

# Krzysztof Czarnecki

---

## Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego

---

Zarządzanie Publiczne nr 15 (1), 5-19

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Czarnecki

## Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego

Celem artykułu jest dokonanie na podstawie przeglądu literatury przedmiotu usystematyzowanej charakterystyki idei, doktryn, instrumentów i wartości jednej z głównych współczesnych narracji zarządzania publicznego – Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM). W pierwszej części, na tle przemian polityk sektora publicznego lat 80. i 90., przedstawiona została geneza NPM. Następnie zarysowano jego intelektualne korzenie, osadzone głównie w nowej ekonomii instytucjonalnej, neoliberalizmie i menedżeryzmie. Ostatnia część poświęcona jest praktycznym przejawom implementacji polityk inspirowanych omawianą narracją. Choć przedstawianie NPM jako uniwersalnego trendu ewolucji polityk zarządzania publicznego pozostaje dyskusyjne, jego spójna konceptualizacja na podstawie dostrzegalnych trendów jest możliwa.

Słowa kluczowe: Nowe Zarządzanie Publiczne, reformy sektora publicznego, zarządzanie publiczne, nowa ekonomia instytucjonalna, dyskurs.

### 1. Wprowadzenie

Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management* – dalej: NPM), jako dyskurs polityki zarządzania publicznego, a później także paradygmat reform sektora publicznego, wyłoniło się po kryzysie gospodarki światowej w latach 70.<sup>1</sup>, podważając dominujący i relatywnie stabilny do tego czasu paradygmat klasycznej, weberowskiej administracji publicznej. Kryzys ten doprowadził w krajach OECD do spadku wzrostu gospodarczego i produktywności, stagflacji oraz problemów fiskalnych (Huber, Stephens 2001, s. 225–241). W reakcji na problemy z niego wynikające

---

Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

<sup>1</sup> Źródła kryzysu są różnie wyjaśniane. Dla jednych przyczyną załamania koniunktury i przyspieszonego wzrostu poziomu niewydolności systemu społeczno-ekonomicznego było przewartościowanie dwóch podstawowych kwestii: rozpadu tradycyjnej zasady solidarności społecznej i zakwestionowaniu paradygmatu praw socjalnych (Rosanvallon 2000, s. 17), dla innych był on natomiast związany z naturą kapitalizmu: potrzeba nieskończonej akumulacji kapitału musiała doprowadzić do kolejnej „kreatywnej destrukcji”, aby zreorganizować tryby gospodarki światowej (por. Wallerstein 2007) – tym razem, jak się okazało, doprowadzić do jej finansjeryzacji (por. Stiglitz 2010).

oraz zanikającą akceptacją starego stylu administrowania z jego sztywnymi procedurami, w narracji i praktyce politycznej zaczęła dominować „niekończąca się fala reform” (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 1) napędzana przez presję na zmniejszenie wydatków publicznych. Czynniki te tworzyły podatny grunt dla zmian i pojawiania się nowych koncepcji politycznych o charakterze neoliberalnym, wykorzystujących nadwerżone zaufanie do dominującej wcześniej keynesistowskiej myśli ekonomicznej.

Pojęcie NPM wyłoniło się w kręgach akademickich<sup>2</sup>, gdzie zostało użyte do nazwania międzynarodowego trendu reform sektora publicznego — powstało więc jako konceptualne narzędzie strukturujące akademickie dyskusje nad współczesnymi zmianami organizacji i zarządzania władzą wykonawczą. Stopniowo desygnatem NPM stawał się określony punkt widzenia dotyczący sposobu organizacji sektora publicznego, podparty doktrynalnie ide-

---

<sup>2</sup> Konkretnie wśród brytyjskich i australijskich politologów zajmujących się administracją publiczną. Za najważniejsze prace popularyzujące to pojęcie uznaje się artykuł Ch. Hooda „A public management for all seasons” z 1991 r. oraz wydaną w tym samym roku książkę *Administrative Argument* tego samego autora, napisaną wspólnie z M. Jacksonem.

ami „menedżeryzmu” oraz nowej ekonomii instytucjonalnej (dalej: NEI).

Warto nieco głębiej pochylić się nad uwarunkowaniami i przesłankami wyłonienia się i rozprzestrzenienia dyskursu NPM. E. Ferlie i L. Fitzgerald wyróżniają cztery historyczne zjawiska napędzające ustanowienie NPM jako nowego paradygmatu zarządzania publicznego:

- rozrost klasy średniej i „bunt podatników” przeciw rozrośniętemu sektorowi publicznemu, współgrający z konsensusem nowej ekonomii politycznej co do konieczności redukcji wydatków budżetowych państwa;
- spadek zaufania i skłonności delegacji kompetencji decyzyjnych do grup zawodowych takich jak nauczyciele i lekarze, równoległy do wzrostu świadomości konsumentów, ich doświadczenia i zakresu wyboru, jakim dysponują (ryzyko ucieczki do sektora prywatnego);
- w ramach rozwoju specjalizacji pracy, znaczny i podtrzymywany wzrost wiedzy, autorytetu i kompetencji klasy menedżerskiej — wobec tego, koncepty zarządzania rodem z prywatnego sektora zaczęły przenikać do sfery publicznej;
- rozwój technologii informatycznych, stwarzający nowe możliwości pomiaru jakości wykonywania pracy – coraz bardziej wyrafinowane bazy danych będące podstawą audytu zewnętrznego, kontroli pracy i benchmarkingu (implikujące zmianę kultury pracy, większą elastyczność, nowe polityki zarządzania zasobami ludzkimi, kontraktualizm) (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 343–344).

Ch. Hood z kolei doszukuje się przesłanek pojawienia się NPM w czterech „megatrendach” administracyjnych:

- próbie zwolnienia lub odwrócenia tendencji rozrostowych rządu w odniesieniu do jego nadmiernych wydatków i przerostu zatrudnienia w sektorze publicznym;
- prywatyzacji i komercjalizacji tradycyjnie rządowych organizacji, wraz z powrotem do idei subsydiarności;
- rozwoju automatyzacji, szczególnie w technologiach informacyjnych oraz produkcji i dystrybucji usług publicznych;
- wzroście poziomu umiędzynarodowienia programów reform i międzyrządowej koordyna-

cji polityki zarządzania publicznego (Hood 1991, s. 1).

Co do przyczyn popularyzacji i rozprzestrzenienia się dyskursu NPM, ten sam autor wskazuje na następujące czynniki wyjaśniające:

- chwilowa moda – argument ten traci obecnie na znaczeniu, gdyż wyraźnie widać długotrwałość tego dyskursu;
- fenomen kultu cargo – nieustannie powracające, pomimo kolejnych porażek i kompromitacji, przekonanie, że sukces materialny („cargo”) może być osiągnięty poprzez praktykowanie konkretnego, w tym przypadku menedżerskiego, rytuału (idea technokratyczna);
- zgola heglowskie zjawisko wytwarzania się nowego fenomenu historycznego poprzez przyciąganie się przeciwieństw – w tym przypadku dwóch historycznie różnych sposobów podejścia do administracji publicznej: niemieckiej tradycji napędzania rozwoju gospodarczego przez państwo i jego zawodowych funkcjonariuszy (kameralizm) oraz anglosaskiej tradycji liberalizmu ekonomicznego, stowarzyszonego z dążeniem do łączenia w procesie administrowania indywidualnych interesów z obowiązkiem (użyteczność);
- odpowiedź na specyficzne uwarunkowania socjoekonomiczne, takie jak:
  - a) zmiany w poziomie dochodu i dystrybucji osłabiające „Tocqueville’owską koalicję obywatelską” na rzecz rozrostu rządu i kładące podwaliny pod nowe koalicje wyborcze zorganizowane wokół tematyki większej dyscypliny budżetowej i podatków,
  - b) zmiany technologiczne (postindustrializm) zacierające różnice pomiędzy formą pracy sektora publicznego a prywatnego,
  - c) nowa technologia politycznych kampanii – tworzenie programów poprzez mobilizację interesów kluczowych grup elektoratu, w sposób prowadzący do wzrostu znaczenia profesjonalnych strategów partyjnych kosztem eksperckiego „głosu doświadczenia” funkcjonariuszy biurokracji,
  - d) zwrot polityczny w stronę klasy średniej („białych kołnierzyków”) – heterogenicznej populacji w mniejszym stopniu tolerującej etatystyczne i zuniformizowane podejście do polityki publicznej (Hood 1991, s. 5).

