



WYBRANE OBSZARY NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM W POLSCE

Krystyna Jasińska

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: We współczesnym społeczeństwie i systemie gospodarki rynkowej samorząd terytorialny stał się samodzielnym podmiotem gospodarującym. Dysponuje on określonym zakresem swobody w decydowaniu o sobie i drodze swojego rozwoju. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) przestały funkcjonować w obszarze administrowania, a zaczęły w obszarze zarządzania. W polskich JST wdrażanie rozwiązań nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) trwa od około dziesięciu lat. Celem artykułu jest przedstawienie teoretycznych aspektów nowego zarządzania publicznego oraz wskazanie obszarów, w których rozwiązania NPM są stosowane w polskim samorządzie terytorialnym do zwiększenia jego gospodarności, efektywności i skuteczności.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* – NPM), administracja publiczna, jednostka samorządu terytorialnego (JST)

Wprowadzenie

W roku 2015 mija dwadzieścia pięć lat od uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym przez Sejm RP (8 marca 1990 r.) oraz pierwszych w Polsce, całkowicie wolnych po II wojnie światowej wyborów samorządowych (27 maja 1990 r.).

Najważniejszym elementem reformy samorządowej było przekazanie ważnych kompetencji i środków na ich realizację w ręce autentycznych lokalnych gospodarzy. Nastąpiła zasadnicza zmiana jakościowa w życiu społeczności lokalnej i w funkcjonowaniu władzy publicznej, a także w traktowaniu zadań publicznych.

W porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej JST w Polsce mają bardzo silną pozycję, a w skali całej Europy ustępują pod tym względem jedynie krajom skandynawskim. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują razem środkami o wartości ok. 12% PKB, blisko milionem hektarów nieruchomości skomunalizowanych, które wcześniej stanowiły tzw. mienie państwowe. Obecnie według OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) samorząd terytorialny odpowiada za około 32% wydatków publicznych w Polsce, w tym za szkoły, drogi, szpitale. Suma budżetów samorządowych jest mniejsza niż budżet państwa, ale znacząca w bilansie finansów publicznych. W ostatnich latach JST stały się też poważnym inwestorem. W roku 2009 gminy, powiaty i województwa

zainwestowały 42 mld zł (ok. 4 mld euro), m.in. na budowę dróg, wodociągów, kanalizacji, podczas gdy instytucje rządowe zagospodarowały jedynie 14 mld, co pokazuje, że w praktyce to JST odpowiadają w przeważającej części za rozwój infrastruktury cywilizacyjnej w kraju. Aby przyśpieszyć postęp cywilizacyjny kraju, realizują również liczne projekty współfinansowane ze środków UE¹.

Biorąc pod uwagę znaczenie samorządów lokalnych w życiu każdego człowieka, poszukiwanie nowych metod zarządzania JST nabiera coraz większego znaczenia. Celem profesjonalnego zarządzania gminą/powiatem przez władze lokalne jest gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji sektora publicznego, poprawa jakości świadczonych usług oraz lepsze ich dopasowanie do zmieniających się potrzeb społecznych i złożonych uwarunkowań zewnętrznych².

Efektywność w odniesieniu do realizacji zadań publicznych i samorządowych jest rozumiana jako zbiór relacji ekonomicznych w postaci przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności służącej realizacji zadań wyznaczonych prawem i zależy w znacznej mierze od trafności doboru oraz prawidłowości konstruowania instrumentów pieniężnych, dzięki którym realizowane są procesy podziału i wymiany wytworzonych dóbr i usług³.

Zasada gospodarności oznacza, że zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności zostają udostępnione w wymaganym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie.

Skuteczność działania JST ma zapewnić uzupełnienie „kultury przestrzegania przepisów” o „kulturę osiągania rezultatów”⁴, czyli stopniowe przechodzenie od administrowania i przestrzegania procedur do osiągania zamierzonych celów, którymi są rozwój gminy, miasta, regionu i zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

Celem artykułu jest przedstawienie teoretycznych aspektów nowego zarządzania publicznego oraz wskazanie obszarów, w których rozwiązania NPM są stosowane w polskim samorządzie terytorialnym do zwiększenia jego gospodarności, efektywności i skuteczności.

