

Jerzy Supernat  
Zakład Nauki Administracji  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

Administracja publiczna w świetle koncepcji  
*New Public Management* \*

Uwagi wstępne

Niezależnie od przyjętego sposobu definiowania administracja publiczna jawi się jako zjawisko złożone i – co więcej – wszechobecne<sup>1</sup>. Nie może zatem dziwić, że naukowej refleksji nad nią brakuje spójności<sup>2</sup>. Nawiązując do doktryny podziału władzy i przyjmując różną perspektywę w stosunku do administracji publicznej, a zwłaszcza do jej funkcji, można wyróżnić w nauce administracji publicznej trzy ujęcia: polityczne, prawnicze i menedżerskie. Ujęcie polityczne wskazuje na publiczny charakter administracji publicznej, eksponując znaczenie politycznej odpowiedzialności administracji publicznej przed parlamentem i społeczeństwem. Ujęcie prawnicze postrzega administrację publiczną jako działalność normowaną prawem i poddaną rządowi prawa, które chroni indywidualne wolności i prawa obywateli<sup>3</sup>. Ujęcie menedżerskie wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego (*profit seeking organizations*), a także sektora pozarządowego (*non-governmental organizations / not-for-profit organizations*), eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności<sup>4</sup>. Każde z tych ujęć kładzie nacisk na inne wartości, a ponadto inaczej postrzega proceduralne i strukturalne rozwiązania w funkcjonowaniu administracji publicznej, relacje pomiędzy administracją publiczną i obywatelem, wreszcie samą naukę administracji publicznej. Sytuacja taka powinna prowadzić do współpracy między zwolennikami tych trzech różnych ujęć i zbudowania kompleksowej nauki administracji publicznej, co – rzecz jasna – nie wyklucza pojawiania się konfliktów między zwolennikami poszczególnych ujęć. Wystarczy wskazać, że dla zwolenników wartości ujęcia politycznego i prawniczego zalecana przez zwolenników ujęcia menedżerskiego efektywność jest co najmniej podejrzana z tego chociażby powodu, że ma mieć niewiele wspólnego z tym, co jest najważniejsze w funkcjonowaniu władzy publicznej.

Jak w 1926 r. w głosie odrębnym w sprawie *Myers v. United States* wskazał sędzia Louis D. Brandeis: „Doktryna podziału władzy została przyjęta w Konwencji z 1787 r. nie po to, aby promować efektywność, ale po to, aby wykluczyć dysponowanie arbitralną władzą. Celem nie było niezakłócone korzystanie z władzy, ale – przez nieuniknione tarcia immanentnie związane z jej podziałem między trzy rodzajowo różne segmenty – ochrona ludzi przed władzą autokratyczną”<sup>5</sup>.

Celem opracowania jest zaprezentowanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, a w szczególności spopularyzowanej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku jego współczesnej wersji znanej pod nazwą *the New Public Management – NPM*, czyli nowe publiczne zarządzanie<sup>6</sup>. Wprawdzie ze szczególną akceptacją nowe publiczne zarządzanie spotkało się w takich krajach jak Wielka Brytania<sup>7</sup>, Australia, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone, to jednak jego recepcja ma miejsce praktycznie w każdym kraju europejskim, w tym w Polsce<sup>8</sup>, co oznacza, że ma ono charakter międzynarodowy. Ponieważ nowe publiczne zarządzanie konkuruje z tradycyjnym czy ortodoksyjnym publicznym zarządzaniem („starym” publicznym zarządzaniem), które *nb.* ciągle jest żywe w niektórych krajach czy organizacjach, wypada rozpocząć od prezentacji tego drugiego, co później pozwoli lepiej dostrzec oryginalność nowego publicznego zarządzania.

### Tradycyjne publiczne zarządzanie

Korzenie tradycyjnego publicznego zarządzania sięgają amerykańskich dziewiętnastowiecznych reform służby cywilnej, w których po raz pierwszy zaproponowano menedżerskie podejście do organizacji służby publicznej. Niepokój reformatorów budziło to, że uwarunkowane politycznie nominacje do służby publicznej na wszystkich szczeblach administracji publicznej prowadzą do nieefektywności, korupcji i wyłonienia się klasy polityków-poszukiwaczy łupów (*spoilsmen*), którzy w żaden sposób nie nadają się do przewodzenia narodowi<sup>9</sup>. W opinii znanego dziewiętnastowiecznego historyka Jamesa Partona stanowiska w administracji federalnej USA zostały obsadzone przez najmniej wartościowych członków społeczeństwa (w oryginale przez „śmieci” – *by the nation's refuse*)<sup>10</sup>. Stąd – w sformułowaniu jednego z reformatorów Carla Schurza – „Reforma służby cywilnej wymaga, aby biznesowa część władzy publicznej wykonywana była w zdrowy, biznesowy sposób”<sup>11</sup>. Aby władza ta mogła stać się biznesowa, musiała przestać być

polityczna. W rezultacie nominacje w administracji publicznej miały być dokonywane na podstawie kompetencji (*merit*), a nie na podstawie politycznej przynależności. W przekonaniu wielu reformatorów jedyną dopuszczalną formą udziału funkcjonariuszy publicznych w życiu politycznym mógł być udział w akcie wyborczym (głosowaniu powszechnym). Odrzucenie polityki jako podstawy przyjmowania i zwalniania z administracji publicznej miało zdaniem reformatorów zagwarantować to, że dobór i czas zatrudnienia funkcjonariuszy publicznych zostanie oparty na ich efektywności i osiągniętych wynikach.

W celu wsparcia logiki swojego rozumowania reformatorzy musieli podkreślać, że dominująca część administracji publicznej nie polega na pełnieniu funkcji politycznych<sup>12</sup>. W istocie logika rozumowania tradycyjnego publicznego zarządzania opierała się na istnieniu dychotomii pomiędzy polityką i administracją. Przyjmował i propagował ją Woodrow Wilson (prezydent USA od 1913 do 1921 r.), w latach osiemdziesiątych XIX w. gorący zwolennik reformy służby cywilnej<sup>13</sup>, często uważany za twórcę dojrzałej amerykańskiej nauki administracji publicznej. W swoim słynnym studium z 1887 r. *The Study of Administration* W. Wilson napisał: „Administracja leży poza właściwą sferą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi”<sup>14</sup>. Są one raczej problemami menedżerskimi, ponieważ – jak to ujął W. Wilson – administracja publiczna jest dziedziną biznesu (*a field of business*). Takie stanowisko podzielał rzecz jasna biznes. Wystarczy powiedzieć, że w 1868 r. Krajowe Stowarzyszenie Wytwórców (National Manufacturers' Association) przyjęło uchwałę, w której uznało za konieczne prowadzenie spraw publicznych na podstawie zasad biznesu (*public affairs should be conducted on business principles*)<sup>15</sup>.

Tak samo jak polityka, również biznes czy zarządzanie mają swoje wartości. W prostym, ale wpływowym określeniu W. Wilsona: „Celem nauki administracji jest odkrycie, po pierwsze, jakie są właściwe i możliwe do osiągnięcia zadania administracji, i – po drugie – jak może ona robić właściwe rzeczy z możliwie maksymalną skutecznością i przy możliwie najmniejszych nakładach, czy to pieniędzy czy energii”<sup>16</sup>. Innymi słowy, tradycyjne publiczne zarządzanie zakłada, że administracja publiczna powinna robić właściwe rzeczy we właściwy sposób w znaczeniu orientacji na maksymalizowanie efektywności, czyli skuteczności i sprawności (ekonomiczności).

Postrzeganie administracji publicznej jako bliskiej biznesowi stało się ostatecznie jądrem tradycyjnego czy ortodoksyjnego spojrzenia na to, jak powinna wyglądać służba publiczna. Zarządzanie miało należeć do menedżerów, a nie do polityków, a za najwyższe dobro została uznana efektywność: „aksjomat numer jeden na skali wartości administracji”<sup>17</sup>. Polityka miała być wyeliminowana, ponieważ prowadziła do nieefektywności. Co więcej,

pomimo rosnącej administracyjnej działalności regulacyjnej pomniejszana była rola prawa. Jak w znanej pracy z 1926 r. twierdził bowiem Leonard D. White: „nauka administracji rozpoczyna się raczej od podstaw zarządzania niż od podstaw prawa i jest zatem zaabsorbowana bardziej sprawami Amerykańskiego Stowarzyszenia Zarządzania niż decyzjami sądów”<sup>18</sup>. Poczynając od roku 1911, oparty na pracach Fredericka W. Taylora<sup>19</sup> ogólnoświatowy ruch naukowego zarządzania (*the Scientific Management Movement*) rozwinął i utrwalał założenie, że efektywne zarządzanie może być zredukowane do zestawu naukowych zasad<sup>20</sup>. Jednocześnie krytycy tradycyjnego publicznego zarządzania wskazywali na jego następstwa w obszarze wartości administracyjnych. Jak zauważyli Robert Simmons i Eugene Dvorin: „ocena poszczególnego rozwiązania organizacyjnego jako ‘dobrego’ lub ‘złego’ była matematycznym stosunkiem dwóch elementów: ‘wejść’ i ‘wyjść’. Kiedy ten drugi był maksymalizowany, a pierwszy minimalizowany, można było mówić o moralnie dobrym rezultacie. Cnota czy poprawność została zrównana ze stosunkiem wskazanych dwóch elementów. Matematyka stała się równoznaczna z etyką”<sup>21</sup>. Marnotrawstwo, będąc postacią nieefektywności, zostało uznane za niemoralne.

