

Lucyna Rajca*

KONCEPCJA *NEW PUBLIC MANAGEMENT* A REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY ZACHODNIEJ

Reformy inspirowane *New Public Management* (NPM) przyczyniły się do wprowadzenia zasad zarządzania w samorządzie terytorialnym oraz urynkowania i outsourcingu. Reformy te przyniosły największe zmiany w Wielkiej Brytanii, ale wprowadzono je też w innych państwach europejskich, na przykład w: Irlandii, Szwecji, Niemczech, w najmniejszym zakresie zaś we Francji (spośród krajów opisanych w tym artykule). Istnieje ryzyko, że reformy inspirowane NPM doprowadzą do utraty z pola widzenia ukrytego, społecznego celu usług publicznych. Nowe zarządzanie publiczne nie stało się jednak nowym, uniwersalnym modelem zarządzania sektorem publicznym. Tematyka debaty na temat reformy usług publicznych przesunęła się (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii) poza kwestie NPM w kierunku wyłaniającej się koncepcji sieciowego zarządzania wspólnotą.

W państwach zachodnioeuropejskich określeniem bardzo często używanym do opisu zmian zachodzących w wielu samorządach jest *New Public Management*. Niektórzy autorzy badający współczesne reformy administracji mówią nawet o globalnej reformie zarządzania publicznego (Kettl 2000; Pollitt, Bouckaert 2005). Zwolennicy nowego zarządzania publicznego widzą w nim rozwiązanie alternatywne wobec tradycyjnego funkcjonowania administracji publicznej. Interesujące w tym kontekście wydają się reformy samorządu terytorialnego w państwach Europy Zachodniej – inspirowane nowym zarządzaniem publicznym (*New Public Management* – NPM). Zdaniem Pawła Swianiewicza w przeszłości można oczekiwać raczej nie wyłonienia się odrębnego modelu samorządu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, lecz stopniowej konwergencji z systemami znanymi z Europy Zachodniej. Dotyczy to nie tylko pozycji instytucji samorządowych, lecz także praktyk zarządzania i polityki lokalnej. Procesy integracji europejskiej przyczynią się do umocnienia tej tendencji¹.

Pomiędzy państwami istnieją znaczące różnice co do sposobu powstania samorządu lokalnego i jego rozwoju na przestrzeni lat. Pozycja konstytucyjna samorządu, kompetencje i zadania wybieralnych władz lokalnych różnią się w poszczególnych państwach (Humes 1991), odmienne są także narodowe tradycje prawne i kulturowe. Lokalne polityki mogą być (bądź nie) zdominowane przez silne partie polityczne. Struktury lokalnej władzy politycznej mogą różnić się

* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego.

¹ Ze względu na jeszcze nieustabilizowaną pozycję samorządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej stwierdzenie to może mieć tylko tymczasowy charakter (Swianiewicz 2002).

znacznie nawet w ramach jednego państwa. Oznacza to, że ryzykowne są zbyt swobodne uogólnienia na temat międzynarodowych trendów w reformowaniu samorządu, w tym zarządzania – stwierdzające istnienie jednego międzynarodowego programu modernizacji samorządu lokalnego.

1. Charakterystyka nowego zarządzania publicznego

Reformy inspirowane nowym zarządzaniem publicznym (NPM) wywodzą się z różnych, częściowo sprzecznych koncepcji (Aucoin 1990), których wspólną podstawą jest sektor prywatny i jego zorientowane na rynek zasady organizacyjne i operacyjne. Ich zastosowanie w sektorze publicznym ma przewyciężyć „porażki (opiekuńczego) państwa” i „niepowodzenia administracji publicznej”. Zdaniem Johna Stewarta i Kierona Walsh (Stewart, Walsh 1992) głównym celem nowego zarządzania publicznego jest poprawa gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego oraz wzrost jakości świadczonych usług. Realizacji tego celu mają służyć:

- 1) zorientowanie organizacji publicznych na osiągnięcie wyników,
- 2) wykorzystanie planowania i zarządzania strategicznego,
- 3) rozdzielenie ról nabywcy od dostawcy usług,
- 4) tworzenie stosunków rynkowych i organizowanie konkurencji w procesie świadczenia usług²,
- 5) zorientowanie działań na klienta,
- 6) uelastycznienie warunków zatrudnienia, pracy, płacy,
- 7) odpolitycznienie zarządzania poprzez rozdzielenie polityki publicznej od zarządzania operacyjnego,
- 8) wprowadzenie mierników i standardów usług (Zalewski 2007a, s. 29).