Pojęcie i geneza koncepcji nowego zarządzania publicznego

Początek lat osiemdziesiątych to okres nasilającej się krytyki tradycyjnego, opartego na zasadzie legalizmu, modelu funkcjonowania biurokracji. Nowe warunki społeczne i postępujące zmiany gospodarcze pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku wskazały na wiele słabości administracji publicznej, której ideowe zało-

¹ *Współpraca polskich i norweskich samorządów w ramach projektu. Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu do lepszego dostarczania usług publicznych*, praca zbiorowa Biura ZMP i KS, Poznań 2012, s. 11.

² *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

³ H. Sochacka-Krysiak, *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak, red. M. Wypych, S. Wieteska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 192.

⁴ *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2012, s. 23.

żenia opracował Max Weber. Z masową krytyką spotkała się nadmierna biurokratyzacja oraz słaba efektywność tego modelu zarządzania. W wielu krajach państw Europy Zachodniej rozpoczęto intensywne poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań w zakresie zarządzania sektorem publicznym. Efektem poszukiwań było wdrożenie odwołującej się do mechanizmów rynkowych oraz oceny efektywności działania koncepcji nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management* – NPM). Wśród państw, które jako pierwsze wdrożyły założenia NPM, wymienić należy Wielką Brytanię, Australię i Nową Zelandię. W następnej kolejności – Stany Zjednoczone, Irlandię, Francję, Szwecję, Holandię, Kanadę, a także Hongkong i Singapur.

Najważniejsze przyczyny podjęcia reform i rozwoju nowego zarządzania publicznego można pogrupować w trzy podstawowe kategorie⁵:

1. rozrost sektora publicznego,
2. kryzys gospodarczy i polityczny,
3. kryzys wartości tradycyjnej administracji publicznej.

Innymi słowy, wśród czynników, które spowodowały poszukiwanie nowych rozwiązań w administracji, wymienić należy: podejmowanie prób mających na celu ograniczenie przerostu zatrudnienia w administracji, zwrócenie uwagi na konieczność powrotu do idei subsydiarności, rozwój technologii informacyjnych, otwarcie na międzynarodowe programy reform i wymianę doświadczeń, koordynację polityki zarządzania publicznego. Istotą koncepcji nowego zarządzania publicznego jest wprowadzanie mechanizmów rynkowych do sektora administracji publicznej. Menedżerskie ujęcie przedstawia J. Supernat⁶. W tym ujęciu model administracji publicznej, zdefiniowany jako „nowe publiczne zarządzanie”, uwzględnia takie elementy jak: orientacja na wyniki, wprowadzanie mechanizmów rynkowych, orientacja na konsumenta, koncentracja uwagi na kierowaniu zamiast na bezpośrednim świadczeniu usług, deregulacja, tworzenie warunków dla inicjatywy pracowników, zmniejszanie kosztów świadczenia usług, rozszerzenie ról kierowniczych zorientowanych na służbę publiczną, orientacja na elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość⁷.

Zdaniem K. Marchewki-Bartkowiak w polskiej administracji publicznej wprowadzanie elementów koncepcji NPM zbiegło się z wejściem do Unii Europejskiej. Członkostwo Polski w strukturach unijnych oraz udział w budżecie Unii Europejskiej wymusiły wdrożenie wielu wymaganych w tym zakresie rozwiązań ponadnarodowych. Jako przykład można wskazać zamówienia publiczne, system ewaluacji czy audyt wewnętrzny⁸. Pierwszymi miastami, które zaczęły wdrażać certyfikaty

⁵ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

⁶ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28-46.

⁷ L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.

⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, s. 3.

jakości oraz wprowadziły budżet zadaniowy i ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych, były Poznań i Kraków. W modelu NPM można wyróżnić obszary reform wewnętrznych wdrażanych w administracji publicznej w Polsce, które uwzględniono w administracji Unii Europejskiej.