Dążąc do maksymalizacji właściwych sobie wartości, tradycyjne publiczne zarządzanie za właściwe rozwiązanie organizacyjne przyjęło strukturę organizacyjną określaną powszechnie jako biurokratyczna<sup>22</sup>. Może to dziwić, ponieważ dzisiaj przymiotnik biurokratyczny jest często używany w znaczeniu nieefektywny. I chociaż bywa tak, że organizacja biurokratyczna może powodować nieefektywność, jest to jednak odrębna kwestia, która w tym opracowaniu nie będzie przedmiotem zainteresowania. Prawdą natomiast pozostaje, że wiele zasad organizacji biurokratycznej ma z założenia maksymalizować stosunek wyjść do wejść. Tak więc biurokracja podkreśla potrzebę ciągłości pracy i potrzebę podziału pracy, który umożliwia pracownikom specjalizację w realizacji przypisanych im zadań. Specjalizacja pozwala każdemu pracownikowi zostać ekspertem w odniesieniu do wykonywanych czynności, chociaż wykonywana przez niego praca może stanowić tylko niewielką część całości zadań organizacji. Specjalizacja wymaga koordynacji, którą w biurokracji zapewnia hierarchia (hierarchiczna więź nadrzędności i podporządkowania). Hierarchia z kolei wymaga, aby funkcje i zadania były jednoznacznie przyporządkowane do poszczególnych stanowisk i jednostek organizacyjnych, w przeciwnym bowiem razie dochodzi do nakładania się władczych kompetencji, co może powodować konflikty. Organizacja biurokratyczna charakteryzuje się także wysokim stopniem sformalizowania, co w praktyce oznacza szczegółowe określenie zadań i czynności każdego stanowiska pracy (pracownika), podejmowanie decyzji na podstawie ustanowionych generalnych norm

postępowania oraz pisemne dokumentowanie najważniejszych czynności. Stanowiska pracy (kierownicze i wykonawcze) są klasyfikowane zgodnie z naukowymi zasadami i rozmieszczane w racjonalny sposób. Dobór pracowników jest oparty na ocenie ich możliwości wykonywania zadań przypisanych do danego stanowiska pracy. Inne czynniki, takie jak polityczna przynależność, pochodzenie czy płeć, nie są brane pod uwagę<sup>23</sup>.

Jeżeli chodzi o sposób postrzegania jednostki przez tradycyjne menedżerskie podejście do administracji publicznej, to jest on bezosobowy, niezależnie od tego, czy jednostka jest pracownikiem czy petentem (stroną) organu administracyjnego (tradycyjne publiczne zarządzanie rzadko traktuje członków społeczeństwa jako klientów czy konsumentów). Czołowy analityk biurokracji Max Weber podkreśla, że „depersonalizacja” jest specjalną cnotą biurokracji, i przedstawia biurokrację jako „tryb” w organizacyjnej maszynie, nad którą ten nie ma żadnej faktycznej kontroli, a którą rządzą bezosobowe przepisy<sup>24</sup>. Zdaniem M. Webera właściwość tę należy traktować jako zaletę czy przewagę biurokracji, ponieważ oznacza, że irracjonalne emocje i namiętności nie wpływają na przebieg i wyniki pracy biurokraty (treść podejmowanych przez niego decyzji)<sup>25</sup>. Perspektywa taka była promowana przez ruch naukowego zarządzania, który w istocie powodował przekształcenie indywidualnego pracownika w dodatek do mechanicznych środków produkcji. Pracownik musiał dostosować się do maszyny: maszyna nie była bowiem projektowana z myślą o jej dostosowaniu do indywidualnych właściwości pracownika. Do roku 1920 takie spojrzenie na pracownika zostało, *mutatis mutandis*, wyraźnie przyjęte w zasadach klasyfikowania i opisywania stanowisk pracy w sektorze publicznym: „Indywidualne cechy pracownika zajmującego stanowisko pracy nie powinny mieć wpływu na organizację tego stanowiska”<sup>26</sup>. Właściwa tradycyjnemu publicznemu zarządzaniu silna orientacja na stanowiska pracy i postrzeganie organów administracyjnych raczej w kategoriach formalistyczno-strukturalnych, a nie ludzkich, niewątpliwie pomniejsza znaczenie indywidualnego pracownika dla organizacji i w organizacji<sup>27</sup>.

Podobnie jak pracownicy administracji również jej petenci zostali odpersonalizowani i w imię zapewnienia efektywności przekształceni w strony i sprawy. W sformułowaniu Ralpa Hummela: „Biurokracja jest efektywnym narzędziem postępowania z dużą liczbą ludzi. Jednak ‘efektywnym’ na swój sposób. Ponieważ jest rzeczą niemożliwą szczegółowo i dogłębnie zająć się każdym, biurokracja wykrywa to, co jest ‘relewantne’ w świetle zadań, dla realizacji których została utworzona. W rezultacie tylko te fakty ze złożonego życia jednostek, które są relewantne z punktu widzenia zadań biurokracji, stają się przedmiotem jej zainteresowania. Aby osiągnąć takie uproszczenie, współczesna biurokracja wymyśliła

‘stronę’ i ‘sprawę’. Na wejściu do biurokracji indywidualne osoby są przekształcane w strony i sprawy i tylko ta osoba, która kwalifikuje się jako strona, zyska zainteresowanie biurokracji. Dokładnie jest tak, że biurokracja nigdy nie jest tworzona po to, aby zajmować się ludźmi: biurokracja ‘załatwia’ wyłącznie ‘sprawy’ (*it ‘processes’ only ‘cases’*)<sup>28</sup>. W skrajnym przypadku depersonalizacja posunięta jest tak daleko, że „ofiary” administracji publicznej traktowane są jak podludzie. Ma to miejsce w szczególności w przypadku stosowania bezpośredniego przymusu (siły fizycznej) czy przemocy, co zdarza czy zdarzało się nie tylko w publicznych zakładach psychiatrycznych i zakładach karnych. Podkreślić należy, że w nauce organizacji i zarządzania nie brakuje poglądów wskazujących, że poleganie na depersonalizacji jest nieefektywne (a nawet przeciwnie), jako że prowadzi do różnych dysfunkcji<sup>29</sup>. W opracowaniu chodzi natomiast o wskazanie, że bezosobowe postrzeganie jednostek jest składnikiem tradycyjnego publicznego zarządzania, traktowanym jako istotny czynnik maksymalizowania efektywności administracji publicznej.

Na zakończenie tego zwięzłego przeglądu koncepcji tradycyjnego menedżerskiego podejścia do administracji publicznej należy podkreślić, że tradycyjne publiczne zarządzanie eksponuje znaczenie metody naukowej w procesie gromadzenia relewantnej wiedzy. Podstawowa idea głosząca, że wiedza (różne empiryczne ustalenia, hipotezy i uogólnienia) dotycząca administracji publicznej może stać się nauką, została sformułowana we wskazanej powyżej pracy W. Wilsona z 1887 roku. Autor przyjął w niej, że „nauka administracji jest najnowszym owocem badań politologicznych”, odnotowując jednocześnie, że „przydatna praktycznie nauka administracji toruje sobie drogę do programów szkół wyższych”<sup>30</sup>. Znany już nam L. D. White uznał w 1926 roku, że nastąpiła transformacja sztuki (administrowania) w naukę (administracji), a w 1937 roku Luther Gulick i Lyndall Urwick opublikowali słynne studium poświęcone już wprost i jednoznacznie nauce administracji: *Papers on the Science of Administration*. W pracy tej dokonano w istocie kodyfikacji ortodoksyjnych zasad zarządzania, a szczególną pozycję w tradycyjnym podejściu menedżerskim zyskał zamieszczony w niej artykuł L. Gulicka *Notes on the Theory of Organization*<sup>31</sup>, między innymi z ponadczasowym zestawieniem funkcji kierowniczych ujętych w akronimie POSDCORB<sup>32</sup>. W tymże 1937 roku opublikowany został raport komisji Brownlowa, Merriama i Gulicka poświęcony organizacji władzy wykonawczej w USA<sup>33</sup> i obficie wykorzystujący dorobek tradycyjnego publicznego zarządzania, na którym z kolei dwa lata później została oparta ustawa reorganizująca federalną administrację publiczną: *the Reorganization Act of 1939*<sup>34</sup>. Zasadnie zatem rok 1937 traktuje się jako apogeum rozwoju tradycyjnego menedżerskiego podejścia do administracji publicznej<sup>35</sup>, tym bardziej, że później już nic szczególnie nowego

w tym nurcie nie zaproponowano, a nawet – jak już wspominaliśmy – niektóre jego ustalenia poddano krytyce<sup>36</sup>. Tym niemniej zaangażowanie w rozwój nauki administracji, zarówno w wymiarze badawczym, jak i dydaktycznym, było i jest ciągle silne, czego widocznym współcześnie efektem jest olbrzymia liczba prac dotyczących nowego menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, nazywanego nowym publicznym zarządzaniem.