Radykalne trajektorie zmian w kierunku NPM są natomiast kojarzone z krajami o większościowych systemach politycznych (Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, USA), scentralizowanych systemach administracyjnych (Nowa Zelandia, Wielka Brytania) i z dominującą ideologią złożoną z indywidualistycznych, probiznesowych norm kulturowych oraz wizji rządu jako instytucji realizującej „interes publiczny” (Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, USA) (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 17).

## 2. NPM jako uniwersalny trend

Wzrost popularności NPM był na przełomie lat 80. i 90. jednym z najbardziej uderzających trendów myślenia i mówienia o administracji publicznej w państwach OECD, przejawiającym się w dyskusjach wewnątrzrządowych (głównie w krajach anglosaskich) oraz profesjonalnych komentarzach i ekspertyzach, takich jak bestseller *Reinventing Government* z 1992 r. autorstwa Davida Osborne’a i Teda Gaeblera czy cykl publikacji OECD<sup>3</sup> *Public Management Service* ukazujący się w latach 90. Pierwszymi i głównymi empirycznymi punktami odniesienia w tych debatach były reformy podejmowane w latach 80. w Wielkiej Brytanii, Australii, Nowej Zelandii, Szwecji i Kanadzie. W krajach tych, w jako pierwszych, zarządzanie publiczne stało się osobną dziedziną polityki (Barzelay 2001, s. 2, 158–159). W latach 90. zarządzanie publiczne było centralnym zagadnieniem poruszonym w kampanii wyborczej przez B. Clintona, którego administracja uruchomiła następnie National Performance Review<sup>4</sup>. W 1987 r. w Nowej Zelandii rozpoczęło się wdrażanie programu reform „Government

Management”<sup>5</sup>. Ich podłoże eksperckie i intelektualne stanowili ekonomiści wykształceni w duchu ekonomicznych teorii organizacji klasyfikowanych jako NEI (Barzelay 2001, s. 159). Do dziś polityka zarządzania publicznego nie straciła w krajach OECD na znaczeniu.

NPM zazwyczaj rozumie się jako trend – pogląd ten dominuje w dyskusjach eksperckich od czasu publikacji artykułów P. Aucoina (1990) oraz Ch. Hooda (1991)<sup>6</sup> z początku lat 90. W późniejszych pracach naukowych przeważa jednak pogląd, że pod ogólną kategorią „reform NPM” kryją się różnice pomiędzy poszczególnymi krajami na trzech głównych poziomach: dyskursu o problemie i możliwościach jego rozwiązania, wyborze polityki i sposobie jej implementacji. Jak podkreśla L.E. Lynn, różnice między politykami mogą być mniej wyraziste, gdyż istnieje dość powszechny metaforyczny, który jest używany do opisu, diagnozy i zalecania sposobu zarządzania problemami i rozwiązaniami w sektorze publicznym (Lynn 1998, s. 107–123). N. Flynn natomiast jest przekonany, że konwergencja nastąpiła jedynie na „wysocie abstrakcyjnym” poziomie języka, natomiast w praktyce realizujący reformy kierują się różnymi priorytetami i celami (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 74)<sup>7</sup>. „Modernizujące” sektor publicz-

<sup>3</sup> OECD w 1990 r. ustanowiła Komitet Zarządzania Publicznego (PUMA), symbolicznie nadając polityce zarządzania publicznego status równy pozostałym politykom publicznym.

<sup>4</sup> Wspomnianą wcześniej kluczową książką dla rozwoju dyskursu o NPM w USA była *Reinventing Government* (Osborne, Gaebler 1992), wpływowa przy wyznaczaniu agendy rządu federalnego za pierwszej kadencji prezydenta Clintona. Głównym celem National Performance Review było stworzenie rządu, który „pracuje lepiej i kosztuje mniej”.

<sup>5</sup> Jego celami były: zmiany w planowaniu wydatków i zarządzaniu finansami (np. budżetowanie wynikowe), służbie publicznej i zarządzaniu kadrami (np. rekonfiguracja zasad wyboru, zwalniania i odpraw dla głównych kierowników egzekutywy), organizacji (oddzielenie tworzenia polityki od świadczenia usług), zaopatrzenia (ułatwienia dla podejmowania decyzji o *contracting-out*), audytu i ewaluacji (uzgodnienia co do procedur między ministrami, Komisją Usług Państwowych i kierownikami urzędów) (Barzelay 2001, s. 64).

<sup>6</sup> W artykule tym Hood podkreśla, że użyteczność terminu NPM polega na tym, iż jest on celnym, skrótowym i ogólnym określeniem zasadniczo podobnych doktryn administracyjnych, które dominowały w programach reform biurokratycznych organizacji większości państw OECD w latach 80. i 90.

<sup>7</sup> Pogląd ten zdają się także wspierać Pollitt, van Thiel i Homburg, pisząc, że jeśli istnieje konwergencja, to zachodzi ona przede wszystkim na poziomie języka politycznego – symbolicznego i retorycznego wykorzystywania pewnych pojęć i koncepcji. Jest zdecydowanie mniej prawdopodobne, że konwergencja taka zachodzić będzie na poziomie operacyjnym i decyzyjnym w poszczegól-

ny państwa nordyckie podkreślają w argumentacji politycznej potencjalny wpływ planowanych reform NPM na wzmocnienie państwa i aktywizację obywatelską, a urynkawiająca sferę publiczną Wielka Brytania odwołuje się do idei wycofywania się państwa – realizacji idei państwa minimum (Pollitt, Bouckaert 2005).

Ścieżki reform w kierunku zapewniania większej responsywności i polepszania wyników pracy sektora publicznego w krajach OECD były zdecydowanie różne. Głównymi czynnikami determinującymi te różnice były różnorodność tradycji administracyjnych i stopień podatności systemów administracyjnych na zmiany (Bovaird, Löffler 2009, s. 45). Głębsza analiza różnic, jakie występują między państwami w zakresie tworzenia polityk, podejmowania decyzji i sposobie ich implementacji w toku reform NPM, wykracza poza przedmiot tego artykułu, którym jest destylacja rdzenia dyskursu NPM – synteza głównych idei i implikowanych przez nie rozwiązań, w miarę wspólnych dla rządów podejmujących reformy w tym duchu<sup>8</sup>. Podsumowując, warto jednak wskazać na publikację OECD *Modernizing Government* z 2005 r., która jest przeglądem inicjatyw „modernizacji” administracji publicznej podejmowanych przez kraje zrzeszone w tej organizacji w ciągu poprzedzających dwudziestu lat. Raport ten także sugeruje, że choć istniały szeroko podzielane wspólne cele uczynienia administracji bardziej responsywną, transparentną i wydajną, istniały zróżnicowane ścieżki polityczne realizacji tych celów. Zidentyfikowane zostały jednak pewne trendy, które można uznać za powszechne:

- dążenie do „większej otwartości” rządu;
- wzmocniony nacisk na wyniki pracy (ang. *performance*);
- zmiana z egzekucji odpowiedzialności i kontroli *ex ante* na *ex post* (współgrająca z większym akcentem na pomiar jakości wykonywanej pracy);
- proliferacja semiautonomicznych organów publicznych, organizacyjnie i funkcjonalnie

nych narodowych kontekstach (przede wszystkim z tego powodu, iż może być nieosiągalna przy danym potencjale reformistycznym) (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 199).