Christopher Hood (Hood 1991) wymienił siedem głównych elementów składających się na nowe zarządzanie publiczne:

- 1) wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym,
- 2) jasno określone standardy i mierniki działalności,
- 3) większy nacisk na kontrolę wyników działalności,
- 4) nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego (podział na mniejsze jednostki organizacyjne, zgrupowane według rodzajów usług),
- 5) wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego,
- 6) nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym,
- 7) nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność w wykorzystywaniu zasobów.

² Do realizacji tego celu wykorzystuje się następujące elementy: prywatyzację przedsiębiorstw publicznych; kontraktowanie usług na podstawie przetargów; tworzenie rynków wewnętrznych (wyodrębnienie różnych wykonawców publicznych i stworzenie systemu finansowego nagradzającego gospodarności, skuteczność i efektywność); tworzenie agencji (do realizacji funkcji, które nie mogły być wystawiane na przetarg i jeśli nie było możliwe utworzenie rynków wewnętrznych); opłaty za usługi (Bailey 1995).

Według Hellmuta Wollmanna (Wollmann 2004, s. 641–642) w wariacie NPM osadzonym w dyskursie polityki neoliberalnej uwaga kieruje się w stronę redukcji sektora publicznego, uznawanego za nadmiernie rozrośnięty we wcześniejszym „socjaldemokratycznym” okresie państwa opiekuńczego, oraz w stronę „szczupłego państwa” (*lean state*) poprzez zastosowanie prywatyzacji, outsourcingu i urynkowienia. Nowe zarządzanie publiczne kładzie bardzo duży nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie poprawę ich jakości. Administracja publiczna może realizować swoje funkcje, korzystając z organizacji prywatnych i pozarządowych³.

Inny wariant NPM, w zasadzie zbliżony merytorycznie do zarządzania w sektorze prywatnym – zdaniem H. Wollmanna – przewiduje pokonanie „sztywności” weberowskiego modelu administracji publicznej poprzez wprowadzenie zasad zarządzania. Chodzi przede wszystkim o kierowanie działaniami administracyjnymi i ich monitorowanie poprzez ustanowienie celów i kontrolę efektów ich wykonywania (zarządzanie przez wyniki) oraz zwiększenie innowacyjności i elastyczności działań administracyjnych poprzez przekazanie odpowiedzialności za zasoby finansowe i ludzkie. Nacisk na wyniki płynie z przeświadczenia, że organizacje sektora publicznego nie zwracają uwagi na jakość świadczonych usług. Ich ocena funkcjonowania powinna odnosić się do osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie wyraźnych i mierzalnych standardów czy wskaźników wykonania (*performance indicators*)⁴. Aby osiągnąć odpowiednie wyniki, administracja publiczna powinna częściej korzystać z mechanizmów konkurencji rynkowej (m.in. prywatyzacja, outsourcing). Nowe zarządzanie publiczne korzysta w dużym stopniu z koncepcji wyboru publicznego, która postrzega jednostkę jako konsumenta oferowanych przez administrację publiczną usług, mającego możliwości wyboru usług.

W innej wersji NPM (o charakterze bardziej politycznym) od polityków wymaga się z jednej strony powstrzymywania się od codziennego angażowania w działania administracyjne („sterowanie, nie wiosłowanie”), z drugiej natomiast odegrania roli przewodnika („steru”) w stosunku do administratorów poprzez ustalanie wskaźników wydajności i kontrolę ich wykonania.

Według Alojzego Zalewskiego (Zalewski 2006) istota nowego zarządzania publicznego polega przede wszystkim na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi z nakładów i procedur na osiąganie wyników, przyjęcie orientacji strategicznej oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych. Wszystkie koncepcje nowego zarządzania sektorem publicznym są podporządkowane głów-

³ Negocjacje z tymi organizacjami, zawieranie z nimi umów, dotowanie oraz monitorowanie jakości świadczonych usług powodują, że granice między niektórymi organami administracyjnymi i ich otoczeniem stają się mniej wyraźne (Supernat 2008).