### Nowe publiczne zarządzanie

Nowe menedżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX w., a od początku lat dziewięćdziesiątych zyskało swe miejsce w Stanach Zjednoczonych<sup>37</sup>. Podobnie jak tradycyjne menedżerskie podejście do administracji publicznej wyrosło ono z dążenia do poprawy funkcjonowania sektora publicznego. W Stanach Zjednoczonych miało ono u swego podłoża powszechne społeczne odczucie (odzwierciedlały je wyniki badania opinii publicznej), że tradycyjna biurokratycznie zorganizowana administracja publiczna jest bezużyteczna i bez przyszłości. Skutek był taki, że społeczeństwo amerykańskie utraciło wiarę w administrację publiczną<sup>38</sup>. W przekonaniu Amerykanów administracja federalna marnotrawiła blisko połowę gromadzonych podatków (czterdzieści osiem centów z każdego dolara)<sup>39</sup>. Źle w ocenie publicznej wypadały również administracje stanowe i lokalne. Rewolta podatników spowodowała, że tylko na przestrzeni lat 1978-1991 w dziewiętnastu stanach (od Kalifornii do Massachusetts) legislatury stanowe przyjęły limity ograniczające poziom podatków i wydatków publicznych<sup>40</sup>. Jednym słowem, w powszechnym przekonaniu cała administracja publiczna w Stanach Zjednoczonych wymagała drastycznych reform, a nawet – jak to ujęli David Osborne i Ted Gaebler<sup>41</sup> – ponownego wynalezienia czy wymyślenia (*reinventing*). Odpowiedzią były rozwiązania zaproponowane przez nowe publiczne zarządzanie, które składają się na model administracji publicznej o następujących podstawowych założeniach<sup>42</sup>:

1. Administracja publiczna powinna być zorientowana najpierw na osiągnięcie wyników, a dopiero później na wejścia i procesy działania. Nacisk na wyniki płynie z przeświadczenia, że organizacje sektora publicznego przez zbyt długi czas nie zwracały uwagi na jakość świadczonych usług, interesując się przede wszystkim wejściami, tym bardziej, że polityczne debaty dotyczące administracji publicznej dotyczyły przede wszystkim (niewystarczających) zasobów. Kierownicy w administracji publicznej (proaktywni czy progresywni

menedżerowie, a nie reaktywni urzędnicy) powinni zatem zwracać zdecydowanie większą uwagę na zadania (*efficiency requires a 'hard look' at objectives*), a ocena ich działania (i funkcjonowania organizacji publicznych) powinna wynikać z osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie wyraźnych i mierzalnych (ilościowych) standardów czy wskaźników wykonania (*standards of performance / performance indicators*)<sup>43</sup>. W konkretnym przypadku sytuacja może wyglądać tak jak w Wielkiej Brytanii czy Nowej Zelandii, gdzie kierownicy agencji rządowych są zatrudniani na podstawie umowy, wynagradzani odpowiednio do osiągniętych wyników i ... zwalniani, jeżeli wyniki nie są wystarczająco dobre (*sacked if their work does not measure up*)<sup>44</sup>.

Wyniki sprowadza się przy tym nie tylko do jakości świadczonych przez administrację publiczną usług (*outputs*), ale także do faktycznych zmian w życiu ludzi, jakie są następstwem działania administracji (*outcomes*). Różnicę pomiędzy *outputs*, tj. „produkcją” usług, i *outcomes*, czyli wpływem usług na jakość życia, eksponuje się zwłaszcza w Nowej Zelandii, dając pierwszeństwo „produkcji” usług. Podejście takie właściwe jest także Wielkiej Brytanii, z kolei Stany Zjednoczone preferują drugie rozwiązanie.

2. Aby osiągnąć wyniki, administracja publiczna powinna, tam gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, czynić lepszy użytek z mechanizmów rynkowej konkurencji<sup>45</sup>. Tutaj w grę wchodzi kilka rozwiązań. Po pierwsze, prywatyzacja czy outsourcing<sup>46</sup> mogą umożliwić administracji publicznej kupowanie od prywatnych organizacji rzeczy i usług tańszych i o wyższej jakości niż te, za które wcześniej odpowiadała sama<sup>47</sup>. Dalej, organy i jednostki organizacyjne administracji publicznej mogą zostać przeorganizowane na wzór prywatnych spółek, aby uzyskiwały przychód ze sprzedaży rzeczy i usług<sup>48</sup>. Wreszcie, zorganizowane w nowy sposób organy i jednostki organizacyjne administracji publicznej (różne agencje rządowe – *executive agencies*<sup>49</sup>) mogą konkurować między sobą, a także z organizacjami prywatnymi i pozarządowymi. Dwa ostatnie rozwiązania wiążą się na ogół z tzw. dezagregacją sektora publicznego (*disaggregation of public sector*) i utworzeniem mniejszych jednostek organizacyjnych, co sprawia, że łatwiej jest określić ich zadania, a miejsce niewidocznych biurokratów (*faceless bureaucrats*) zajmują widzialni czy znani menedżerowie, którym łatwiej jest przypisać odpowiedzialność. Uczynienie administracji publicznej bardziej odpowiedzialną wobec społeczeństwa, któremu służy, należy obok jej urynkowienia (*marketisation*) do podstawowych celów nowego publicznego zarządzania.

Zauważyć można, że nowe publiczne zarządzanie korzysta w dużym stopniu z koncepcji publicznego wyboru (*the 'public choice' movement / the 'public choice' approach to public policy*). Koncepcja ta postrzega jednostkę jako konsumenta oferowanych przez

administrację publiczną usług i zakłada, że zarówno możliwość dokonania wyboru przez konsumenta, jak i efektywność administracji zostaną wzmocnione, jeżeli organy czy jednostki organizacyjne administracji będą musiały ubiegać się, tak jak organizacje na rynku, o dokonanie przez jednostkę zakupu towarów i usług (w konkretnym przypadku dopuszcza się konkurencję między szkołami publicznymi przez stworzenie rodzicom możliwości dokonania wyboru szkoły, do której będą posyłali dzieci). Koncepcja publicznego wyboru zakłada również, że administracja publiczna nie powinna świadczyć usług (i dokonywać regulacji), jeżeli równie dobrze robi to sektor prywatny<sup>50</sup>. W typowym ujęciu rynek jest lepszy od administracji publicznej tam, gdzie chodzi o zaspokajanie indywidualnych preferencji, wprowadzanie zaawansowanych technologii i działanie w sposób skuteczny i sprawny (ekonomiczny)<sup>51</sup>.

3. Bardziej rynkowa administracja publiczna powinna być zorientowana na konsumentów. Innymi słowy, organy i – przede wszystkim – agencje rządowe powinny postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich klientów czy konsumentów, których potrzeby należy znać i zaspokajać. Logika reagowania na potrzeby konsumentów jest oczywista w przypadku rządowych agencji konkurujących z prywatnymi organizacjami, nawet jednak i wówczas, gdy dobra i usługi oferuje administracja publiczna, korzystając z monopolu lub nie pobierając żadnych opłat, traktowanie zainteresowanych jak konsumentów może poprawić efektywność i etykę administrowania. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o to, aby funkcjonowanie administracji publicznej charakteryzowało takie korzystanie z jej zasobów, które jest cenione przez konsumentów. *Putting customers first* to jedno ze sztandarowych haseł nowego publicznego zarządzania.

Swoją drogą idea, że organy i agencje administracyjne mają klientów czy konsumentów nie jest wcale taka nowa. Już bowiem w 1936 roku, a więc w okresie apogeum tradycyjnego publicznego zarządzania, teoretyk administracji Marshall Dimock zauważył, że „Zadowolenie konsumenta jest w równej mierze zadaniem administracji publicznej, jak i biznesu. (...) Jeżeli funkcjonariusz administracji ma stale na względzie ostateczny rezultat, a mianowicie zadowolenie konsumenta, to działania, jakie należy podjąć, aby poprawić organizację administracji, stają się oczywiste”<sup>52</sup>.

Należy podkreślić, że postrzeganie przez nowe publiczne zarządzanie jednostki jako konsumenta prowadzi do wyraźnego rozróżnienia pomiędzy konsumentem i obywatelem. Jak ujął to Al Gore: „Obywatel może uczestniczyć w demokratycznych procesach decyzyjnych; konsument otrzymuje świadczenia od konkretnych służb. Wszyscy Amerykanie są obywatelami. Większość jest konsumentami (rozmaitych usług publicznych – J.S.)”<sup>53</sup>.

Rozróżnienie takie uważane jest za cenne, ponieważ poprawia sytuację jednostki. Jak pisze dalej cytowany A. Gore: „W demokracji liczą się zarówno obywatele, jak i konsumenci. Jednak w trakcie oddawania głosów obywatele rzadko mają okazję wpłynąć na działanie instytucji publicznych, które bezpośrednio kształtują jakość ich życia: szkół, szpitali, ośrodków doradztwa rolniczego, ośrodków pomocy społecznej”<sup>54</sup>.

4. Z wizją urynkowanej administracji publicznej wiąże się przekonanie, że administracja powinna – w języku D. Osborne’a i T. Gaeblera – „sterować, a nie wiosłować” (*steer, not row*). Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Tak więc organy administracyjne mogą realizować swoje funkcje, korzystając z „osób” trzecich: przede wszystkim organizacji prywatnych i organizacji pozarządowych<sup>55</sup>. *Nb.* negocjacje z tymi organizacjami, zawieranie z nimi umów, dotowanie oraz monitorowanie jakości świadczonych usług powoduje, że granice pomiędzy niektórymi organami administracyjnymi i ich otoczeniem stają się mniej wyraźne. Na sieciowy i współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczenia usług publicznych przez administrację publiczną, organizacje prywatne i organizacje pozarządowe wskazuje w warstwie leksykalnej wzrastająca popularność terminu *governance*, który we wskazanym kontekście jest przeciwstawiany terminowi *government* i definiowany jako „rządzenie bez udziału rządu”<sup>56</sup>.