<sup>8</sup> Kwestie je różnicujące wymienione są między innymi w: Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 59.

zdystansowanych (ang. *arm's length*) od centralnych ministerstw i administracji (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 18).

Wyraźnie dostrzegalny wspólny mianownik i wektor reform, a także konwergencja stosowanej retoryki (Pollitt, Bouckaert 2005, s. 199–202) sprawiły, że do dziś termin NPM cieszy się międzynarodową rozpoznawalnością i ma zastosowanie jako oznaczenie paradygmatu reform zarządzania publicznego (Christensen, Læg Reid 2011, s. 8–13). Jednakże, dostrzeżenie pewnych różnic w sposobie implementacji spowodowało odrzucenie dominującego we wczesnych latach 90. przekonania, że reformy administracji państw zachodnich będą zmierzać w jednym określonym przez standard NPM kierunku (Kickert 2008, s. 2).

### 3. Intelktualne korzenie

Z dużą dozą pewności można postawić tezę, że wszystkie dyskursy i doktryny polityczne są reflekssem idei, teorii i/lub szkół myśli cyrkulujących w obiegu akademickim. Nie inaczej jest z NPM – większość badaczy zgadza się co do identyfikacji „filozoficznych argumentów” służących uzasadnianiu podejmowanych reform sektora publicznego<sup>9</sup>. Jego korzenie warto więc ukazać przez pryzmat strumieni idei, które można byłoby uznać za jego podwaliny.

Pierwszą inspiracją ideową NPM jest dyskurs intelektualny ekonomii głównego nurtu, zwykle nazywany nową ekonomią instytucjonalną (NEI). Opiera się on na trzech filarach: teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych (TKT) i teorii agencji (lub mocodawcy-agenta [*principal-agent theory*]). Pomógł on wygenerować zestaw koncepcji reform administracji państwowej opartych na ideach konkurencyjności, wyboru użytkownika, transparentności i ścisłej koncentracji na strukturach motywacyjnych – istotnie różnych od tradycyjnych koncepcji „dobrej administracji” z jej akcentem na uporządkowane hierarchie i eliminację powielających się struktur.

<sup>9</sup> Zestawienie zasad i założeń NPM oraz opisywanych w tym podrozdziale teorii i ideologii je inspirujących zawiera tabela 1.

Drugi strumień wypływa z dziedziny tzw. menadżeryzmu, czyli fali biznesowych technik zarządzania przenikających od późnych lat 70. do sektora publicznego. Zaczepnięte zostały z niego koncepcje reformistyczne oparte na ideach „profesjonalnego kierownictwa” – eksperckiej wiedzy menedżerów, która jest „przenośna”, aplikowalna i nadrzędna wobec technicznej ekspertyzy biurokratów. Aby mogła ona w pełni się zrealizować

i osiągnąć oczekiwane rezultaty, wymagana jest koncentracja władzy w rękach jednoosobowego organu. Oprócz centralizacji narzędzi decydowania konieczny jest rozwój adekwatnej kultury organizacyjnej (bardziej „biznesowej”) oraz aktywny i precyzyjny pomiar i korygowanie osiąganych wyników (Hood 1991, s. 3–4).

J. Boston do intelektualnych korzeni NPM włącza także szeroki nurt ideologiczny zwa-

Tab. 1. Intelektualne korzenie założeń, zasad i doktryn NPM

Założenia i zasady NPM	Intelektualne podłoże
1. Przekonanie, że na poziomie zarządzania różnice pomiędzy publicznymi a prywatnymi organizacjami nie są znaczące, więc mogą one być zarządzane na tych samych podstawach	Menedżeryzm
2. Przejście z odpowiedzialności ( <i>accountability</i> ) procesowej do odpowiedzialności za rezultaty	Menedżeryzm, teoria agencji
3. Preferencja dla odpowiedzialności realizowanej w hierarchicznej, wertykalnej strukturze, z pojedynczym pryncypałem	Jw.
4. Zarządzanie jest ważniejsze od polityki – szczególne podkreślanie znaczenia ogólnych umiejętności menedżerskich	Menedżeryzm
5. Delegacja odpowiedzialności ( <i>responsibility</i> ) i kontroli zarządzania powiązana z rozwojem ulepszonych mechanizmów raportowania, monitorowania i rozliczania	Neoliberalizm i pewne elementy teorii wyboru publicznego; teoria agencji i TKT wpływy w odniesieniu do sposobu projektowania mechanizmów kontraktowania i rozliczania
6. Preferencja dla organizacji realizujących jeden cel – stąd polityka dezagregacji struktury sektora publicznego obejmująca rozdzielanie komercyjnych i niekomercyjnych funkcji, funkcji politycznych, regulacyjnych i dostawczych oraz podział wielofunkcyjnych departamentów na jednostki o węższym przedmiocie działalności	Neoliberalizm, menedżeryzm i pewne elementy teorii wyboru publicznego
7. Przedkładanie niezależnej biurokracji publicznej (agencji) nad klasyczną biurokrację (departamenty ministerialne)	Menedżeryzm, teoria agencji i TKT także wpływy, lecz w pewnych przypadkach dostarczały argumentów za utrzymaniem departamentów ministerialnych
8. Preferowanie prywatnej własności, stąd wsparcie dla prywatyzacji i korporatyzacji	Neoliberalizm, teorie wyboru publicznego i agencji, TKT
9. Przejście od długoterminowych kontraktów o niewielkim stopniu specyfikacji do krótkoterminowych i znacznie bardziej szczegółowo określanych	Teoria agencji i TKT, choć obie teorie w pewnych przypadkach dostarczały także argumentów za dawnym systemem kontraktów „relacyjnych”
10. Preferowanie zlecenia ( <i>contracting-out</i> ) świadczenia usług publicznych	Neoliberalizm i teoria wyboru publicznego, teoria agencji i TKT ważne przy określaniu kryteriów podejmowania decyzji w tym kontekście
11. Preferencja dla wieloźródłowej podaży – większa konkurencja w sektorze publicznym	Jw.
12. Preferencja dla umów o pracę na czas określony	Teoria agencji
13. Większy akcent na finansowe środki motywacyjne niż na niefinansowe, takie jak etyka, etos i status związany z zawodem	Menedżeryzm
14. Minimalizacja kosztów, wydajność i dyscyplina w wykorzystywaniu zasobów	Neoliberalizm i menedżeryzm

Źródło: Christensen, Lægreid 2011, s. 20–21.

ny neoliberalizmem. Problemy ekonomiczne państw wysoko rozwiniętych interpretowane były przez jego przedstawicieli (do których zalicza się w pierwszej kolejności J. Buchanana i M. Friedmana) jako naturalna konsekwencja przyjęcia keynesistowskich doktryn interwencjonizmu państwowego. Panaceum było proste: więcej rynku, mniej państwa.

W związku z tym, rządy powinny wprowadzić większą dyscyplinę finansów publicznych, obniżyć podatki, stymulować konkurencję poprzez deregulację i prywatyzację, zrezygnować z zarządzania popytem i uelastyczyć rynek pracy. W kontekście reform sektora publicznego proponowano komercjalizację usług publicznych, poddanie organizacji je świadczących większej presji konkurencyjnej, dostosowanie usług do preferencji konsumentów, wzrost kontroli wydatków i kompetencji kierowników oraz poprawę w zakresie odpowiedzialności (*accountability*) i transparentności prowadzonej działalności. Głównym celem reform miał być, tak samo jak w przypadku NPM, wzrost wydajności organizacji sektora publicznego interpretowany jako konieczny w kontekście kryzysu finansów publicznych (Hood 1991, s. 18–19).