Tabela 1. Najważniejsze obszary reform według koncepcji NPM w administracji publicznej i samorządowej w Polsce⁹

	Obszar	Charakterystyka
1	Decentralizacja polityczna i zadaniowa	Przekazanie zadań niższym szczeblom administracji oraz poza sektor publiczny.
2	Oddzielenie polityki od administracji	Powoływanie agencji wykonawczych oraz przejście na kontrakty menedżerskie.
3	Poprawa jakości usług publicznych	Wykorzystanie mechanizmów rynkowych, w tym kontraktowanie usług publicznych.
4	Zorientowanie na klienta	Uwzględnienie opinii klientów nt. usług publicznych i dostosowanie usług do ich potrzeb. Zastosowanie nowych rozwiązań ułatwiających dostęp do usług publicznych (np. biura obsługi klientów, e-urząd).
5	Zorientowanie na rezultaty	Wyznaczanie celów i planowanych rezultatów zadań publicznych. Uzależnienie wynagrodzenia pracowników administracji od osiągniętych wyników. Doskonalenie procedur kontraktowych.
6	Planowanie i zarządzanie strategiczne	Wprowadzanie metod planowania i zarządzania strategicznego (wieloletniego). Powoływanie jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za opracowanie strategii.
7	Zmiana zasad finansowych	Przejście z budżetu tradycyjnego na zadaniowy w układzie wieloletnim i ocena efektywności wydatkowania środków publicznych. Wprowadzenie reguł (limitów) budżetowych. Rozwój kontroli i audytu efektywnościowego.
8	Zmiany w strukturze i kulturze organizacji	Wdrażanie zarządzania przez jakość. Nacisk na rozwój organizacji i uczenie się. Formułowanie misji i strategii organizacji. Realizacja strategii komunikacji społecznej.
9	Menedżerski sposób zarządzania	Wyznaczanie celów zadań wraz z oceną ich rezultatów. Wzmocnienie pozycji kierownika i umożliwienie wyboru sposobu realizacji zadań. Indywidualnie negocjowane kontrakty menedżerskie.
10	Elastyczne zarządzanie personelem	Elastyczne formy zatrudnienia. Stosowanie nowych, konkurencyjnych narzędzi rekrutacyjnych. Różnicowanie wynagrodzeń pracowników ze względu na zakres realizacji zadań i osiągnięte wyniki.
11	Mierzenie działalności i rozwój mechanizmów rozliczania	Wprowadzenie metod oceny działalności i standardów działania. Kreowanie oczekiwań względem działalności administracji publicznej. Monitorowanie działań administracji przez społeczeństwo.
12	Promowanie zachowań etycznych	Wprowadzanie kodeksów etycznych oraz mechanizmów egzekwowania postaw etycznych w administracji.

Źródło: M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 51-53; K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, s. 1-4

⁹ Ibidem.

Obszary reform nowego zarządzania publicznego w JST w Polsce

Analiza dokumentów wprowadzających reformę terytorialną i samorządową w Polsce, która rozpoczęła się od wprowadzenia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.¹⁰, oraz ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie powiatu¹¹ i województwa¹² z dnia 5 czerwca 1998 r. wskazuje na zawarte w nich niektóre aspekty *New Public Management*.

Podstawowym zadaniem JST jest przede wszystkim „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców”¹³. Zapis ten jest zbieżny z założeniem NPM o zaspokajaniu potrzeb klienta przez administrację publiczną, o byciu „blisko obywatela”. Podstawowym środowiskiem społecznym, kulturowym i otoczeniem fizycznym są gminy i powiaty. To one określają potrzeby swoich mieszkańców, ich poziom satysfakcji, który z kolei przekłada się na ocenę jakości pracy szeroko pojętej administracji, poczucia zadowolenia z warunków życia oraz stopnia zaspokojenia materialnych i niematerialnych potrzeb człowieka. Poniżej przeanalizowano wybrane obszary NPM w administracji publicznej i samorządowej.