5. Administracja publiczna powinna być poddana deregulacji. W przekonaniu zwolenników nowego publicznego zarządzania tradycyjne, scentralizowane biurokratyczne rozwiązania w zakresie zatrudniania personelu i kierowania nim, gospodarki finansowej, audytu, zakupów i alokacji zasobów, podróży służbowych itd. są niewłaściwe w administracji publicznej zorientowanej na wyniki. Determinowani konkurencją, oczekiwaniami konsumentów oraz odpowiedzialnością za wyniki kierownicy w administracji publicznej (*public managers / agency managers*) mają z założenia uczynić najlepszy użytek ze swoich pracowników i budżetów, powinni zatem dysponować większą swobodą w korzystaniu z nich. Idealem jest samodzielne zarządzanie w granicach budżetu (*manage to budget*)<sup>57</sup>, czyli możliwość korzystania z posiadanych zasobów zgodnie z własnym przekonaniem o najlepszych sposobach działania. Przynajmniej tak długo, jak długo osiągane są wyniki.

6. W ślad za deregulacją pracownikom w administracji publicznej należy stworzyć warunki do przejawiania inicjatywy i twórczości, aby lepiej służyli konsumentom i osiągnęli lepsze wyniki (*empowering employees to get results* – to kolejne ze sztandarowych haseł nowego publicznego zarządzania). *Empowerment* ma być nie tylko możliwy, ale wysoce pożądany, ponieważ dzisiejsi pracownicy sektora publicznego są lepiej wykształceni, a dzięki

komputeryzacji dysponują o wiele większą ilością informacji i to informacji tego rodzaju, jakie wcześniej były w większości w posiadaniu kierowników, którzy przy ich pomocy mówili pracownikom, co ci powinni zrobić. Nadto *empowerment*, w przeciwieństwie do hierarchii, sprzyja pracy zespołowej.

Stąd za istotny składnik nowego publicznego zarządzania uznaje się koncepcję uwolnienia kierownictwa (*liberation management*), która wyrasta z przekonania, że kierownicy w administracji publicznej są wysoko wykwalifikowanymi i zaangażowanymi ludźmi, którzy wiedzą, jak się zarządza. Zatem aby poprawić działanie i osiągnięcia administracji publicznej, kierownicy muszą zostać uwolnieni z okowów biurokracji: politycy i prawodawca powinni pozwolić kierownikom zarządzać (*let managers manage*)<sup>58</sup>. Termin uwolnienie kierownictwa wprowadził i spopularyzował teoretyk organizacji i zarządzania Thomas Peters<sup>59</sup>, a znaczące miejsce w nauce administracji zyskał, gdy Paul C. Light użył go dla nazwania jednego z czterech wyróżnionych przez siebie „przypływów reformy”<sup>60</sup>.

7. W istocie w każdym z powyższych założeń pojawia się w tle oczekiwanie, że administracja publiczna zwróci większą uwagę na sposób, w jaki czyni użytek ze swoich ludzkich, rzeczowych i finansowych zasobów. Nowe publiczne zarządzanie kładzie bardzo duży nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości. Jednym słowem chodzi o osiągnięcie więcej mniejszym nakładem (*doing more with less*)<sup>61</sup>.

8. Kierownicy w administracji publicznej powinni obok tradycyjnych dziesięciu ról kierowniczych<sup>62</sup> realizować dodatkowo pięć ról (niezbędnych w służbie publicznej (*public service roles / roles unique to the public manager*). Należą do nich następujące: 1) architekt konsensusu (*consensus builder*) – w tej roli kierownik odpowiada za wysłuchanie zróżnicowanych interesów w otoczeniu organu administracyjnego i zapewnienie, że wszystkie one znalazły wyraz w relewantnym procesie decyzyjnym; 2) popularyzator spraw lokalnych (*educator on community issues*) – w tej roli kierownik odpowiada za zakomunikowanie społeczności lokalnej istotnych aspektów i uwarunkowań jej funkcjonowania; 3) interpretator wartości lokalnych (*interpreter of community values*) – w tej roli kierownik dokonuje identyfikacji istotnych wartości w życiu społeczności lokalnej, pamiętając, że powinny one odzwierciedlać potrzeby całej społeczności, a nie ograniczonych interesów wybranych grup; 4) wzór etycznego postępowania (*bearer of ethical standards*) – w tej roli kierownik powinien służyć jako przykład doskonałości w służbie publicznej i etycznym zachowaniu; 5) współwykonawca władzy lokalnej (*sharer of community power*) – w tej roli kierownik dzieli się swoją władzą z innymi, pamiętając, że tylko przez zbudowanie

silnej sieci połączeń ze społecznością lokalną organizacja publiczna może odpowiedzieć na jej oczekiwania.

Realizacja powyższych ról kierowniczych ma poprawić w społeczeństwie wizerunek administracji publicznej oraz być dodatkowym źródłem jej legitymizacji. W ten sposób koncepcja ról kierowników publicznych wpisuje się w popularny w amerykańskiej praktyce i teorii administracji kierunek partycypacyjny czy komunikacyjny<sup>63</sup>. Ma on wielu zwolenników, nie tylko zresztą w Stanach Zjednoczonych. Postuluje wypracowanie i stosowanie demokratycznych form konsultacji (dyskursu) pomiędzy organem administracyjnym a obywatelem – adresatem i konsumentem usług publicznych. Posługiwanie się różnymi metodami dialogu ma pobudzić obywatelską aktywność i stworzyć w otoczeniu organu administracyjnego autentyczną przestrzeń publiczną, w której spotykają się ludzie reprezentujący różne stanowiska i interesy, aby wspólnie decydować o tym, jakie działania należy podjąć dla wspólnego dobra. Dyskursywna administracja ma utrudnić jej wykorzystywanie do załatwiania spraw prywatnych oraz zapewnić lepszą obsługę obywateli i internalizację podejmowanych decyzji. W tak zarysowanym kierunku widać *nb.* wpływy teorii komunikacji społecznej Jürgena Habermasa<sup>64</sup> oraz dawniejszej teorii twórczego konfliktu („pola pragnień”, „ponownej oceny” i „integracji”) Mary Parker Follett<sup>65</sup>.

Można jeszcze zauważyć, że wskazanych pięć dodatkowych ról kierowniczych właściwych jest w istocie nie tylko kierownikom w administracji publicznej, co tym bardziej może podkreślać, że zarządzanie w organizacjach publicznych nie różni się od zarządzania w organizacjach prywatnych i pozarządowych. Jak pisze B. Guy Peters: „zarządzanie jest zarządzaniem” (*management is management*)<sup>66</sup>.

9. Kulturę organizacyjną administracji publicznej powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość. Ogólnie mówiąc, chodzi o wprowadzenie do administracji publicznej rozwiązań właściwych adhokracji, będącej przeciwieństwem biurokracji. Adhokrację charakteryzuje przede wszystkim niski stopień sformalizowania oraz obecność niewielkich, elastycznych zespołów, tworzonych odpowiednio do potrzeb oraz funkcjonujących w poprzek czy ponad wewnętrznymi granicami organizacji<sup>67</sup>. Bardziej szczegółowo można powiedzieć, że adhokracja 1) jest elastyczna i łatwo się przekształca, 2) nie jest hierarchiczna, a dokładnie jest mniej i inaczej hierarchiczna niż biurokracja (hierarchia prawdopodobnie nie zniknie nigdy), 3) jest oparta na uczestnictwie (kierownicy są świadomi, że nie mają monopolu na najlepsze pomysły i rozwiązania, w związku z czym adhokracji właściwe jest dążenie do wykorzystania wiedzy i pomysłowości wszystkich pracowników), 4) jest twórcza i

przedsiębiorcza, 5) wykorzystuje powiązania sieciowe, 6) daje pierwszeństwo celom całościowym przed wąsko określonymi celami funkcjonalnymi, wreszcie 7) w szerokim zakresie wykorzystuje technologie informatyczne.

10. Administracja publiczna powinna być z zasady apolityczna. Dychotomię pomiędzy administracją i polityką wprowadziło już oczywiście tradycyjne publiczne zarządzanie. Apolityczność administracji publicznej nowe publiczne zarządzanie widzi, a przynajmniej stara się widzieć, w szerszej perspektywie. Konstruowane czy proponowane przez nowe publiczne zarządzanie mechanizmy rynkowe nie mają być substytutem publicznego uczestnictwa w polityce. Deregulacja, *empowerment* i orientacja na wyniki nie mają w demokratycznym społeczeństwie przesłonić odpowiedzialności administracji publicznej za osiągnięcie politycznych celów przyjętych w wyborach powszechnych i realizowanych przez pochodzących z politycznych nominacji ministrów. Daje się jednak wyraźnie zauważyć przesunięcie od tradycyjnej konstytucyjnej odpowiedzialności, ponoszonej przez „sterującą” część administracji publicznej przed obywatelami, do nowej menedżerskiej odpowiedzialności, ponoszonej przez „wiosłującą” część administracji publicznej przed konsumentami.