M. Barzelay klasyfikuje fundamenty teoretyczne i ideologiczne NPM w nieco odmienny sposób, wyróżniając:

- teorię wyboru publicznego (nieefektywność sektora publicznego, szczególnie departamentów rządowych; założenie, że biurokraci dążą do maksymalizacji budżetu [Niskanen 1971]);
- idealizację zarządzania sektorem prywatnym opartą na mikroekonomicznych modelach ekonomii neoklasycznej (większość funkcjonariuszy rządu Nowej Zelandii przełomu lat 80. i 90. było neoklasycznie wyszkolonymi ekonomistami) i implikowaną przez nią awersję do kultury służby cywilnej;
- racjonalizm ekonomiczny (bardziej znany jako neoliberalizm);
- filozofię „dobrego rządzenia” (ang. *Public Philosophy of Governance*), opartą na empirycznej wiedzy o procesach „rządzenia”, a szczególnie zasadach implementacji polityk (Barzelay 2001, s. 169).

W 1991 r. J. Boston, J. Martin, J. Pallot i P. Walsh opublikowali pracę, która jako pierw-

sza, bazując na nowozelandzkim przykładzie, systematycznie opisała związki pomiędzy reformami w duchu NPM a teoriami NEI (Boston i wsp. 1996). W ten sposób próbowali odkryć sposób rozumowania wspierający twierdzenia i zalecenia takie jak to, że „funkcje zakupu i świadczenia usług powinny być organizacyjnie rozdzielone”. Szczególny wpływ NEI ich zdaniem opiera się na tym, że dostarcza ona ram konceptualnych pozwalających modelować organizację jako zbiory jednostek, których wybory są determinowane przez motywacje, z jakimi się spotykają.

Wybory polityczne dotyczące zarządzania publicznego podejmowane przez polityków w komentowanym okresie znajdowały się pod wpływem idei pochodzących przede wszystkim z dyscyplin zarządzania i ekonomii. Z tego powodu spora część akademickiej dyskusji na temat NPM obracała się wokół tego, jak dalece wybory te powinny być pod wpływem tych nauk (Barzelay 2001, s. 98).

P. Aucoin opiera swoje argumenty w tej kwestii na ideach zaczerpniętych właśnie z NEI. Podkreśla, że relacje pomiędzy centralną władzą wykonawczą a służbą cywilną powinny być kształtowane z uwzględnieniem i w celu rozwiązania problemu mocodawcy-agenta: „stosunki między ministrami a podległą im służbą cywilną są zasadniczo stosunkami pomiędzy pryncypałem a agentem” (Aucoin 1995, s. 35). Teoria agencji jest dla niego atrakcyjna, gdyż wskazuje na konieczność utrzymywania transparentności relacji pomiędzy tymi aktorami. Ministrowie powinni decydować o kierunku działania i pożądanym rezultatach oraz zawierać kontrakty z podległymi im kierownikami administracji, zobowiązując ich do zrealizowania wyznaczonych celów. Jako że jedni i drudzy w sposób racjonalny poszukują dogodnych warunków kontraktu regulującego ich wzajemne stosunki, jednym z zasadniczych warunków każdego kontraktu będzie wymóg jasno sprecyzowanego określenia hierarchicznych stosunków wewnątrz wykonawczej struktury agentów (i idącej za tym odpowiedzialności – *accountability*). Po drugie, racjonalni pryncypałowie wyraźnie powinni określać planowane wyniki (także w celach motywacyjnych), a agenci odpowiednio je operacjonalizować dla osiągnięcia jak najbardziej ścisłego po-

wiązania pomiędzy realizacją polityki publicznej a wydatkowaniem publicznych pieniędzy. Po trzecie, w związku z powiązaniem przez pryncypała nagród z poziomem osiągnięcia wyników, odpowiedzialni za ich realizację agenci będą rozliczać swoich urzędników z osiągnięcia celów. Kontrakty te mogą mieć zarówno charakter motywacyjno-imperatywny (arbitralne powiązanie nagród z wynikami), jak i umowny (strony uzgadniają wspólnie kontrakt w którym w sposób wyraźny określają pożądane wyniki i nagrody) (Barzelay 2001, s. 105).

Co motywuje agentów do realizowania uzgodnień przy kontraktach drugiego typu? Jeżeli dominującą w społeczeństwie kulturą jest kultura hierarchistyczna, będzie to respekt przed autorytetem (Hofstede 2001). Inną podstawą może być tendencja do kierowania się „logiką odpowiedzialności” w dążeniu do realizacji oczekiwań związanych z rolą (March, Olsen 2006, s. 692–696). W obu przypadkach kontrakt jest sposobem rozwiązywania problemu mocodawcy-agenta, lecz o jego powodzeniu decydują specyficzne mechanizmy społeczne u podstaw których stoi kolektywistyczny charakter kultury i społeczeństwa. Warunek ten jest sprzeczny z indywidualistycznymi założeniami teorii mocodawcy-agenta. Zgodnie z nimi w danych sytuacjach aktorzy są ujmowani jako indywidualności, a nie osoby, których relacje społeczne są definiowane przez ich role (Barzelay 1999). Niespójność ta osłabia argumenty P. Aucoina, lecz tylko na poziomie argumentu filozoficznego/naukowego – wpływ jego idei na sposób argumentacji politycznej wciąż może być mocny. Innymi słowy, kontekst i naukowy sposób, w jaki jest ona sformułowana, mogą stać się instrumentem przemocy symbolicznej – politycy mogą z pominięciem krytycznej analizy powoływać się na naukową ekspertyzę w dyskusji publicznej. Problem ten pokazuje, jak luźno dyskursy polityczne potrafią opierać się na dyskursach naukowych i w jak instrumentalny sposób są w stanie je wykorzystywać.

P. Aucoin (1995, s. 151) zajmuje się także drugim komponentem NEI – teorią wyboru publicznego. Problemy przez nią naświetlane mogą być rozwiązane przez ustalenie większego organizacyjnego zróżnicowania i jasnego określenia odpowiedzialności (*accountability*) poszczególnych jednostek operacyjnych, sprzyjającego skutecz-

ności zarządzania. Drugi sposób to oddzielenie tworzenia polityki od działalności operacyjnej. Jest ono takim typem struktury organizacyjnej, w którym centrum polityczne wybiórczo decentralizuje odpowiedzialność (*responsibility*) za decyzje o sposobie wykorzystania zasobów w celu realizacji określonych przez centrum zadań. Trzecim jest tworzenie polityki, jej implementacja i administrowanie nią powinny być zintegrowane poprzez kontraktowanie planowanych wyników oraz/lub sposobu wykonywania obowiązków (Aucoin 1995, s. 178). Kolejne, znacznie bardziej normatywne postulaty, dotyczą większej orientacji na „klienta”, innowacyjnego sposobu pracy i partycypacyjnego przywództwa (tamże, s. 123).

Trzecim komponentem NEI jest teoria kosztów transakcyjnych (TKT), której główny przedmiot odniesienia to „sposób projektowania struktur rządzenia optymalnych dla danego rodzaju transakcji, w tym możliwie najlepszej organizacji produkcji i wymiany dóbr i usług” (Christensen, Læg Reid 2011, s. 27). Podobnie jak teoria mocodawcy-agenta, TKT przyjmuje aksjomatyczne założenie o racjonalności jednostek działających we własnym interesie i w związku z tym wyciąga wniosek, że aktorzy będą tworzyć taki układ instytucjonalny, który zminimalizuje zagregowane koszty produkcji i transakcji. Zmiennymi niezależnymi centralnymi dla TKT są „specyfika” środka produkcji (*asset specificity*)<sup>10</sup>, częstotliwość transakcji oraz niepewność w odniesieniu do przyszłych ewentualności. Boston przyznaje, że znacznie trudniej jest ocenić zakres wpływu TKT na NPM niż w przypadku pozostałych teorii i ideologii. Podkreśla jej wykorzystanie jako analitycznej ramy w odniesieniu do rozważań nad właściwymi konfiguracjami sposobu świadczenia usług publicznych i różnych opcji kontraktowania, w służbie wydajności i efektywności. Ponadto miała inspirujący wpływ na modyfikację technik specyfikacji i monitorowania kontraktów (zarówno pomiędzy organizacjami sektora publicznego w układzie hierarchicznym, jak i zawieranyymi z bizne-

<sup>10</sup> Środek produkcji jest „specyficzny”, gdy wytwarza szczególną wartość w procesie produkcji danego dobra przy nie wielkiej użyteczności w alternatywnym zastosowaniu (Christensen, Læg Reid 2011, s. 28).



sem lub „trzecim sektorem”). Po trzecie, TKT dostarczała podstaw dla ograniczenia skali *contracting-out*u, limitując radykalne tendencje wewnątrz NPM jako „ruchu reformistycznego” (Christensen, Lægheid 2011, s. 29–30).