Poprawa jakości usług publicznych

Zgodnie z art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym, realizacja zadań publicznych nakłada na pracowników jednostek samorządu terytorialnego określone obowiązki, do których należy między innymi dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa i interesów obywateli. Wymóg wykonywania zadań „sumiennie, sprawnie i bezstronnie” zobowiązuje pracowników samorządowych z jednej strony do zachowania wysokich standardów etycznych, z drugiej zaś do posiadania wysokich kompetencji urzędniczych i kwalifikacji merytorycznych. Konieczność zatrudniania pracowników samorządowych o wysokich kwalifikacjach oraz potrzeba stałego podnoszenia ich umiejętności została podkreślona również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹⁴.

Samorządowy rynek pracy jest uważnie obserwowany przez społeczeństwo, ponieważ procentowy udział pracowników zatrudnionych w sektorze samorządowym w stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych dla całego kraju wynosi 21,5%, a w niektórych województwach wartość ta sięga 33%; tak więc instytucje i pracodawcy samorządowi zatrudniają aż 1/3 wszystkich osób pracujących¹⁵.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), od 1 stycznia 1999 r. nosząca obecną nazwę ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 594 z późn. zm.).

¹¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 poz. 595 z późn. zm.).

¹² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2013 poz. 596 z późn. zm.).

¹³ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), art. 7 ust. 1.

¹⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

¹⁵ *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Związek Miast Polskich, Poznań 2014.

Realizację tego aspektu NPM - zapewnienie obywatelom wysokiej jakości usług umożliwia odpowiednio zarządzana kadra. Zarządzanie zasobami ludzkimi w perspektywie strategicznej jest bardzo ważnym procesem w działalności każdej jednostki, również w jednostkach samorządu terytorialnego. Wzrost umiejętności i kompetencji pracowników stwarza realne możliwości poprawy jakości świadczonych usług.¹⁶

Zgodnie z ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze jest otwarty i konkurencyjny.¹⁷ Nowelizacja ustawy z 6 maja 2005 r. wprowadziła obowiązkowy otwarty i konkurencyjny nabór na wolne stanowiska urzędnicze w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich oraz w samorządowych zakładach i jednostkach budżetowych, z wyjątkiem stanowisk obsadzanych na podstawie wyboru i powołania.

Wprowadzenie określonych standardów efektywnej działalności administracji publicznej pociąga za sobą również potrzebę dokonywania oceny urzędników, którzy w ramach omawianej koncepcji nagradzani są za wyniki.

Obowiązek ocen pracowników samorządowych został wprowadzony przez ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1201). Nowelizacja weszła w życie 10 października 2006 r. Jej uzupełnieniem jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych (Dz.U. nr 55). Zgodnie z wprowadzonymi uregulowaniami ocenie podlegają pracownicy samorządowi na stanowiskach urzędniczych. Przed 10 października 2006 r. obowiązek ocen dotyczył wyłącznie urzędników mianowanych. Wobec innych oceny mogły, ale nie musiały być dokonywane. Wiele JST posiadało własne zasady ich przeprowadzania. Ustawa z 2006 roku zwiększyła zakres podmiotowy obowiązku oceniania. Muszą mu podlegać wszyscy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych oraz dodatkowo pracownicy mianowani na innych stanowiskach niż urzędnicze.

Zorientowanie na klienta

Zadania w tym obszarze realizowane są poprzez uwzględnienie opinii klientów na temat usług publicznych i dostosowanie usług do ich potrzeb. Na stronach wielu urzędów miast i gmin coraz częściej pojawiają się ankiety, których zadaniem jest uzyskanie informacji zwrotnej od klientów urzędów na temat jakości świadczonych usług. Najczęściej zadawane pytania dotyczą poziomu zadowolenia z obsługi, terminowości załatwiania spraw, wiedzy i fachowości urzędników, łatwości załatwienia spraw oraz odnalezienia poszczególnych referatów i urzędników, dostępu

¹⁶ A.Mejasz-Lech, B.Skowron-Grabowska, *Strategic Determinants of Human Resources Management in Businesses*, Volume of Management, Management, Enterprise and Benchmarking—in the 21st Century, Budapest, Hungary 2014, s.196, uni-obuda.hu, dostęp 19.01.2016

¹⁷ Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124

do formularzy i dokumentów, czasu oczekiwania na przyjęcie przez urzędników, informacji udzielonej przez urzędników na temat trybu załatwienia sprawy, grzeczności i uprzejmości pracowników urzędów¹⁸.

