). W odpowiedzi na rosnące oczekiwania klienta wprowadzone zostały działania mające na celu wzrost jakości usługi. Innym przykładem racjonalizacji struktury organizacyjnej jest tworzenie struktur holdingowych czy też rozwój sieciowych form organizacji.

Programy publiczne są jednym z podstawowych instrumentów wykorzystywanych przy realizacji polityki rządu, a finansowanie ich bezpośrednio lub pośrednio z budżetu państwa pozwala na osiąganie satysfakcjonujących wyników. Sposobem ich wspomagania jest również stosowana w sektorze prywatnym forma kredytowania i ubezpieczenia.

Analiza wykorzystania instrumentów nowego zarządzania publicznego na przykładzie Stanów Zjednoczonych

Administrację publiczną w Stanach Zjednoczonych cechuje charakter zdecentralizowany, i to zarówno pod względem terytorialnym, jak i hierarchicznym, bowiem współtworzą ją rząd federalny, administracja stanowa oraz administracja lokalna, czyli hrabstwa, powiaty, miasta i wsie.

Reforma systemu administracji publicznej nastąpiła w efekcie kryzysu finansów publicznych (rosnące podatki, wysoki deficyt budżetu) oraz spadku zaufania do władz publicznych. Próbą ratowania sytuacji było obniżenie o ponad połowę podatku od nieruchomości, co jednak doprowadziło do zmniejszenia dochodów budżetu. Wprowadzenie i rozwój nowego zarządzania publicznego przypadają na okres prezydentury Ronalda Regana, a przyświecała im teoria prezydenta, który stwierdził, że: „władze publiczne nie rozwiązują problemów, władze publiczne są problemem”. Powołanie komisji Josepha Grace’a, której zadaniem było dokonanie analizy efektywności działania sektora publicznego, określa się jako jedną z pierwszych reform administracyjnych (Auriacombe 2002, s. 3-5).

Lata 80. przyniosły wzrost zainteresowania kompleksowym zarządzaniem jakością (*Total Quality Management*), a powołany specjalnie do jego promowania Federalny Instytut Jakości (Federal Quality Institute) nadzorował implikację kompleksowego zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym. Początek lat 90., czyli okres prezydentury Georga Busha, wprowadza w życie ustawę o głównych urzędnikach finansowych oraz powołuje Biuro Federalnego Zarządzania Finansowego. Rok 1993 i prezydentura Billa Clintona przynosi początek implementacji najdłuższego w historii programu naprawczego systemu administracji, mającego na celu podniesienie skuteczności działania sektora publicznego oraz wprowadzenie orientacji na wyniki. Program ten, pod nazwą Inicjatywa Modernizacji Państwa (*Reinventing Government Initiative*), dokonuje faktycznej poprawy organizacji pracy, ograniczenia kosztów poprzez likwidację zbędnych agencji, ograniczenia wdrażania nieaktualnych programów, ale przede wszystkim redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym. W tym samym roku wprowadzone zostają nowe formy

ustanawiania budżetu federalnego oraz nowe zasady planowania i zarządzania strategicznego w administracji federalnej. W życie wchodzi ustawa o wynikach pracy rządu, która narzuca obligatoryjność prezentacji rocznych planów strategicznych oraz rocznych sprawozdań z działalności. Kolejnym dowodem na dynamiczne działania w kierunku orientacji na wyniki była ustawa o współudziale w kształceniu zawodowym, założeniem której było przyznawanie publicznych dotacji podmiotom kształcenia zawodowego, zależnie od realnych wyników w pozyskiwaniu pracy przez ich podopiecznych. W 1995 roku rząd federalny wprowadza elektroniczny system informacji o kontraktach publicznych, w tym samym roku wchodzi w życie ustawa o ograniczeniu „transakcji papierowych”, następstwem której jest usunięcie ograniczeń w dokonywaniu transakcji metodą elektroniczną w sektorze publicznym. W kolejnym roku wdrożono ustawę o reformie zarządzania technologiami informacyjnymi, a zgodnie z jej dyrektywą tworzone zostają stanowiska głównego informatyka w każdej agencji. W 1999 roku zaprezentowany zostaje plan wprowadzenia rządu elektronicznego (Svara 2017, s. 33-55).