Z intelektualnym usadowieniem NPM w NEI nie zgadza się A. Schick. W swym raporcie napisanym na zlecenie rządu nowozelandzkiego (1996), omawiając praktyczny wymiar, jaki reformy w duchu NPM przybrały w Nowej Zelandii, identyfikuje on następujące „doktrynalne komponenty” tej narracji: *Management Accounting and Control* oraz *Strategic Management*. Pierwszy reprezentuje podejście funkcjonalne w zarządzaniu jako dyscyplinie naukowej, drugi – pewny typ polityki biznesowej (Barzelay 2001, s. 146). Nie są to naukowe teorie ani nawet pakiety wiedzy profesjonalnej, lecz dwie główne, szeroko rozwinięte, tradycje argumentowania w jaki sposób złożone organizacje powinny być zarządzane (Barzelay 2001, s. 163).

Warto podkreślić, że teoretyczne uzasadnienia reform NPM na ogół były formułowane przez naukowców *ex post*, co wydaje się oczywiste w sytuacji gdy sam koncept NPM został stworzony *post factum*, jako opis zaobserwowanego w poprzednim dziesięcioleciu trendu reform. Co innego jednak inspiracje naukowców, a co innego – praktyków administracji. Dla tych drugich punktem odniesienia był eklektyczny zestaw wymienionych powyżej, a także kilku innych, tutaj pominiętych, idei (zob. Gruening 2001, s. 17). Przekładały się one na uzasadnienia wdrażania konkretnych instrumentów, nie zaś całych pakietów reform.

#### 4. Doktryny i instrumenty

Idee, doktryny i narzędzia ich implementacji, będące treścią reform dokonywanych w czasie dominacji NPM jako paradygmatu zarządzania publicznego, były różne w poszczególnych krajach<sup>11</sup>. NPM jest niczym kameleon – ma zdolność dostosowywania się do lokalnego kontekstu (Pollitt, Thiel 2007, s. 199). Taka adaptacyjność jest możliwa, gdyż nie jest ono spójnym zestawem koncepcji, które muszą być realizowane

w pakiecie. Ch. Pollitt przedstawia NPM jako „kosz z zakupami dla tych, którzy chcą modernizować sektor publiczny w zachodnich społeczeństwach przemysłowych” (Pollitt 1995, s. 133).

Ch. Hood, w jednym z najważniejszych artykułów poświęconych NPM, wyróżnia siedem nachodzących na siebie zasad doktrynalnych tej narracji, obecnych w większości programów reform dokonywanych pod koniec lat 80. w krajach OECD<sup>12</sup> (tab. 2).

Rozwinięciem powyższej tabeli może być przytoczenie podsumowania dominujących kierunków reform NPM dokonanego przez V. Homburga, Ch. Pollitta i S. van Thiel. Nie wnosi ono co prawda do zestawienia żadnych nowych doktryn, lecz precyzuje ich znaczenie oraz, przede wszystkim, dzięki sporej perspektywy czasowej (publikacja z 2007 r.) pozwala dostrzec, którym doktrynom, procesom i instrumentom nadawano szczególną wagę; innymi słowy – które z nich można uznać za szczególnie ważne komponenty NPM.

Autorzy po pierwsze wskazują na proces zastępowania formalnych, hierarchicznych związków między poszczególnymi agencjami publicznymi związkami o charakterze kontraktowym. Nawet jeżeli usługi są świadczone wciąż przez tą samą jednostkę, to zmienia się kontekst jej funkcjonowania – teraz wykonuje ona świadczenia w ramach starannie ustalonych warunków kontraktu i musi konkurować o te kontrakty z innymi podmiotami (także prywatnymi).

Po drugie, dało się zaobserwować zdecydowanie szersze zastosowanie rynkowych mechanizmów takich jak pobudzanie konkurencji, prywatyzacja, komercjalizacja, *contracting-out* i stosowanie instytucji przetargu w procesie świadczenia usług.

Po trzecie, więcej uwagi przywiązywało się do sposobu zarządzania organizacją i jej zasobami ludzkimi. Zmiany kultury organizacyjnej miały przynieść większą orientację na klienta i w efekcie dostarczanie zindywidualizowanych produktów wysokiej jakości. Ponadto wprowadzono powiązanie systemów rekrutacji, awansowania i opłacania kadr z jakością wykonywanej pracy

<sup>11</sup> Zob. zestawienie opracowane w: Pollitt, Bouckaert 2005, s. 210–308 i 102.

<sup>12</sup> Oczywiście nie oznacza to, że doktryny te były realizowane w równym stopniu we wszystkich analizowanych przez Hooda przypadkach.

Tab. 2. Doktrynalne komponenty NPM<sup>13</sup>

Nr	Doktryna	Znaczenie	Typowe uzasadnienie
1.	Bezpośrednie ( <i>hands-on</i> ), profesjonalne zarządzanie sektorem publicznym	– aktywne, transparentne i swobodne ( <i>free to manage</i> ) zarządzanie i kontrola organizacji sprawowana przez mianowaną osobę – „menedżera”, – <i>deregulacja w zakresie prawa służby cywilnej – szczególnie odnośnie stanowisk kierowniczych</i> (Pollitt, Bouckaert 2005, s. 74–80; zob. także Ferlie, Geraghty 2005, s. 430–431),	Odpowiedzialność ( <i>accountability</i> ) wymaga wyraźnego podziału obowiązków i rozkładu odpowiedzialności za podejmowane działania, a nie dyfuzji władzy.
2.	Wyraźne standardy i środki pomiaru jakości pracy ( <i>performance measures</i> )	– definicje celów ( <i>goals</i> ) i planowanych poziomów wykonania ( <i>targets</i> ), – wdrożenie wskaźników skuteczności ( <i>performance indicators</i> ) – najlepiej gdy określonych w miarach ilościowych (szczególnie w przypadku usług profesjonalnych),	Odpowiedzialność ( <i>responsibility</i> ) wymaga wyraźnego określenia celów, a efektywność – koncentracji na celach.
3.	Większy akcent na kontrolę wyników ( <i>output control</i> )	– alokacja zasobów i wynagradzanie połączone z pomiarem jakości pracy, – zerwanie ze zcentralizowanym, biurokratycznym sposobem zarządzania zasobami ludzkimi, – <i>stosowanie bardziej zindywidualizowanego i mniej hierarchicznego repertuaru organizacyjnych mechanizmów kontrolnych</i> (Hood 1998),	Konieczność podkreślania w większym stopniu wagi rezultatów niż spełniania procedur.
4.	Dezagregacja jednostek sektora publicznego	– zerwanie z „monolitycznymi” strukturami – tworzenie struktur dywizyjnych skupionych wokół danego produktu usługowego, – decentralizacja budżetowania i zdystansowane stosunki ( <i>arm's-length</i> ) między centralnymi organami a ich agencjami, – <i>zmniejszenie rozmiaru administracji publicznej (downsizing)</i> (Ferlie i wsp. 1996, s. 12–13), – <i>oddzielenie nabywcy (purchaser) od dostawcy (provider)</i> (tamże), – <i>intensyfikacja relacji z sektorem prywatnym i pozarządowym</i> (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 4),	Potrzeba stworzenia „łatwych do prowadzenia” ( <i>manageable</i> ) jednostek, oddzielenie interesów nabywcy i dostawcy, uzyskanie wzrostu wydajności poprzez stosowanie umów kontraktowych i franczyzy, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz sektora publicznego.
5.	Więcej konkurencji w sektorze publicznym	– stosowanie okresowych kontraktów i procedur przetargowych – <i>urynkowanie usług publicznych</i> (Bovaird, Löffler 2009, s. 19), – <i>orientacja na potrzeby klientów</i> (Pollitt, Bouckaert 2005, s. 125).	Rywalizacja jest kluczem do obniżki kosztów i podwyższenia standardów.
6.	Adaptacja stylu zarządzania rodem z prywatnego sektora	– odwrót od „etyki sektora publicznego”, – większa elastyczność zatrudniania i wynagradzania, – szersze stosowanie technik <i>Public Relations</i> , – <i>tworzenie nowej kultury organizacyjnej – Search for Excellence</i> (Ferlie i wsp. 1996, s. 13–14).	Konieczność wykorzystania sprawdzonych narzędzi zarządzania organizacjami
7.	Większa dyscyplina i oszczędność w wykorzystywaniu zasobów	– redukcja kosztów bezpośrednich, – wzrost zdyscyplinowania pracowników, – odpieranie żądań związków zawodowych, – <i>większa troska o wydajność (efficiency)</i> (Ferlie i wsp. 1996, s. 10–12).	Konieczność „robienia więcej za mniej” i ograniczenia popytu na zasoby w sektorze publicznym.