#### Uwagi końcowe

Celem końcowych uwag będzie przedstawienie niektórych wątpliwości i zastrzeżeń wysuwanych wobec koncepcji nowego publicznego zarządzania i praktyki jej realizacji.

Po pierwsze, niepokój wzbudza nacisk nowego publicznego zarządzania na konieczność takiego funkcjonowania administracji publicznej, które jest zgodne z potrzebami konsumentów, a nawet – więcej – zdeterminowane przez te potrzeby. Najkrócej rzecz ujmując, chodzi o to, że konsumenci na rynku różnią się od obywateli w społeczeństwie. Konsumenci dążą do maksymalizacji swoich indywidualnych interesów. To samo można wprawdzie powiedzieć o obywatelach, ale publiczne uczestnictwo w polityce ma na celu rozwiązywanie wspólnych problemów i formułowanie celów administracyjnych czy rządowych, a nie osobistych. Polityka (funkcjonowanie) administracji wyznaczona przez potrzeby konsumentów może zatem różnić się od polityki opartej na wynikach wyborów czy na eksperckiej wiedzy samej administracji publicznej. Innymi słowy, ponieważ zasoby są ograniczone, ich alokacja zgodnie z preferencjami konsumentów niekoniecznie musi być zgodna z wynikami aktu wyborczego. W konkretnym przypadku można pytać się o to, czy

organy administracji pomocy społecznej powinny być bardziej odpowiedzialne przed swoimi klientami czy raczej przed ogółem obywateli? A można jeszcze chociażby zapytać o to, czy organy administracyjne i agencje rządowe powinny różnicować swoich klientów odpowiednio do ich ważności, tak jak czasami czyni to biznes, czy jednak powinny każdego traktować tak samo? Przytoczone wątpliwości wskazują, że idea orientacji na klienta musi być jeszcze dopracowana, w szczególności muszą być ustalone właściwe granice konsumenckiej proaktywności administracji publicznej.

Po drugie, niepokój budzi podkreślanie przez nowe publiczne zarządzanie znaczenia jednostki w roli konsumenta kosztem znaczenia jednostki w roli obywatela. Chodzi przede wszystkim o to, że jednostka w roli konsumenta ma szczególną pozycję tylko w obrębie sieci rynkowych zależności. Z kolei być obywatelem oznacza być członkiem społeczności politycznej. Oznacza to szerszą rolę, obejmującą pewien zestaw politycznych więzi, które łączą obywatela z państwem i zakładają jego zaangażowanie. Traktowanie społeczeństwa jak konsumentów, którym się służy, a nie obywateli, którzy rządzą, może nadto oznaczać trzymanie społeczeństwa na dystans (zawodowe badanie opinii publicznej i kontaktowanie z wybranymi grupami, często zresztą z ich inicjatywy i za pośrednictwem zawodowego lobbingu, w miejsce utrzymywania rzeczywistych i bezpośrednich kontaktów twarzą w twarz z obywatelami) i – w konsekwencji – odsunięcie społeczeństwa od spraw publicznych. Odnosząc się krytycznie do przyjętej w Wielkiej Brytanii koncepcji kart obywatelskich, John Kingdom uważa, że nie tylko nie wzmocniła ona pozycji obywatela, ale nawet osłabiła: „sytuacja obywatela narażona jest na poważne osłabienie: idea zbiorowości, status kształtowany przez członkostwo w społeczeństwie poddawane są redefinicji przy pomocy rozwiązań zindywidualizowanych i kontraktowych. Członków społeczeństwa postrzega się jako zakupujących usługi, za które płacą podatkami i – coraz częściej – różnymi opłatami, a nie jako wchodzących w posiadanie praw obywatelskich dzięki przynależności do społeczeństwa”<sup>68</sup>. Osłabienie publicznoprawnej sytuacji obywatela w warunkach prywatyzacji usług publicznych podkreśla z kolei Adam Błaś: „Wolny rynek oznacza niepewność sytuacji prawnej obywatela. Obywatel chroniony jest praktycznie jedynie jako konsument, świadczeniobiorca. Korzystając z usług publicznych świadczonych przez podmioty prywatne, nie zachowuje sytuacji prawnej obywatela chronionego prawem publicznym, a praktycznie jedynie prawem prywatnym. Z usług publicznych korzysta w warunkach zmieniających się cen usług, zasad ich świadczenia oraz powinien być przygotowany na sytuację zaprzestania świadczenia usług publicznych przez podmioty prywatne, gdy świadczenie takich usług okaże się dla tych podmiotów nierentowne”<sup>69</sup>.

Niewątpliwie zatem i administracja publiczna, i społeczeństwo, zbyt poważnie traktując ideę, że konsument stanowi wyższą „formę życia” od obywatela, mają potencjalnie wiele do stracenia.

Po trzecie, zwolennicy nowego publicznego zarządzania zdają się nie zauważać, że krytykowane przez nich wady biurokratycznej administracji publicznej są w rzeczywistości instytucjonalnym przejawem stałego dążenia do stworzenia odpowiedzialnej, reagującej na potrzeby całego społeczeństwa oraz pozostającej w granicach prawa administracji publicznej. Administracja publiczna, która ponoć „zaniedbuje służbę konsumentowi” (*fails to serve customer*), może w rzeczywistości być administracją, która próbuje przeciwdziałać podejmowaniu nadmiernego ryzyka w imieniu społeczeństwa oraz zapewnić, że proceduralna sprawiedliwość jest regułą, a nie wyjątkiem, a podejmowane decyzje są decyzjami stosowania generalnego prawa. Z nadużyciem uznania administracyjnego i przekreśleniem rządów prawa zdaniem Martina Shapiro mamy do czynienia wówczas, gdy „organ administracyjny 1) uwzględnił coś, czego nie powinien był uwzględnić, 2) nie uwzględnił czegoś, co powinien był uwzględnić, 3) przypisał niewłaściwą wagę czemuś, co powinien był uwzględnić, lub 4) podjął decyzję bez dostatecznych dowodów (*decided without sufficient evidence*)”<sup>70</sup>.

Po czwarte, jako problem do rozwiązania należy wskazać kwestię zapewnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy administracji publicznej (choćby za powierzone im zasoby; *nb.* oszczędne gospodarowanie zasobami może nie być dowodem odpowiedzialności, lecz nieodpowiedzialności, bo niezrealizowania zadanych celów) działających w warunkach decentralizacji i deregulacji oraz obdarzonych zaufaniem (*empowered*). W kulturze organizacyjnej nowego publicznego zarządzania arbitralne czy dyskryminacyjne traktowanie jednostek i organizacji, występujących czy to w charakterze konsumentów czy poddanych regulacyjnym aktom administracji publicznej jest z założenia nie do pomyślenia. Wystarczy powiedzieć, że potrzebę i możliwość deregulacji A. Gore uzasadniał między innymi następująco: „federalną administrację publiczną tworzą dobrzy ludzie uwięzieni w złym systemie” (*good people trapped in bad system*)<sup>71</sup>. Niestety równie uprawnione wydaje się być przyjęcie odmiennego poglądu, który wiele lat temu James Madison sformułował następująco: „Gdyby ludzie byli aniołami, żaden rząd czy administracja nie byłyby konieczne. Gdyby aniołowie mieli rządzić ludźmi, ani wewnętrzna, ani zewnętrzna kontrola nie byłaby konieczna. Tworząc jednak rząd, w którym ludzie będą administrowali ludźmi, stajemy wobec wielkiej trudności: najpierw należy umożliwić rządowi kontrolowanie rządzonych, następnie należy zobowiązać rząd, aby kontrolował się sam”<sup>72</sup>. Jeżeli pogląd na naturę człowieka w wersji J. Madisona jest prawdziwy, to niewątpliwie od nowego publicznego

zarządzania należy oczekiwać gwarancji, że bardziej samodzielni funkcjonariusze zderegulowanej administracji publicznej będą dobrymi ludźmi robiącymi właściwe rzeczy.

Po piąte, wątpliwość budzi zdecydowane pierwszeństwo, jakie nowe publiczne zarządzanie daje wynikom przed procesami i procedurami. Wystarczy powiedzieć, że z perspektywy ważnego w nowym publicznym zarządzaniu kompleksowego zarządzania jakością (*Total Quality Management – TQM*)<sup>73</sup> zbyt duży nacisk na wyniki może prowadzić administrację publiczną do akceptacji drogi na skróty i niedostrzegania, że poprawa wejść i procesów prowadzi do lepszej jakości. Ojciec koncepcji kompleksowego zarządzania jakością W. Edwards Deming uważa nawet, że zarządzanie przez cele (*Management by Objectives – MBO*), które *nb.* zalicza się do instrumentarium nowego publicznego zarządzania, nie daje się pogodzić z koncepcją kompleksowego zarządzania jakością<sup>74</sup>.

Po szóste, nacisk nowego publicznego zarządzania na korzystanie przez administrację publiczną z właściwych biznesowi i nastawionych na efektywność metod i technik zarządzania może powodować to, że oczekiwane przez obywateli / konsumentów usługi czy rozwiązania zostaną zanegowane jako nieskuteczne, nieekonomiczne czy niepraktyczne<sup>75</sup>. Tego typu sytuacje często widzi się w trakcie dyskusji dotyczących z jednej strony na przykład zachowania historycznego obiektu, pięknego widoku czy zbudowania ścieżki rowerowej, a z drugiej strony utrzymania czy zwiększenia płynności ruchu samochodowego. Innymi słowy, nacisk na korzystanie przez administrację publiczną z określonych metod i technik zarządzania może prowadzić do zdominowania czy pominięcia przez administrację publiczną innych wartości niż skuteczność i ekonomiczność czy – bardziej ogólnie – może prowadzić do zachowań sprzecznych z ideałem i wartościami służby publicznej. Pojawia się zatem istotne zadanie ustalenia tych aspektów sektora publicznego i służby publicznej, które nie powinny być postrzegane i zarządzane z perspektywy rynkowej.