W wielu urzędach funkcjonują, lub w najbliższym czasie zostaną uruchomione, Biura Obsługi Klienta (BOK). Najczęściej mieszczą się one na parterze budynków urzędów. Taka lokalizacja umożliwia każdemu mieszkańcowi uzyskanie podstawowych informacji o załatwianiu spraw. Biura Obsługi Klienta najczęściej świadczą usługi w zakresie: przekazywania danych teleadresowych różnych instytucji, dystrybucji druków i formularzy dostępnych w urzędzie, przekazania informacji o sposobie i terminie załatwiania spraw, udzielania pomocy przy wypełnianiu formularzy i wniosków, wskazywania miejsca załatwienia konkretnej sprawy w urzędzie¹⁹.

Inną formą świadczenia usług zorientowanych na potrzeby mieszkańców są technologie informacyjno-komunikacyjne, a konkretnie rozwiązania wprowadzane w ramach e-urzędów. Celem realizacji projektu pod nazwą e-urząd jest umożliwienie obywatelom załatwienia spraw urzędowych poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej bez konieczności osobistego stawienia się w urzędzie. Wdrożenie e-urzędu sprzyja wzrostowi ilości usług administracyjnych świadczonych drogą elektroniczną oraz zwiększenie efektywności pracy administracji w zakresie realizacji tych usług. W efekcie skutkuje to: obniżeniem kosztów świadczenia usług publicznych, podniesieniem jakości i dostępności usług publicznych, poszerzeniem oferty usług świadczonych drogą elektroniczną, poprawą warunków rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Zazwyczaj za pomocą e-urzędu można załatwić większość spraw obsługiwanych wcześniej w tradycyjny sposób.

Planowanie i zarządzanie strategiczne

Realizacją zadań z obszaru NPM było wprowadzanie metod planowania i zarządzania strategicznego (wieloletniego). JST powołują jednostki organizacyjne odpowiedzialne za opracowanie strategii. Dokumentami podstawowymi, na bazie których określony został strategiczny model rozwoju kraju, są *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* oraz *Plan uporządkowania strategii rozwoju* przyjęte przez Radę Ministrów w 2009 roku²⁰. Uzupełnieniem tych dokumentów są strategię i plany w różnych obszarach zadaniowych. Przykładem mogą być: *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*²¹, *Plan rozwoju i konsolidacji finansów*²², *Kierunki realizacji polityki oświatowej państwa* oraz strategię i plany o róż-

¹⁸ Źródło: opracowanie własne.

¹⁹ Źródło: opracowanie własne.

²⁰ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie ...*, op. cit., s. 51-53; K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie ...*, op. cit., s. 1-4.

²¹ https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx (odczyt: 15.02.2015).

²² <http://bs.net.pl/prawo/plan-rozwoju-i-konsolidacji-finansow> (odczyt: 15.02.2015).

nych zasięgach terytorialnych, np.: *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego ŚLĄSKIE 2020*²³, *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Żarki*²⁴.

Wieloletnie planowanie finansowe

Wieloletnie plany finansowe państwa (WFPF) wprowadzone zostały w 2009 roku w następstwie nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Dokumenty te stanowią podstawę do corocznego tworzenia budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Od 2014 roku WFPF obejmuje także aktualizację programu konwergencji (zbieżności), czyli dokumentu przekazywanego administracji UE. Przykładami takich dokumentów są: Wieloletni plan finansowy państwa czy Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