Kolejnym przykładem reformy w świetle nowego zarządzania publicznego było wzmocnienie mechanizmów konkurencji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi publiczne, a sposobem realizacji powyższego była popularyzacja kontraktów. U podstaw reformy szkolnictwa podstawowego i średniego leży również wzmocnienie mechanizmów konkurencji. Na ich gruncie bowiem wprowadzono system motywatorów finansowych zachęcający kadre (nauczycielom powierzono rolę menedżera) do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz doskonalenia zawodowego, efektem czego była poprawa jakości kształcenia. Kreowaniu konkurencji między szkolnej sprzyjało również zniesienie rejonizacji szkół (Gerrish 2016, s. 48-66).

Partycypacja w zarządzaniu usługami publicznymi to kolejny instrument wdrażania nowego zarządzania publicznego. Przykładem jest Waszyngton, miasto, które było pionierem w innowacji sektora zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Zarząd nad osiedlami mieszkań komunalnych powierzony został stowarzyszeniu mieszkańców i w oparciu o utworzony regulamin powołano kadre zarządzającą oraz zatrudniono pracowników administracyjnych. W efekcie liczba osób regularnie dokonujących opłat czynszowych znacznie wzrosła, a procent lokali niezamieszkałych uległ znacznemu obniżeniu. Prawo zmierzchu (*Sunset Laws*), polegające na wyznaczaniu każdej nowo tworzonej regulacji terminu jej wygaśnięcia, był również sposobem ograniczenia biurokracji (Ranchordás 2015, s. 201-224).

Postulat traktowania obywateli jako klientów sektora publicznego przy jednoczesnym wprowadzeniu modelu pracownik administracji – menedżerem to kluczowe zadanie koncepcji *New Public Management*. Odpowiedzią na ten właśnie postulat było stanowisko menedżera miasta, apolitycznego zwierzchnika urzędu miasta, którego misją była realizacja powierzonych mu przez burmistrza i radę zadań z naciskiem na wynik, nie metody ich realizacji.

Podsumowanie

Dokonując analizy implementacji instrumentów nowego zarządzania publicznego na gruncie sektora publicznego Stanów Zjednoczonych na przestrzeni lat 80. i 90. ubiegłego wieku, zauważyć należy, że doświadczenia reform administracyjnych nabyte w tamtym czasie przygotowały administrację amerykańską i wzorujące się na niej administracje krajów rozwijających się do bardziej skutecznego rozwiązywania problemów, z jakimi przyszło się mierzyć organizacjom sektora publicznego w czasach obecnych, przede wszystkim zorientowaniem na efektywne działanie władzy publicznej, deficytem kompetencji administracji w konfrontacji z coraz bardziej skomplikowanymi i wzajemnie zależnymi relacjami. Zagadnienia dotyczące reform sektora publicznego koncentrują się przede wszystkim na zaprezentowaniu koncepcji nowego zarządzania publicznego, analizie jego zastosowań w różnych krajach. Biorąc pod uwagę główny cel wyżej wspomnianej reformy, czyli poprawę efektywności sektora publicznego, oraz analizując najważniejsze instrumenty jego realizacji, zapożyczone z sektora prywatnego, zauważyć należy jedną znaczącą prawidłowość: o ile sektor prywatny stawia przede wszystkim na efektywność, w sektorze publicznym oprócz efektywności należy uwzględnić również sprawiedliwość, choć te dwa faktory wydają się jednak pozostawać ze sobą w sprzeczności. Podkreślić również należy, że o ile charakter rynków sektora prywatnego jest typowo konsumencki, o tyle w sektorze publicznym wyboru dostawcy w imieniu konsumenta dokonuje nadal władza.

Próba oceny reformy sektora publicznego w perspektywie nowego zarządzania publicznego jest dość ryzykownym krokiem z uwagi na stosunkowo krótki okres czasu od momentu jej implementacji. Zachodzi potrzeba przeprowadzenia dalszych badań i analizy kolejnych doświadczeń funkcjonowania nowego sposobu zarządzania w strefie publicznej, aby ocenić ten zaprezentowany model oraz dostosować jego struktury do zróżnicowanych warunków poszczególnych krajów.