Przedstawione uwagi krytyczne w żaden sposób nie przekreślają wartości koncepcji nowego publicznego zarządzania, które odegrało i ciągle jeszcze ma do odegrania dużą rolę w procesie racjonalizacji administracji publicznej: nikt przecież nie uważa, że administracja publiczna powinna z założenia być nieefektywna. Przedstawione uwagi krytyczne wskazują jednak na potrzebę zachowania umiaru i ostrożności w realizacji założeń nowego publicznego zarządzania, czasami na potrzebę ich przeformułowania czy uzupełnienia<sup>76</sup>. Jednocześnie wypadałoby może nieco stonować podejrzliwość wobec funkcjonariuszy administracji publicznej w roli publicznych menedżerów, których zachowanie ma ponoć być bardziej wyznaczone przez własny interes niż przez interes publiczny. Ludzie są przecież czymś więcej niż tylko ekonomicznymi istotami kierującymi się własnym interesem i chciwością<sup>77</sup>.

Z wielką mądrością pisze Herbert A. Simon: „Ekonomiści (i inni) twierdzą, że zachowanie człowieka w organizacji i w ogóle każde zachowanie człowieka jest wyznaczone przez jego własny interes, co oznacza, że niezbędne są mechanizmy, aby móc połączyć ten własny interes z ogólniejszymi potrzebami i celami społecznymi. Jedynym skutecznym mechanizmem osiągnięcia tego połączenia, twierdzą dalej ekonomiści, są rynki ekonomiczne, ‘niewidzialna ręka’ Adama Smitha. Stąd mówi się, że potrzeby ekonomiczne społeczeństwa, a także jego oczekiwania dotyczące porządku publicznego oraz różnych dóbr i usług publicznych, mogą być zaspokojone w najwyższym stopniu tylko przez prywatne organizacje funkcjonujące na konkurencyjnych rynkach. Prywatyzacja ma być celem, do którego należy dążyć. W moim przekonaniu argumentacja ta ma poważną wadę (...) jej podstawowe motywacyjne założenie jest po prostu błędne. Ludzie podejmują większość decyzji, nie kierując się interesem indywidualnym, ale postrzeganym interesem grup, rodzin, organizacji, narodów, państw, z którymi się identyfikują i wobec których są lojalni. ‘Niewidzialna ręka’ jest znacznie mocniej powiązana z organizacyjną identyfikacją niż z wyraźnie wężiej pojmowanym interesem własnym. Tak więc przekonanie, że motyw zysku jest jedynym niezawodnym czynnikiem pozwalającym połączyć organizacyjne działania ze społecznymi potrzebami, jest fałszywe. Istotnym warunkiem tego połączenia jest natomiast to, aby organizacje korzystały wyłącznie z tych zasobów, do przyznania których potrafią nakłonić społeczeństwo (przez rynek lub demokratyczne procedury) w zamian za świadczone przez siebie usługi”<sup>78</sup>.

---

\* Opublikowany w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, redakcja naukowa prof. dr hab. Elżbieta Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów 2004, s. 469-490. Za zgodą organizatorów Konferencji także w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2, s. 28-46.

<sup>1</sup> Jak zauważa Jan Boć: „Złudne jest przekonanie, iż można wyznaczyć administracji granice jej ingerencji”, tenże, *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] Adam Błaś, Jan Boć, Jan Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod redakcją Jana Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 127.

<sup>2</sup> Zob. na ten temat J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 344 i n.

<sup>3</sup> Wypada podkreślić metodologiczny charakter tego rozróżnienia. Jeżeli bowiem za problem uznamy zapewnienie odpowiedzialności administracji publicznej w demokratycznym państwie, to od razu musimy skierować uwagę na prawo publiczne, jako że w ostateczności to za pomocą tego prawa obywatele demokratycznego państwa formułują swoje oczekiwania dotyczące funkcji i zadań, jakie administracja ma zrealizować. Jak piszą James W. Fesler i Donald F. Kettl: „Najbardziej istotna różnica pomiędzy organizacją publiczną i organizacją prywatną wynika z rządów prawa. Organizacje publiczne istnieją po to, aby wykonywać prawo, i każdy element ich istnienia – ich struktura, obsada personalna, budżet i cel – jest produktem władzy prawodawczej”, tychże, *The Politics of the Administrative Process*, Chatham House, Chatham 1991, s. 9.

<sup>4</sup> Przez efektywność będziemy z zasady rozumieć – zgodnie z konwencją anglosaską – zarówno skuteczność, jak i sprawność; przy czym sprawność w ujęciu anglosaskim jest bliska, chociaż nie tożsama temu, co w Polsce nazywamy ekonomicznością. Wprawdzie zdaniem wielu ojcem zasady efektywności jest „wielki wychowawca młodego kapitalizmu Stanów Zjednoczonych i Europy” Benjamin Franklin, to jednak niewątpliwe zasługi dla jej

opracowania położyli twórcy klasycznej szkoły w nauce organizacji i zarządzania, w tym ojciec naukowego zarządzania Frederick W. Taylor. Zasługi tego ostatniego na polu zwiększania efektywności przypomniał ostatnio Robert Kanigel, zob. tegoż, *The One Best Way. Frederick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency*, Sloan Technology Series, Viking Press 1999.

<sup>5</sup> Cyt. za: David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill, New York 2002, s. 29. Stanowisko Louisa D. Brandeisa zasługuje na przytoczenie z tego jeszcze powodu, że ten znany prawnik – obrońca zwykłych ludzi (*the people's lawyer*) – w 1910 r. w sprawie *the Eastern Rate* został – *sit venia verbo* – ojcem chrzestnym systemu F. W. Taylora, systemu znanego wcześniej między innymi jako efektywność (*efficiency*). Dzięki niemu F. W. Taylor mógł dać opublikowanej w 1911 r. książce, poświęconej swojemu systemowi, tytuł *The Principles of Scientific Management*.

<sup>6</sup> Zamiennie z terminem *the New Public Management* używa się jeszcze niekiedy takich określeń jak: *post-bureaucratic government*, *market-based public administration*, *post-bureaucratic paradigm*, *entrepreneurial government*, *post-modernism*, *post-modern government*, *post-industrial government*, *managerialism*, *neo-managerialism*, *new managerialism*, *market-driven new managerialism*, *para-managerialism* czy *neo-Taylorism*. Christopher C. Hood wskazuje, że termin *the New Public Management* jest terminem metajęzyka zaproponowanym w celu zespolenia języka poszczególnych projektów i krajów: *to cut across the particular language of individual projects or countries*, tenże, *The 'New Public Management' in the 1980s. Variations on a Theme*, Accounting, Organization and Society 1994, no. 2-3, s. 94.

<sup>7</sup> Wielkiej Brytanii przysługuje niewątpliwie pierwszeństwo we wprowadzaniu rozwiązań zaliczanych dzisiaj do nowego publicznego zarządzania. Zainicjował je w 1979 r. rząd Margaret Thatcher, odstępując od doktryny ekonomicznej Johna M. Keynesa i przyjmując oparty na ideach wolnego rynku Friedricha A. Hayeka i Milтона Friedmana program ekonomiczny *the New Right*.

<sup>8</sup> W opinii Barbary Kudryckiej: „zasadniczo wszystkie kraje Europy Zachodniej wdrożyły (lepiej lub gorzej) zasady *New Public Management*, nieuchronne i nieuniknione wydaje się wdrożenie tych zasad również w Polsce”, także, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 405.

<sup>9</sup> System łupów (*spoils system*) wprowadził w amerykańskiej administracji federalnej w 1829 roku prezydent Andrew Jackson. Trzy lata później senator William L. Marcy wypowiedział słynne zdanie „Łupy należą do zwycięzców” (*To the victors belong the spoils*).

<sup>10</sup> James Parton, *The Life of Andrew Jackson*, vol. 3, Houghton Mifflin, Boston 1887, s. 220.

<sup>11</sup> Carl Schurz *The Necessity and Progress of Civil Service Reform*, Good Government, Washington 1894, s. 3.

<sup>12</sup> Warto przypomnieć, że w 1808 r. Francuz Charles-Jean Bonnin w pracy poświęconej zasadom administracji publicznej upowszechnił rozróżnienie rządu i administracji. Podstawą tego rozróżnienia jest oddzielenie należących do rządu decyzji zasadniczych czy politycznych od pozostających w gestii administracji decyzji wykonawczych i technicznych (rutyny administracyjnej), zob. Jerzy Malec, Dorota Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 88-89. Wskazany podział uznaje się za właściwy tradycji europejskiej i w bardziej współczesnym ujęciu sprowadza się go do rozróżniania w obrębie władzy wykonawczej dwóch poziomów organizacyjnych: egzekutywy politycznej (administracji politycznej) i administracji publicznej, zwanej czasami „rdzeniem władzy wykonawczej” (*core executive*), zob. Ryszard Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, pod redakcją Andrzeja Ferensa i Iwony Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 29 i n. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 10 do władzy wykonawczej zalicza jedynie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, stąd trafnie zauważa Ryszarda Michalska-Badziak, że konstytucyjne ujęcie zasady podziału władzy odnosi się – zwłaszcza jeżeli chodzi o władzę wykonawczą – jedynie do najważniejszych organów państwa, jako że „krąg organów, które można zaliczyć do władzy wykonawczej, jest szerszy”, także, *Administracja centralna*, [w:] Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Ryszarda Michalska-Badziak, Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydanie II uaktualnione i uzupełnione, Difin, Warszawa 2002, s. 240.