Elementami koncepcji nowego zarządzania publicznego jest budżet zadaniowy, którego założenia wprowadziła nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Zgodnie z jej założeniami budżet państwa ma charakter zadaniowy, tzn. planowane wydatki są zgodne ze wskazaniami zawartymi w dokumentach strategicznych i programowych rządu, w ramach których to celów umieszczane są – właściwe przedmiotowo tym celom – zadania. Uzupełnieniem są także bazowe i docelowe mierniki określające poziom uzyskanych efektów z poniesionych nakładów. Przykładem dokumentów mogą być: Planowanie w układzie zadaniowym na 2015 r., załącznik do projektu ustawy budżetowej na 2015 r.²⁵ oraz Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 r. Prace nad budżetem zadaniowym trwają od roku 2006. Co roku, obok tradycyjnej, jest przygotowywana zadaniowa wersja budżetu. Zgodnie z nowelizacją ustawy o finansach publicznych z 2009 roku od 2013 roku we wszystkich JST miał obowiązywać budżet zadaniowy, jednak do chwili obecnej nie wszystkie samorządy są gotowe do jego wdrożenia. W oparciu o budżet zadaniowy planują swoje działania niektóre duże miasta w Polsce (Poznań, Kraków).

Kontrola zarządcza

Istotnym elementem NPM jest kontrola zarządcza, definiowana w ustawie o finansach jako: ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy²⁶. Kontrola zarządcza obowiązuje w jednostkach samorządu terytorialnego od 2010 roku. W ramach kontroli zarządczej muszą corocznie powstać trzy oficjalne dokumenty (publikowane w „Biuletynie Informacji Publicznej”):

1. roczny plan działalności, wskazujący konkretne cele „w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości”²⁷;

²³ <http://www.slaskie.pl/zalaczniki/2010/02/24/1267017716/1267017953.pdf> (odczyt: 15.02.2015).

²⁴ <http://www.zarki.bip.jur.pl/artykuly/429> (odczyt: 15.02.2015).

²⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie ...*, op. cit., s. 1-4.

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240), art. 68.

²⁷ A. Szpor, *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy WPiA UW, Warszawa 2011.

2. sprawozdanie z wykonania planu działalności;
3. oświadczenie o stanie kontroli zarządczej – tj. indywidualna samoocena świadomego osiągania rezultatów oraz działań, podjętych dla osiągnięcia rozsądnego poziomu pewności, że jednostka funkcjonuje legalnie, efektywnie, oszczędnie oraz terminowo.

Ustawodawca, ustanawiając system kontroli zarządczej, nie wskazał katalogu działań niezbędnych do jego wprowadzenia. Intencją ustawodawcy było wskazanie, że każda jednostka jest inna, każda jednostka ma odmienne cele i zadania oraz napotyka inne trudności i wyzwania – to kierujący nią musi wiedzieć, co zrobić, by zadania jego jednostki były jak najlepiej realizowane. Ale co to znaczy „jak najlepiej”? Jak najlepiej, a więc – w myśl ustawy – zgodnie z prawem, terminowo, oszczędnie i efektywnie²⁸.

Administracja samorządu lokalnego powinna koncentrować się na efektywnym, gospodarnym i skutecznym zarządzaniu swoją jednostką, co skutkować ma rozwojem, przewagą konkurencyjną w stosunku do innych jednostek samorządu i poprawą warunków życia jej mieszkańców.

Zmiany w strukturze i kulturze organizacji

Zmiany w strukturze i kulturze organizacji realizowane są poprzez cztery grupy działań: wdrażanie zarządzania przez jakość, rozwój organizacji i uczenie się, formułowanie misji i strategii organizacji, realizacja strategii komunikacji społecznej. Kluczowym elementem dla zarządzania jakością w administracji publicznej są zagadnienia dotyczące jakości usług, które można zdefiniować jako stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania swoich mieszkańców.