Źródło: Hood 1991, s. 2–3.

<sup>13</sup> Kursywą zaznaczono uzupełnienia dodane przez autora tego artykułu.

oraz generalne uelastycznienie zasad zatrudniania i zwalniania.

Po czwarte, wyraźne było przejście z koncentracji procesów zarządzania na nakładach (kadra, infrastruktura) i procesach (nauczanie, inspekcje) do koncentracji na zapewnieniu jak najlepszych wyników (wyniki testów, raporty z inspekcji) i efektów (bezpieczeństwo, zdrowie, poziom analfabetyzmu). To skupienie się na wynikach pracy było połączone ze wzrostem odpowiedzialności zdecentralizowanych lub nawet sprywatyzowanych jednostek świadczących usługi wobec ich pryncypałów oraz innych interesariuszy, jak również, w ujęciu horyzontalnym, z porównywaniem się z bliźniaczymi organizacjami poprzez benchmarking.

Po piąte, nastąpiła zmiana w kierunku dokonywania częstszych pomiarów i kwantyfikacji wyników pracy, szczególnie w formie systemów wskaźników wyników pracy (*performance indicators*) oraz wyznaczania standardów wykonania (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 4–5).

Dla P. Dunleavy'ego, H. Margetts, S. Bastowa i J. Tinklera NPM to dwupoziomowy fenomen. Po pierwsze, jest to silnie rozwinięta i spójna teoria zmiany organizacyjnej bazującej na importowaniu do publicznego sektora centralnych koncepcji nowoczesnej praktyki biznesowej oraz teorii wyboru publicznego. Tym, co zdaniem tych autorów czyni z NPM spójną całość, jest komplementarność trzech spośród wymienionych przez Ch. Hooda doktryn: dezagregacji, konkurencji i większego akcentu na kontrolę wyników (czyli nowego sposobu motywowania). Drugi poziom fenomenu to jego specyficzne, innowacyjne narzędzia polityki zarządzania publicznego, uzyskane przez pragmatyczną aplikację idei ekonomicznych, biznesowych i teorii wyboru publicznego do problemów świadczenia usług publicznych (Dunleavy i wsp. 2006, s. 469–470). Jakie narzędzia były środkiem wdrażania trzech kluczowych dla tych autorów doktryn, pokazuje tabela 3 (tamże, s. 471). Tak jak w poprzedniej, uzupełnienia zostały oznaczone kursywą.

Tab. 3. Instrumenty wdrażania doktryn NPM

Dezagregacja	Konkurencja	Motywowanie
<ul style="list-style-type: none"> <li>– oddzielenie nabywcy od dostawcy</li> <li>– tworzenie <i>quasi</i>-rządowych agencji</li> <li>– wzmocnienie kompetencji menedżerskich w pojedynczych organizacjach</li> <li>– osłabienie wpływu korporacji zawodowych</li> <li>– konkurencja przez porównywanie (benchmarking)</li> <li>– ulepszenie pomiaru wyników pracy</li> <li>– „tabele ligowe” (<i>league tables</i>) wyników pracy agencji</li> <li>– <i>budżetowanie wyników</i><sup>14</sup></li> <li>– <i>rygorystyczna kontrola kosztów przy użyciu nowoczesnych, komercyjnych systemów księgowości</i> (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 276).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie <i>quasi</i>-rynków</li> <li>– schematy voucherowe<sup>15</sup></li> <li>– <i>outsourcing</i></li> <li>– <i>contracting-out</i></li> <li>– regularne badania rynku</li> <li>– wewnętrzne kontraktowanie</li> <li>– polaryzacja na linii sektor prywatny–sektor publiczny</li> <li>– liberalizacja rynku produktu</li> <li>– deregulacja</li> <li>– finansowanie typu <i>consumer-tagged</i><sup>16</sup></li> <li>– kontrola użytkowników<sup>17</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– redefinicja praw własności</li> <li>– udział rynków kapitałowych w finansowaniu przedsięwzięć publicznych</li> <li>– prywatyzacja pracownicza</li> <li>– środki przeciw poszukiwaniu indywidualnych korzyści (<i>anti-rent-seeking</i>)</li> <li>– redukcja przywilejów zawodowych</li> <li>– uzależnienie płacy od jakości pracy</li> <li>– partnerstwo prywatno–publiczne</li> <li>– rozwój technologii pobierania opłat od użytkowników</li> <li>– wycena udziałów w sektorze publicznym</li> <li>– obowiązkowe dywidendy efektywnościowe.</li> </ul>

Źródło: Dunleavy i wsp. 2006, s. 471.

<sup>14</sup> Uzależnienie alokacji środków od wyników osiągniętych przez agentów w poprzedzającym okresie rozliczeniowym.

<sup>15</sup> Wspomniani wcześniej D. Osborne i T. Gaebler (*Reinventing...*) włączyli do dyskursu NPM koncepcje fundamentalnych zmian w sposobie dostarczania (*delivery*) usług publicznych – na przykład zastosowania finansowanych z podatków voucherów w edukacji (tzw. bony edukacyjne).

<sup>16</sup> *Consumer-tagged financing* – budżet organizacji publicznej dostosowuje się do popytu konsumentów jej usług, zamiast być uzależniony od możliwości uzyskania środków w najbliższym budżecie państwa.

<sup>17</sup> Między innymi umożliwienie „wyjścia” – czyli np. przeniesienie się do innej szkoły.

Doktryna konkurencyjności i urynkowanie usług publicznych zdają się być kluczowymi i jednymi z najbardziej specyficznych komponentów NPM. Mimo to J. Broadbent i R. Laughlin kwestionują pogląd, że reformy NPM były napędzane dążeniem do wprowadzenia mechanizmów rynkowych. Ich zdaniem przypominały one bardziej klasyczną „taylorowską” zmianę, polegającą na wdrożeniu w układzie hierarchicznym centralnego określania celów, kontroli zadań i procesów ich realizacji. W tym samym czasie podejmowane były działania mające na celu powiązanie alokacji zasobów z osiągnięciem określonych wcześniej wyników (jest to typowy przykład *quasi*-rynkowego mechanizmu).