<sup>13</sup> Dokonane w 1881 r. przez niezaspokojonego poszukiwacza łupów zabójstwo prezydenta Jamesa A. Garfielda oraz ruch na rzecz reformy służby cywilnej (*the Civil Service Movement*) przyczyniły się do przyjęcia w 1883 r. ustawy *the Pendleton Act*, która ograniczyła wpływ partii politycznych na obsadę urzędów federalnych i stanowych.

<sup>14</sup> Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* 1941, no. 56, s. 494. Powtórzmy, że ta praca „ojca amerykańskiej nauki administracji” została opublikowana pierwotnie w 1887 r., czyli około dwadzieścia lat po ukazaniu się po naszej stronie Atlantyku prac działającego głównie w Austrii niemieckiego uczonego Lorenza von Steina (wielotomowego *Die Verwaltungslehre*, 1865-1868 oraz *Handbuch der*

*Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, 1870), które zyskały ich autorowi miano twórcy nowoczesnej nauki administracji. Naukowy dorobek L. von Steina jest dzisiaj w Stanach Zjednoczonych przedmiotem badania: prowadzi je między innymi Larry D. Terry, profesor administracji publicznej Cleveland State University.

<sup>15</sup> Zob. William Nelson, *The Roots of American Bureaucracy*, John Hopkins University Press, Baltimore 1982, s. 120.

<sup>16</sup> W. Wilson, *op. cit.*, s. 481.

<sup>17</sup> Tak wielokrotnie w: *Papers on the Science of Administration*, editors Luther Gulick, Lyndall Urwick, Institute of Public Administration, New York 1937.

<sup>18</sup> Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York 1926, s. VII-VIII. Zob. także Herbert J. Storing, *Leonard D. White and the Study of Public Administration*, Public Administration Review 1965, no. 25, s. 38 i n.

<sup>19</sup> Oprócz pracy wskazanej w przypisie 5. należy jeszcze wymienić pracę z 1903 r. *Shop Management*, czyli *Zarządzanie warsztatem wytwórczym*.

<sup>20</sup> Na możliwość i potrzebę zastosowania zasad naukowego zarządzania do pracy biurowej wskazał po raz pierwszy William H. Leffingwell, *Scientific Office Management*, A. W. Shaw Company, Chicago 1917, o czym przypominają między innymi Thomas Keller, Ernest N. Savage, *Administrative Information Systems. People and Technology*, Kent Publishing Company, Boston 1987.

<sup>21</sup> Robert Simmons, Eugene Dvorin, *Public Administration*, Alfred Publishing, Port Washington 1977, s. 217.

<sup>22</sup> Na temat biurokracji, oprócz wskazanej poniżej pracy Maxa Webera, zob. z wielu innych prac w szczególności Christopher Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*, Polity Press, Cambridge 1990.

<sup>23</sup> Warto zwrócić uwagę, że przytoczone zasady charakteryzują w równym stopniu biurokrację, co system rządów prawa. Przekonanie o zbieżności biurokracji i rządów prawa wyjaśnia, dlaczego wielu teoretyków administracji publicznej zareagowało na twierdzenia o upadku tradycyjnej biurokracji podkreśleniem znaczenia zasad prawa publicznego.

<sup>24</sup> Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 161 i n.

<sup>25</sup> Spopularyzowana przez M. Webera i Georga Hegla Tacytowska zasada *sine ira et studio* jest uznawana za kardynalną zasadę organizacji biurokratycznej i etosu stanu urzędniczego. W sformułowaniu M. Webera zasadzie *sine ira et studio* właściwe jest „wyłączenie upodobania, nienawiści i wszystkich czysto osobistych, w ogóle wszelkich irracjonalnych, nie poddających się kalkulacji, elementów uczuciowych z załatwiania spraw urzędowych”. W konsekwencji możliwe jest „rzeczowe załatwianie spraw bez względu na osobę, zgodnie z poddającymi się kalkulacji regułami”, tamże, s. 707.

<sup>26</sup> Jay Shafritz, *Personnel Management in Government*, Marcel Dekker, New York 1992, s. 137.

<sup>27</sup> Jakże inaczej rzecz całą widział Jerzy Stefan Langrod, który pojęcie organu administracyjnego wywodził od organizmu, a administrację publiczną ujmował organicznie: „Administracja (...) to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełnić swoje zadania. Czy ujmemy ich łącznie w ramy teoretyczne konstrukcji służby publicznej, czy inaczej – zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi oni dysponują (...) punktem wyjścia jest zawsze człowiek – choć ujęty w ramy przemyślanego systemu organizacyjnego”, tenże, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze 2003, s. 228.

<sup>28</sup> Ralph Hummel, *The Bureaucratic Experience*, St. Martin's, New York 1977, s. 24-25.

<sup>29</sup> Zob. na przykład Robert K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, przeł. Ewa Morawska i Jerzy Wertenstein-Żuławski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

<sup>30</sup> W. Wilson, *op. cit.*, s. 481-482.

<sup>31</sup> *Papers on the Science of Administration*, *op. cit.*, s. 3 i n.

<sup>32</sup> Skrót utworzony z pierwszych liter słów opisujących poszczególne funkcje kierownicze: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting i Budgeting*. Zbliżoną koncepcję zgłosił na początku XX w. Francuz Henri Fayol, zob. tegoż, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947.

<sup>33</sup> Louis Brownlow, Charles E. Merriam, Luther Gulick, *Administrative Management in the Government of the United States*, January 1937, The President's Committee on Administrative Management, United States Government Printing Office, Washington 1937. We Wstępie autorzy raportu jednoznacznie powiedzieli: „efektywność musi być wbudowana w strukturę administracji publicznej, tak jak jest wbudowana w maszynę”. Znaczenie efektywności autorzy raportu podkreślili w tymże Wstępie, formułując następującą znamiennej uwagę: „Jesteśmy zbyt praktycznymi ludźmi, aby mogło nas satysfakcjonować jedynie formułowanie pięknych celów albo by mogły zadowolić nas tylko plany, dyskusje i obietnice. Przez demokrację rozumiemy osiąganie celów: takich celów, jakie my, Amerykanie, chcemy osiągnąć w interesie ogółu. Wiemy, że bez praktycznych

rezultatów demokracja jest niczym i że przestaje istnieć w ludzkich umysłach i sercach. Dla nas wola ludzi nie jest tylko pustym frazesem, oznacza ona silną determinację w najważniejszych sprawach dotyczących naszego narodu, determinację, którą chcemy uwzględnić na tyle szybko i stanowczo, jak to jest możliwe i właściwe, determinację, która sprawia, że wbrew wszelkim przeszkodom osiągniemy nasze cele i zrealizujemy nasze plany”, tamże, s. 1. Jeśli chodzi o personel administracyjny (z wyjątkiem stanowisk natury niewątpliwie politycznej), autorzy raportu zalecali zastąpienie systemu łupów przez system kompetencji (*merit system*).

<sup>34</sup> Za najważniejsze cele reorganizacji federalnej administracji publicznej ustawa uznała: 1) oszczędność, 2) skuteczność, 3) konsolidację wokół podstawowych celów, 4) zmniejszenie liczby organów administracyjnych i 5) wyeliminowanie nakładania się i powielania wysiłków.

<sup>35</sup> Tak Harold Seidman, *Politics, Position and Power*, Oxford University Press, New York 1970, s. 9.

<sup>36</sup> Zob. w szczególności Herbert Simon, *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, New York 1945 oraz Dwight Waldo, *The Administrative State*, The Ronald Press, New York 1948.

<sup>37</sup> Zob. Andrew Dunsire, *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*, Public Administration 1995, no. 73, s. 17 i n.

<sup>38</sup> Zob. Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Government Printing Office, Washington 1993, s. 1.

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Zob. Philip Joyce, Daniel Mullins, *The Changing Fiscal Structure of the State and Local Public Sector. The Impact of Tax and Expenditure Limitations*, Public Administration Review 1991, no. 51, s. 240 i n.

<sup>41</sup> David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading 1992. Polskie wydanie: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. Andrzej Jankowski, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1994.

<sup>42</sup> Należy jednak pamiętać, że w różnych krajach mamy do czynienia z wielką różnorodnością form rekonstrukcji administracji publicznej. W syntetyczny sposób przedstawia je Laurence E. Lynn, Jr., *A Critical Analysis of the New Public Administration*, International Public Management Journal 1998, no. 1, s. 107 i n.

<sup>43</sup> W Wielkiej Brytanii standardy świadczonych przez administrację publiczną usług zawierają liczne, zainicjowane w 1991 r. przez The Citizen's Charter rządu Johna Majora, krajowe i lokalne karty obywatelskie (tych pierwszych jest kilkadziesiąt, a drugich ponad sto tysięcy) traktujące obywatela jako konsumenta uprawnionego do zróżnicowanych usług o określonej jakości. *Nb.* każda z tych kart zawiera precyzyjną procedurę skargową.