Zainteresowanie wdrażaniem jakości w urzędach stale rośnie. Podstawową przesłanką do wdrażania systemów jest zwiększenie szansy uzyskania środków z Unii Europejskiej. Dzięki certyfikatowi gminy i powiaty mogą wykazać się prawidłowymi i przejrzystymi procedurami działania. Decyzji o wdrożeniu systemu towarzyszą także inne aspekty. Zmiana sposobu patrzenia i traktowania mieszkańców przez władze lokalne sprawiła, iż we wdrożeniu wymagań normy upatruje się możliwości zwiększenia zaufania obywateli do jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej ważna jest możliwość uporządkowania pracy organizacji dzięki ясному opisaniu wymagań i ich optymalizacji. Często jednak ten etap wdrożenia nie jest postrzegany jako ważny, a niejednokrotnie wręcz przeciwnie – jest uznawany jako szkodliwy dla instytucji przez broniących *status quo* pracowników. Z punktu widzenia mieszkańców, członków społeczności lokalnych ten obszar nowego zarządzania publicznego jest bardzo istotny i w sposób znaczący wpływa na poprawę jakości świadczonych przez urzędy usług.

²⁸A. Mazurek, *Czym jest kontrola zarządcza – co musimy, a czego nie musimy wdrożyć*, dostęp: www.bip.umkrosno.pl (odczyt: 03.05.2015).

Organizacje pozarządowe jako świadczeniodawcy usług publicznych

Zgodnie z założeniami NPM w demokratycznym społeczeństwie organizacje pozarządowe stanowią znakomitą bazę dla rozwoju lokalnych społeczności, gdyż skupiają najaktywniejszych i najbardziej wrażliwych na sprawy społeczne obywateli danego środowiska. Niezbędne jest włączenie podmiotów pozarządowych w system funkcjonowania gminy, powiatu i województwa na zasadzie równoprawnego partnerstwa. To właśnie organizacje pozarządowe, będąc „najbliżej obywatela”, najszybciej reagują na potrzeby określonych grup społecznych. Składane przez nie oferty wynikają z konkretnych potrzeb środowiska, odpowiadają zapotrzebowaniu społecznemu na określone działania, usługi.

Konstytucyjna zasada pomocniczości²⁹ oraz wynikające z innych ustaw kompetencje jednostek samorządu terytorialnego stanowią podstawę rozwoju wzajemnych relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

Organizacje pozarządowe, tzw. trzeci sektor, działają w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³⁰. W Polsce należą do nich stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne czy związki wyznaniowe. Ustawa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Programy te mają charakter obligatoryjny.

Podsumowanie

Z analizy problemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego wynika, że jest to proces złożony, wieloaspektowy, na co wpływa zarówno specyfika samych struktur samorządowych, jak i ustawowe obowiązki, jakie nakładają na JST zadania w dziedzinie zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców oraz rozwiązywania bieżących problemów społeczności lokalnych. Sukces każdej wspólnoty jest uzależniony m.in. od sprawnego nią zarządzania, umożliwiającego skuteczne realizowanie wytyczonych celów. Zarządzanie jednostką powinno być efektywne, gospodarne i skuteczne, aby sprostać oczekiwaniom społecznym. Stąd w ostatnich dziesięciu latach pojawiła się konieczność poszukiwania nowych metod zarządzania gminą/miastem/powiatem/ województwem w celu pobudzenia rozwoju lokalnego. Jedną z form sprawnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego są wdrażane na świecie od około czterdziestu, a w Polsce od dziesięciu lat rozwiązania nowego zarządzania publicznego.

Kluczowym okresem wprowadzania koncepcji NPM w polskiej administracji publicznej było wejście do Unii Europejskiej. Członkostwo Polski w strukturach unijnych oraz udział w budżecie Unii Europejskiej wymusiły wdrożenie wielu wymaganych w tym zakresie rozwiązań ponadnarodowych³¹. Wykaz praktycznych

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), *Preambula*.

³⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).

³¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie ...*, op. cit., s. 1-4.

instrumentów NPM został przedstawiony w *Strategii rozwoju kraju do 2020 roku*. Jako przykład wdrażanych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego instrumentów NPM można wskazać między innymi takie obszary jak: zorientowanie na klienta, planowanie i zarządzanie strategiczne, wieloletnie planowanie finansowe, kontrolę zarządczą, zmiany w strukturze i kulturze organizacji, współpracę z organizacjami pozarządowymi jako świadczeniodawcami usług publicznych.