Dlatego zmiany wprowadzały równocześnie ściślejszą hierarchiczną, jak i rynkową koordynację, a ich głównym celem – znacznie ważniejszym od urynkowania – było podminowanie autonomii i samorządności korporacji zawodowych (*professionals*) poprzez poddanie ich centralnej, menedżerskiej kontroli (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 99). Jednocześnie, w ramach „dezagregacji”, sama kontrola często delegowana jest tutaj poza struktury biurokratyczne, do niezależnych, zewnętrznych organizacji (przykładem brytyjska agencja OFSTED działająca w obszarze edukacji).

Mechanizmy te nie były obecne w klasycznych strukturach biurokratycznych, w których polegano na kontroli procesualnej i legalistycznej. Mimo że możliwość szczegółowego rozliczania zadań ewidentnie opiera się na istnieniu biurokratycznej struktury, nie była ona operacjonalizowana przed pojawieniem się dyskursu NPM. Odpowiedzialność za jakość usług zapewniały zawodowe normy i zasady. W NPM zawarte jest jednak przekonanie, że władza może, i powinna, poprzez rynkowy mechanizm alokacyjny pośrednio dyscyplinować grupy zawodowe (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 100–101). Reformy NPM wyraźnie odzwierciedlają spadek zaufania wobec funkcjonariuszy publicznych oraz poparcia dla ich autonomii zawodowej.

Stosunek dyskursu NPM do roli i statusu korporacji zawodowych może być także analizowany przez pryzmat tzw. logiki rozliczalności (*logic of accountability*) lub eksplozji audytu (*audit explosion*). Są to koncepty adekwatne do opisu NPM, obejmujące znacznie więcej niż tylko

nowe techniki księgowości. To generalne podejście bazujące na dwóch założeniach:

1. Każda aktywność powinna być ewaluowana na podstawie pewnych mierzalnych, osiągniętych wyników i wytwarzanej na poszczególnych etapach działalności wartości dodanej.
2. Możliwe jest dokonywanie tej ewaluacji w toku alokowania i wykorzystywania zasobów możliwych do przeliczenia na pieniądze (ewaluacja *ongoing*).

W NPM zakłada się, że założenia te mogą być realizowane także w przypadku kontroli hierarchicznej, nie tylko rynkowej (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 101; Power 2005, s. 328–329).

Logika rozliczalności i rynkowe mechanizmy regulacyjne wspierają się, umożliwiają i są logicznie ze sobą spójne. Kwantyfikacja wyników jest kluczowa dla przeprowadzenia rynkowej weryfikacji, gdyż wymaga pomiaru wyników działań oraz ich wyceny w celu usprawnienia transakcji (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 102). Powstaje jednak pytanie, w jakim zakresie efekty pracy profesjonalistów są „mieralne”<sup>18</sup>? W związku z tym problemem, charakterystycznym dla NPM zabiegiem jest przeformułowanie zadań w sposób umożliwiający aplikację omawianej logiki (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 103). Jedną z technik to standaryzacja – menedżerowie uzyskują możliwość decydowania, co profesjonaliści mogą i powinni robić (np. ustalają programy nauczania oraz zasoby w postaci liczby godzin nauczania, pożądanego jego efektów i sposobów ich mierzenia). To także wykracza poza mechanizmy rynkowe i zbliża się do „taylorizmu”. Etos rozliczalności (lub „kultura audytu”) ułatwia więc zcentralizowaną kontrolę państwa. Aplikacja logiki rozliczalności w tej formie, łączącej klasyczne zarządzanie z instrumentami rynkowymi i ograniczającej autonomię grup zawodowych stwarza możliwość wdrażania ideologii neoliberalnej (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 106).

<sup>18</sup> Warto zauważyć, że problemy z definiowaniem wyników są też często obecne w rynkowych operacjach podejmowanych w sektorze prywatnym.

## 5. Wartości

Podstawowymi wartościami, których nośnikiem jest NPM, są ekonomiczność i oszczędność. Głównym i nadrzędnym celem jest wobec tego dopasowanie zasobów do zdefiniowanych zadań. Wartość ta jest tradycyjnie uważana za centralną w zarządzaniu publicznym, jednak w NPM jest ona szczególnie ważna: oszczędność w użytkowaniu zasobów w odniesieniu do danych celów to kryterium sukcesu, a porażka jest identyfikowana przez kryteria marnotrawstwa i niekompetencji, które były do uniknięcia. Klasyczne odzwierciedlenia tej wartości w NPM obejmują:

- system kontroli zapasów mający na celu ograniczenie przechowywania zasobów na poczet ich ewentualnych przyszłych zastosowań (płynność i dostępność zasobów w celu szybkiego dostarczania dóbr i usług);
- system wynagradzania za osiągnięte rezultaty (ograniczenie finansowania *ex ante* za dobra i usługi jeszcze niezrealizowane);
- administracyjną „inżynierię kosztów” (oszczędne wykorzystywanie zasobów w celu świadczenia usług publicznych po nie większych kosztach, trwałości i jakości niż jest to absolutnie konieczne dla zrealizowania zdefiniowanych zadań, bez nadmiernych obaw co do kosztów zewnętrznych).

Walutą mierzącą sukces i porażkę są czas i pieniądze, w sensie kosztów ponoszonych przez konsumentów i producentów.

W związku z tym, absolutnie kluczowym etapem administrowania przez pryzmat tych wartości jest wyznaczenie zestawu sztywnych i weryfikowalnych celów. Ponadto, im większy jest zakres kontroli wyników, tym większe są szanse na jednoznaczne wykrywanie źródeł marnotrawstwa zasobów. Do realizacji kontroli wyników służą dwa narzędzia:

- dobrze zorganizowana baza danych zawierająca osiągnięte rezultaty;
- wyraźne zdefiniowanie zakresu odpowiedzialności (*accountability* i *responsibility*) poprzez oddzielenie działalności koncepcyjnej (*policy-making*) i wykonawczej oraz rekonfiguracja struktury organizacyjnej mająca na celu ograniczenie powielania się funkcji poszczególnych jednostek (Hood 1991, s. 10–12).

W dyskusji nad konceptualizacją NPM często pojawia się także wątek sprawiedliwości. Taylor uważa, że proponenti NPM nie stawiali sobie za cel walki z wykluczeniem społecznym (choć zakładano, że ulepszone zarządzanie może ostatecznie wytworzyć wartość dodaną w postaci poprawy poziomu usług świadczonych najmniej uprzywilejowanym), a sprawiedliwość nie była promowaną przez nich wartością (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 115).

J. Harrow stwierdza natomiast, że efektywność i sprawiedliwość są ze sobą ściśle powiązane i nierozłącznymi kwestiami, a NPM może zarówno redukować, jak i zwiększać szanse realizacji zasad sprawiedliwości w różnych obszarach świadczeń i w różnych ich lokalizacjach. Możliwość ta (w obie strony) wzrasta w sytuacji, gdy usługi mogą być świadczone zarówno przez organizacje publiczne, *quasi*-publiczne, pozarządowe, jak i prywatne. Efekt w dużej mierze zależy od partykularnych polityk kierownictwa (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 153–154)<sup>19</sup>.