⁴ W Wielkiej Brytanii standardy świadczonych przez administrację publiczną usług wyznaczają liczne krajowe i lokalne karty obywatelskie, traktujące obywatela jako konsumenta uprawnionego do zróżnicowanych usług o określonej jakości. Każda z kart zawiera precyzyjną procedurę składania skarg. Kierownicy agencji rządowych są zatrudniani na podstawie umowy, wynagradzani odpowiednio do osiągniętych efektów i zwalniani w przypadku niezadowolających z nich wyników (Kettl 1997).

nym celom: 1) zmniejszeniu udziału sektora publicznego w gospodarce oraz 2) poprawie skuteczności i efektywności jego funkcjonowania.

Przejawem adaptacji doktryny NPM było wprowadzenie systemów zarządzania jakością w sektorze publicznym, wykorzystujących systemy jakości tworzone i pierwotnie przeznaczone dla sektora prywatnego (ISO 9000, model samooceny Europejskiej Fundacji Nagrody Jakości EFQM lub model kompleksowego zarządzania jakością TQM)⁵. Korzyści z ich wprowadzenia to przede wszystkim uwzględnienie potrzeb klienta i prowadzenie polityki jakości umożliwiającej zarządzanie poprzez cele.

1.1. Wielka Brytania

Efekty reform inspirowanych *New Public Management* najbardziej widoczne były w Wielkiej Brytanii (oraz Australii, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych), ale podobne tendencje można znaleźć w innych państwach europejskich. Nowe zarządzanie publiczne zostało wprowadzone w Wielkiej Brytanii przez Margaret Thatcher po jej dojściu do władzy w 1979 r., gdy odstąpiono od doktryny ekonomicznej Johna M. Keynesa i przyjęto oparty na ideach wolnego rynku Friedricha A. Hayeka i Milтона Friedmana program ekonomiczny *The New Right*.

Zdaniem Gerry'ego Stokera *New Public Management* jest czymś więcej niż odmianą managerializmu⁶. Zwraca się tu bowiem uwagę na utrzymanie na niskim poziomie kosztów dostarczania usług publicznych poprzez większą dyscyplinę zarządzania, wyrażającą się w osiąganiu skuteczności, oszczędności i stosowaniu konkurencji w celu wyłonienia najtańszego dostawcy usług. Rząd konserwatywny od początku lat 80. kładł duży nacisk na te aspekty *New Public Management*. Po 1980 r. uchwalił prawo obligujące władze lokalne do kontraktowania swoich usług poprzez obowiązkowe przetargi konkurencyjne (*Compulsory Competitive Tendering*). Zadaniem władz jest zaspokajanie potrzeb, ale świadczącym usługę nie musi być jednostka samorządowa. Zakres funkcji samorządu lokalnego został ograniczony poprzez ich transfer do nastawionych na realizację konkretnych celów agencji i organizacji (nazwanych *quasi-non-governmental* – czyli *quan-*

⁵ Środki z funduszy unijnych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, Priorytet 5, Poddziałanie 5.2.1 „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej” – przeznaczone są dla projektów ukierunkowanych na poprawę obsługi obywatela i modernizację zarządzania, obejmujących m.in. podnoszenie jakości, wdrażanie usprawnień zarządczych, w tym w zakresie zarządzania jakością (np. norma ISO) lub oceny poziomu funkcjonowania urzędów (np. Powszechny Model Samooceny CAF).

⁶ W ideologii managerializmu przywództwo polityczne pełni ważną funkcję w nadaniu kierunku polityki, ale stanowi też potencjalne źródło nieefektywności. Zadaniem polityków jest ustalanie celów, ale nie powinni oni decydować o metodach/środkach używanych do ich osiągnięcia. Istotne w managerializmie jest podkreślenie roli menedżerów w zarządzaniu. Managerializm koncentruje się na efektywności – utrzymanie państwa opiekuńczego jest drogie i wymaga pieniędzy podatników, głównym wyzwaniem jest więc świadczenie usług w sposób najbardziej efektywny. Idea świadczenia usług wyłącznie przez sektor publiczny jest odrzucana na rzecz bardziej otwartej konkurencji pomiędzy świadczeniodawcami z różnych sektorów (Stoker 2003, s. 13).