Instrumentem, którego wdrożenie sprawia polskim samorządom najwięcej problemów, jest budżet zadaniowy. Zgodnie z nowelizacją ustawy o finansach publicznych z 2009 roku od 2013 roku we wszystkich JST miał obowiązywać budżet zadaniowy, jednak do chwili obecnej nie wszystkie samorządy są gotowe do jego wdrożenia. W oparciu o budżet zadaniowy planują swoje działania niektóre duże miasta w Polsce (Poznań, Kraków).

Współczesne zarządzanie stawia nowe wymagania administracji publicznej i dlatego należy się skupić na efektach zastosowania nowoczesnych koncepcji zarządzania wspieranych przez technologie informacyjne. Okres kilku lat jest zbyt krótkim czasem na zrozumienie i praktyczne stosowanie instrumentów NPM. Należy eliminować błędy i potknięcia, jednak odniesienie modelu NPM do sektora samorządowego należy uznać za słuszne ze względu na dużą dynamikę zmian otoczenia, która wymaga elastyczności, zdolności przewidywania i skuteczności w funkcjonowaniu organizacji.

Literatura

1. Dool van den L., Public Sector Reform, [w:] Making Local Government Work, An Introduction to Public Management for Developing Countries and Emerging Economies, Uitgeverij Eburon, Delft 2005.
2. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
3. Filipiak B., New public management w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość?, [w:] Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006.
4. Haque M.S., New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications, "Public Administration and Public Policy", Vol 1.
5. <http://bs.net.pl/prawo/plan-rozwoju-i-konsolidacji-finansow>
6. <http://www.slaskie.pl/zalaczniki/2010/02/24/1267017716/1267017953.pdf>
7. <http://www.zarki.bip.jur.pl/artykuly/429>
8. https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
10. Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2012.
11. Kowalczyk L., Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.

12. Marchewka-Bartkowiak K., Nowe zarządzanie publiczne, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2014.
13. Mazurek A., Czym jest kontrola zarządcza – co musimy, a czego nie musimy wdrożyć, dostęp: www.bip.umkrosno.pl
14. McLaughlin K., Ferlie E. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, New York 2002.
15. Mejasz-Lech A., Skowron-Grabowska B., *Strategic Determinants of Human Resources Management in Businesses*, Volume of Management, Enterprise and Benchmarking—in the 21st Century, Budapest, Hungary 2014, uni-obuda.hu, dostęp 19.01.2016.
16. Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
17. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 594 z późn. zm.).
18. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 poz. 595 z późn. zm.).
19. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2013 poz. 596 z późn. zm.).
20. Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym, Związek Miast Polskich, Poznań 2014.
21. Sochacka-Krysiak H., Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego, [w:] W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak, red. S. Wieteska, M. Wypych, Łódź 2000.
22. Supernat J., Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2.
23. Szpor A., Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty), Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy WPiA UW, Warszawa 2011.
24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
25. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124).
26. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).
27. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
28. Wallis J.L., Dollery B.E., McLoughlin L., *Public Sector Reform: Modernization, Paradigm, Patterns*, [w:] *Reform and Leadership in the Public Sector, A Political Economy Approach*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2007.
29. Welp Y., Urgell F., Aibar E., *From Bureaucratic Administration to Network Administration? An Empirical Study on E-Government Focus on Catalonia*, “Public Organiz Rev” 2007, Vol. 7.
30. Współpraca polskich i norweskich samorządów w ramach projektu. Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu do lepszego dostarczania usług publicznych, Praca zbiorowa Biura ZMP i KS, Poznań 2012.
31. Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

SELECTED AREAS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE LOCAL GOVERNMENT SECTOR IN POLAND

Abstract: In modern society and market-driven economy system the self-government, became the self-dependent object. It disposes specified degree of freedom in deciding about itself and the direct of its development. Local government units stopped to function in administration zone, and started in management zone. In Polish local government units the implementation of solutions of the New Public Management lasts about ten years. Thus, the aim of this article is to present the theoretical aspects of the New Public Management, and identification of areas in which NPM solutions are used in Polish local governments to increase its economy, efficiency and effectiveness.

Keywords: New Public Management NPM, public administration, local government unit