## 6. Podsumowanie

Z przedstawianiem NPM jako zunifikowanego zbioru idei i praktyk wiążą się pewne zagrożenia z uwagi na brak konceptualnej jednoznaczności i spójności – zarówno na poziomie praktycznych implementacji (w ujęciu komparatywnym), jak i intelektualnego podłoża (Moon, Welch 2000, s. 129–131). Głosy w dyskusji, kwestionujące istnienie jednego, zunifikowanego modelu NPM i podkreślające brak linearnego, homogenicznego trendu ewolucji sektora publicznego, mają silne empiryczne umocowanie (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 129–130). Z drugiej strony jednak, NPM wciąż funkcjonuje w sferze polityki zarządzania publicznego jako alternatywa dla klasycznej administracji publicznej. Ponadto, nazywanie NPM „paradygmatem organizacji i zarządzania usługami publicznymi” (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 342) oraz intelektualnie i praktycznie dominującego przez ponad dwie dekady (do początku XXI w.) zestawu idei zarządzania publicznego (Dunleavy

<sup>19</sup> Pojawia się tutaj, dość często w dyskusjach nad NPM, wątek roli przywództwa politycznego w sposobie implementacji reform NPM.

i wsp. 2006) jest szeroko rozpowszechnione w literaturze przedmiotu i należy je uznać za zasadne. Wydaje się, że można na poziomie konceptualizacji ominąć te niespójności, stawiając sobie za cel ukazanie heterogenicznej natury NPM jako zestawu menedżerskich technik i podejść – swoisty wielobranżowy sklep, w którym poszczególne rządy dokonują „wybiórczych zakupów” (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 2).

W oparciu o powyższe próby zarysowania kontekstu pojawienia się NPM, podłoża ideologicznego oraz doktryn i narzędzi ich realizacji można, w roli podsumowania, zdefiniować je za M. Barzelayem jako „narrację interwencji politycznych w obszarze sposobu organizacji władzy wykonawczej”, których podstawowym instrumentem jest „zmiana zasad instytucjonalnych i rutyn organizacyjnych wpływających na planowanie wydatków i zarządzanie finansami, służbę publiczną i zarządzanie kadrami, zaopatrzenie, organizację i metody działania organów, audyt oraz ewaluację” (Barzelay 2001, s. xiii, 156).

Mimo że wdrażanie niektórych elementów konceptualnego schematu reform NPM prowadziło do katastrofy (Dunleavy i wsp. 2006, s. 2), do dziś unoszą się one w międzynarodowym dyskursie zarządzania publicznego. Ich pozycja wydaje się już jednak daleka od dominującej. Nowsze nurty zarządzania publicznego są w większym stopniu inspirowane ideami demokracji deliberatywnej, znajdującej wyraz w „poblairowskich” politykach kładących nacisk na wybór i innowację użytkownika oraz rozpowszechnionym w Skandynawii modelu partycypacji interesariuszy w procesach projektowania i wdrażania polityk świadczenia różnych usług społecznych. W ślad za koncepcjami politycznymi idą analizy naukowe<sup>20</sup>: dziś częściej mówi się o „współzarządzaniu” (*public governance*) (Hausner 2008) lub o zarządzaniu sieciami (*network governance*) (Sørensen, Torfing 2007), niż o „menedżeryzacji” i komercjalizacji. Mimo to autor stoi na stanowisku, że praktyki NPM są po ponad dwudziestu latach ich rozpowszechniania szeroko zinstytucjonalizowane i będą trwać, tak jak trwają niektóre rozwiązania biurokratycznej administracji publicznej,

<sup>20</sup> Zarówno te koncepcje, jak i analizy często budowane są w bezpośrednim odniesieniu i opozycji do NPM, co także dowodzi żywotności tego dyskursu.

które polityki NPM miały wyprzeć<sup>21</sup>. I jako takie właśnie, jako zespół wdrażanych praktyk lub już osadzonych standardowych procedur operacyjnych, zasługują na zainteresowanie badawcze. Z jednej strony może mieć ono walor poznawczy – interesujące byłoby na przykład zbadanie w jakich sektorach i w jaki sposób instrumenty opisane w tym artykule zostały lub zostają wdrożone w Polsce, a z drugiej normatywny – pozwalający ocenić, czy imitacja praktyk zarządzania popularnych w innych krajach przynosi więcej złego czy dobrego. Wszelka praca empiryczna, co jest truizmem, musi być mocno podbudowana spójną konceptualizacją badanego fenomenu. Autor żywi nadzieję, że niniejszy artykuł ułatwi tego typu działania.

## Bibliografia

Aucoin P. (1990). „Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums”, *Governance*, nr 3(2).

Aucoin P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. London: Ashgate Publishing Company.

Barzelay M. (1999). „How to argue about the New Public Management”, *International Public Management Journal*, nr 2(2).

Barzelay M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, Russell Sage Foundation.

Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

Bovaird T., Löffler E. (red.) (2009). *Public Management and Governance*. London: Routledge.

<sup>21</sup> „Kolejne podejścia do administracji publicznej nie polegały na całkowitym zerwaniu z dorobkiem poprzednich podejść. Przeciwnie, można mówić o nakładaniu się na siebie kolejnych warstw, łącznie składających się na współczesny kształt administracji publicznej i na sposób myślenia o administracji publicznej” (Izdebski 2007, s. 10). Pytanie tylko, czy te z praktyk charakterystycznych dla danego podejścia, które „zostają”, przyczyniają się do sprawnego i efektywnego funkcjonowania całego systemu? Innymi słowy, odwołując się do sporu wewnątrz nurtu instytucjonalnego, jest to pytanie o to, czy „historia jest efektywna” (zob. North 1990; March, Olsen 1995): czy adaptacyjno-ewolucyjne zmiany instytucjonalne zmierzają do optymalnych rozwiązań?

- Christensen T., Lægreid P. (red.) (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006). „New public management is dead-long. Live digital – Era governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16(3).
- Ferlie E., Geraghty K.J. (2005). „Professionals in public service organizations”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gruening G. (2001). „Origin and theoretical basis of the New Public Management”, *International Public Management Journal*, nr 4.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hofstede G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Hood Ch. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69.
- Hood Ch. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood Ch., Jackson M.W. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Huber E., Stephens J.D. (2001). *Development and Crisis of The Welfare State*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Kickert W. (2008). „Distinctiveness in the study of public management in Europe”, w: W. Kickert (red.), *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London: Routledge.
- Lynn L.E. (1998). „A critical analysis of the new public management”, *International Public Management Journal*, nr 1(1).
- March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March J.G., Olsen J.P. (2005). *Elaborating the 'New Institutionalism'*. Arena Working Papers, nr 11. Oslo: University of Oslo.
- March J.G., Olsen J.P. (2006). „The logic of appropriateness”, w: M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Auckland: Oxford University Press.
- Moon M.J., Welch E.W. (2000). „Managerial adaptation through the market in the public sector: Theoretical framework and four models”, *International Review of Public Administration*, nr 5(2).
- Niskanen W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- Osborne S.P., McLaughlin K., Ferlie E. (red.) (2002). *New Public Management. Current Trends and Future in Prospect*. London: Routledge.
- Pollitt Ch. (1995). „Justification by works or by faith? Evaluating the new public management”, *Evaluation*, nr 1(2).
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2005). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt Ch., van Thiel S., Homburg V. (red.) (2007). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Power M. (2005). „The theory of the audit explosion”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Auckland: Oxford University Press.
- Rosanvallon P. (2000). *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Schick A. (1996) *The Spirit of Reform: Managing The New Zealand State Sector in a Time of Change*, <http://www.reut-institute.org/data/uploads/> [dostęp: 19.04.2011].
- Sørensen E., Torfing J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stiglitz J.E. (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. New York: W.W. Norton.
- Wallerstein I. (2007). *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie* (przeł. K. Gawlicz, M. Starnawski). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

## **Ideas and practices of the New Public Management**

By reviewing the relevant literature, the article aims at characterizing ideas, doctrines, instruments and values of the New Public Management – one of the dominant modern public management narratives. In the first part, against the background of changes of public sector policies in 1980s and 1990s, the origins of NPM have been presented. Then its intellectual roots, based on the New Institutional Economics, neoliberalism and managerialism have been outlined. Last part is devoted to the indications of implementation of policies inspired by this narrative. Although presenting NPM as an universal trend of evolution of public management policies is dubious, a coherent conceptualisation based on some discernible trends is still possible.

**Key words:** New Public Management, reforms of the public sector, public management, new institutional economics, discourse.