Literatura

1. Auriacombe C. (2002), *Reflections on the New Public Management*, „Journal of Public Administration”, Vol. 134, No. 2.
2. Bubel D. (2016), *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w organizacjach non-profit. Studium przypadku dla bibliotek publicznych*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.
3. Christensen T., Lægreid P. (2017), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Routledge, New York.
4. Frederickson H.G. (2015), *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications: Origins, Developments, and Applications*, Routledge, New York.
5. Gerrish E. (2016), *The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis*, „Public Administration Review”, Vol. 76, No. 1. DOI: 10.1111/puar.12433.5.
6. Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
7. Izdebski H. (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i Public Governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.

8. Kościelniak H. (2016), *Internationalization and Intrapreneurship in Entrepreneurial Activities of Enterprises of the European Union – The Empirical Research*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 23. DOI: 10.17512/znpcz.2016.3.1.07.
9. Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
10. Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
11. Leoński W. (2016), *Kodeks etyczny jako instrument społecznej odpowiedzialności biznesu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 22. DOI: 10.17512/znpcz.2016.2.2.
12. Ławińska O., Kowalczyk K. (2017), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako trend zarządzania zadaniami publicznymi w Polsce w latach 2009-2016*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 28, t. 1. DOI: 10.17512/znpcz.2017.4.1.11.
13. Naschold F. (2017), *New Frontiers in the Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe* (Vol. 69), Walter de Gruyter GmbH & Co KG, Berlin -New York.
14. Osborne D., Geabler T. (1994), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
15. Pabian A. (2015), *Zrównoważone zarządzanie zasobami ludzkimi – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 17.
16. Pollitt C., Birchall J., Putman K. (2016), *Decentralising Public Service Management*, Macmillan International Higher Education, London.
17. Ranchordás S. (2015), *Innovation-Friendly Regulation: The Sunset of Regulation, the Sunrise of Innovation*, „Jurimetrics”, Vol. 55, No. 2. DOI: 10.2139/ssrn.2544291.
18. Sager F., Rosser C., Mavrot C., Hurni P.Y. (2018), *Setting the Scene: The Administrative Traditions of Germany, France and the USA. In a Transatlantic History of Public Administration*, Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781788113755.
19. Skelcher Ch. (2005), *Public-Private Partnerships and Hybridity*, [w:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt Ch. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0016.
20. Sudoł S. (2016), *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Przegląd Organizacji”, nr 4.
21. Svara J.H. (2017), *Reinventing and Redesigning Local Government*, [w:] Ward J.D. (ed.), *Leadership and Change in Public Sector Organizations*, Routledge, New York.
22. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (2015), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, New York.
23. Waldo D. (2017), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Routledge, New York.
24. Wolniak R., Sułkowski M. (2016), *The Reasons for the Implementation of Quality Management Systems in Organizations*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie”, z. 92.
25. Wytrążek W. (2017), *Decentralizacja administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Vol. 14, No. 3.
26. Zalewski A. (2007), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
27. Zawada M., Herbuś I. (2015), *Innowacje jako narzędzie kształtujące pozytywny wizerunek organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 18.
28. Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa.

IMPLEMENTING REFORMS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT ON EXAMPLE OF THE UNITED STATES

Abstract: The main aim of the article is to indicate the importance of the concept of New Public Management in the aspect of the instruments used by this new model of management, with particular focus on analysis of their implementation in public sector reform in the United States. The crisis in the global economy that took place in the 1980's resulted in criticism of the traditional model of state administration and in effect, initiated the reform of the public sector in many countries. The concept of public management underwent revaluation, and the private sector became the inspiration for building a new model. The state management system constructed in this way, based on the principles of economic efficiency, performance as well as the results-oriented principle, is referred to as New Public Management. The New Public Management was established and developed by means of numerous managerial instruments, and public sector units implement its concepts into all levels of the management process.

Keywords: new public management, reform, The United States