<sup>44</sup> Zob. D. F. Kettl, *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, Journal of Policy Analysis and Management 1997, no. 3, s. 448.

<sup>45</sup> Do akceptacji rynku jako remedium na problemy społeczne przyczyniła się niewątpliwie porażka Keynesowskiej doktryny regulacji rynku i państwowego systemu organizacji usług publicznych. Na temat wiary neoklasycznej ekonomii w efektywność rynku zob. B. Guy Peters, *The Future of Governing. Four Emerging Models*, University Press of Kansas, Lawrence 1996.

<sup>46</sup> Termin *outsourcing* jest kontaminacją słów *outside resources using*, czyli korzystanie z zasobów zewnętrznych. Jego prawniczym odpowiednikiem jest termin *contracting out*.

<sup>47</sup> Brytyjskie doświadczenia w tym względzie w syntetyczny sposób przedstawia Joanna Barrett, *Contracting of Local Government Services – The British Experience*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym – Wrocław, listopad 1997 r., pod redakcją A. Błasia, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu we Wrocławiu, Wrocław-Poznań 1999, s. 103 i n. Zmiany w sposobie działania brytyjskiej administracji publicznej Kieron Walsh podsumował między innymi następująco: „podstawową metaforą dla opisanego zmian zachodzących w administracji publicznej stało się pojęcie kontraktu. Pojawia się ono wtedy, kiedy trzeba opisać zarówno stosunki w obrębie administracji publicznej, jak i stosunki nawiązywane przez nią na zewnątrz. Oznacza to, że administracja publiczna przekształca się z biurokratycznej hierarchii nawiązującej stosunki władcze w splot kontraktów (*a nexus of contracts*)”, tenże, *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting Out and the New Public Management*, Macmillan, Basingstoke 1995, s. XVIII.

<sup>48</sup> Wprowadzanie i żądanie opłat uważa się za sprawiedliwe, jako że za daną usługę płaci wtedy bezpośrednio jednostka, która z usługi korzysta. W ten sposób opłaty nie tylko wprowadzają mechanizm rynkowy w sferę świadczenia usług publicznych, ale służą także zmniejszeniu wydatków publicznych, ponieważ to świadczeniobiorcy płacą za usługę, która w przeciwnym wypadku musiałaby być finansowana ze środków publicznych.

<sup>49</sup> Utworzenie agencji rządowych świadczących poszczególne rodzaje usług publicznych, za które wcześniej odpowiadali bezpośrednio ministrowie i ich scentralizowany aparat, jest być może najbardziej charakterystyczną cechą reformy brytyjskiej administracji rządowej przeprowadzonej po wyborczym zwycięstwie Partii Konserwatywnej w 1987 roku, a zapowiedzianej w raporcie *Improving Management in Government: the Next*

*Steps* (stąd agencje rządowe były początkowo nazywane *Next Steps agencies*). Obecnie funkcjonuje ponad sto podporządkowanych właściwym ministrom agencji rządowych, z których największa (*the Benefits Agency*) zatrudnia około sześćdziesięciu sześciu tysięcy osób a najmniejsza (*the Wilton Park Conference Centre*) – trzydzieści osób.

<sup>50</sup> Więcej na temat publicznego wyboru zob. Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, New York 1995.

<sup>51</sup> Na określenie osiągnięcia zamierzonych celów w sposób ekonomiczny, czyli zwracając uwagę na koszty czy nakłady i starając się wydobyć z nich maksimum efektów, Anglosasi często używają terminów *economically efficient* czy *cost-effective*. Ich polskim prawnym odpowiednikiem jest niezbyt szczęśliwy termin „efektywność ekonomiczna”, użyty na przykład dla scharakteryzowania zasad współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie pomocy społecznej, zob. art. 12a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm. Osiąganie celów pomimo dysponowania ograniczonymi zasobami („bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi”) J. Boć uznaje za element konstrukcyjny pojęcia inteligentnej administracji, zob. tenże, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, *op. cit.*, s. 361.

<sup>52</sup> Cytuję za: L. E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House, Chatham 1996, s. 86.

<sup>53</sup> A. Gore, *op. cit.*, s. 6.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Wybór podmiotu świadczącego usługi może ułatwić analiza silnych stron sektora publicznego, sektora prywatnego i sektora pozarządowego, zob. Emanuel S. Savas, *Privatization. The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham 1987. Polskie wydanie: *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, przeł. Urszula Grzelonska, PWE, Warszawa 1992.

<sup>56</sup> Por. Witold Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 44 i n.

<sup>57</sup> Co może rodzić dążenie do maksymalizacji budżetu, porównywalne z dążeniem do maksymalizacji zysku w biznesie.

<sup>58</sup> Zob. Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, Pat Walsh, *Public Management. The New Zealand Model*, Oxford University Press, New York 1996, D. F. Kettl, *op. cit.*, s. 446 i n. oraz Larry D. Terry, *Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*, *Public Administration Review* 1998, no. 3, s. 194 i n.

<sup>59</sup> Thomas Peters, *Liberation Management. Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*, A. A. Knopf, New York 1992.

<sup>60</sup> Paul C. Light, *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*, Yale University Press, New Haven 1997.

<sup>61</sup> Więcej na ten temat zob. Ch. C. Hood, *Contemporary Public Management. A New Global Paradigm*, *Public Policy and Administration* 1995, no. 2, s. 104 i n.

<sup>62</sup> Zob. Henry Mintzberg, *The Manager's Job: Folklore and Fact*, [w:] *Organization Theory. Selected Readings*, edited by D. S. Pugh, London 1990, s. 223 i n. Model ról kierowniczych Mintzberga referuję w pracy *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wydanie 2, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 28 i n.

<sup>63</sup> Choć można też odnieść ją do koncepcji nowego politycznego przywództwa – *the New Political Leadership*, którą promuje między innymi przyjęty w 1997 r. w Wielkiej Brytanii przez rząd laburzystowski program *Best Value*.

<sup>64</sup> Zob. Jürgen Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, tłum. Andrzej Maciej Kaniowski, PWN, Warszawa 1999, a także Henryk Leszczyzna, *Hermeneutyka prawnicza*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1986.

<sup>65</sup> Zob. tenże, *Creative Experience*, London 1924 oraz *Dynamic Administration*, Harper and Brothers Publishers, New York, London 1941.

<sup>66</sup> B. G. Peters, *op. cit.*, s. 28.

<sup>67</sup> Zob. Robert. H. Waterman, *Adhocracy. The Power to Change*, W. W. Norton & Co., New York 1992 oraz Charles Handy, *The Gods of Management. The Changing World of Organisations*, Oxford University Press, New York 1996.

<sup>68</sup> John Kingdom, *Citizen or State Consumer? A Fistful of Charters*, [w:] *The Citizen's Charter*, editor J. Chandler, Gower, Aldershot 1996, s. 19.

<sup>69</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna*, *op. cit.*, s. 42-43. Kwestię ochrony interesów jednostki w warunkach prywatyzacji zadań publicznych podejmuje też Zbigniew Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001r., Rzeszów 2001, s. 265 i n.

---

<sup>70</sup> Martin Shapiro, *Discretion*, [w:] *Handbook of Administrative Law*, editors D. H. Rosenbloom, R. D. Schwartz, Marcel Dekker, New York 1994, s. 503.

<sup>71</sup> A. Gore, *op. cit.*, s. 2.

<sup>72</sup> Cytuję za: D. H. Rosenbloom, R. S. Kravchuk, *op. cit.*, s. 183.

<sup>73</sup> Zob. David K. Carr, Ian D. Littman, *Excellence in Government. Total Quality Management in the 1990s*, Coopers and Lybrand, New York 1990, a także *Wdrażanie TQM, norm ISO 9000 i ISO 14000 w urzędach administracji publicznej i w przedsiębiorstwach*, praca zbiorowa pod redakcją Tadeusza Wawaka, zeszyt 2, Bielsko-Biała 1998 oraz Marek Bugdoł, *Doskonalenie jakości usług w administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 9, s. 16 i n.

<sup>74</sup> Zob. W. Edwards Deming, *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study, Cambridge 1986. Swoją drogą również zastosowanie koncepcji kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej wzbudziło pewne wątpliwości. Podnosi je James Swiss, *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*, *Public Administration Review* 1992, no. 52, s. 356 i n.

<sup>75</sup> Zob. Richard C. Box, *Running Government Like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice*, *American Review of Public Administration* 1999, no. 1, s. 19 i n.

<sup>76</sup> B. Kudrycka podkreśla potrzebę łączenia zasad nowego publicznego zarządzania z elementami zarządzania wartościowego, czyli zarządzania opartego na wartościach państwa demokratycznego, tak aby była zapewniona równowaga pomiędzy zasadami państwa liberalnego i zasadami państwa opiekuna społecznego, także, *op. cit.*, s. 401 i n.

<sup>77</sup> Alan Greenspan, szef banku centralnego USA, powiedział w 2002 r. (roku ujawnienia oszustw księgowych w wielkich amerykańskich spółkach), że amerykański biznes toczy „zakaźna choroba chciwości”. Określając chciwość jako chorobę, odciął się od słynnego stwierdzenia „Chciwość jest dobra” (*Greed is good*).

<sup>78</sup> H. A. Simon, *Why Public Administration ?*, *Public Administration Review* 1998, no. 58, s. II.