gos) (Skelcher 2000), dzięki czemu rozwinął się rynek dostawców wielu usług. Powstała koncepcja „ułatwiających” samorządów (*enabling council*) (Clarke, Stewart 1997). Model ułatwiających samorządów inspirowany był zestawem różnych wizji sposobu zarządzania usługami publicznymi, w których kluczową rolę odgrywały efektywność i ochrona konsumenta. Partia Pracy przez pierwsze dwa lata rządów (od 1997 r.) kontynuowała wysoce restrykcyjne programy wydatkowania środków finansowych, odziedziczone po konserwatystach. W wyniku nasilenia się orientacji konsumerystycznej w samorządzie lokalnym rząd centralny zaczął wzywać do wyboru usług lepszej jakości i mniejszego skupiania się na oszczędnościach kosztów. Lepsze zarządzanie oznacza wysunięcie konsumenta na pierwszy plan. Wprowadzona w 2000 r. zasada najwyższej jakości (*Best Value*)⁷, według której zlecenie usług odbywa się w drodze przetargu, ale zwycięzca przetargu jest zobowiązany do zapewnienia najlepszej jakości przy danych kosztach (*value for money*), oraz zalecenia Komisji Audytu rządu centralnego utrzymały presję na kontraktowanie usług z sektorem prywatnym czy ich transfer do podmiotów prywatnych lub organizacji *non-profit*. Rząd Partii Pracy wprowadził program wskaźników działalności (*Performance Indicators*), opracowany dla każdej jednostki samorządu przez Inspektorat do spraw Edukacji, Inspektorat Usług Socjalnych i Inspektorat do spraw Budownictwa Mieszkaniowego. Dane dotyczące wyników działalności rządów lokalnych wraz z ocenami inspektoratów są zestawiane przez Komisję Audytu we wszechstronnej ocenie działalności (*Comprehensive Performance Assessment*), która została zaprojektowana jako spójny i zintegrowany system mierzenia stopnia wykonania zadań przypisanych władzom lokalnym (Coulson 2004). Oceny te są niezwykle silnymi bodźcami dla rad, aby poprawić wykonywanie usług. Podczas gdy najlepsi wykonawcy są nagradzani „dodatkovymi swobodami” i funduszami, słabi mogą być ukarani, na przykład poprzez przekazanie ich zadań innym wykonawcom lub nawet oddanie ich władzy w ręce mianowanych przez rząd administratorów.

Hellmut Wollmann zauważył, że po objęciu władzy w 1997 r. nowy rząd pod kierownictwem Tony’ego Blaira podążył dwoma różnymi drogami. Pierwsza tendencja, wpisująca się w filozofię nowego zarządzania publicznego, polegała na tym, że rząd narzucił władzom lokalnym rygorystyczny, centralnie określony i kontrolowany system zarządzania przez wyniki (*performance management*)⁸.

⁷ Metoda *Best Value* oparta jest na dwunastu zasadach, wśród nich są następujące: 1) władze lokalne mają obowiązek dostarczania usług najlepszej jakości, 2) nie zakłada się automatycznie przewagi sektora prywatnego w dostarczaniu usług – konkurencja jest narzędziem zarządzania, ale nie stanowi gwarancji wykonania usług zgodnie z zasadą *Best Value*, 3) rząd centralny ustanawia zakres dostarczanych usług, 4) interesy lokalne powinny uwzględniać interes narodowy, 5) audytorzy publikują raporty informujące, czy *Best Value* jest przestrzegana przez władze lokalne, oraz pomagają w jej realizacji, 6) rząd może – za radą Komisji Audytu – interweniować w jednostce, która ma trudności, 7) ta interwencja powinna być stosowna do rozmiaru problemów (szerzej: Loughlin 2004, s. 57–58).

⁸ Druga droga, odmienna od przyjętej przez konserwatywnego poprzednika, polegała na tym, iż rząd Partii Pracy zapoczątkował także ambitny program polityczny mający na celu rewitalizację samorządu lokalnego poprzez, z jednej strony, zmianę jego tradycyjnego systemu

Ogólnie rzecz biorąc, zasada najlepszej jakości (*Best Value*) i wszechstronna ocena działalności (*Comprehensive Performance Assessments*) mogą być postrzegane jako kolejny ruch rządu centralnego zmierzający do narzucenia lokalnym władzom pewnego stopnia centralnego kierowania i kontroli, kontynuujący w ten sposób „dysonans wobec taktu wygrywanego przez resztę Europy” (Stoker 1998). Obecnie można zauważyć, iż ten centralistyczny rygor *top-down* wymusił pewne oddolne inicjatywy, aktywność i procesy uczenia (szerzej: Cochrane 2004).

W okresie powojennym zarząd lokalny odgrywał ważną rolę w wykonywaniu kluczowych usług *welfare state*. Przyjął tradycyjną formę administracji publicznej w zarządzaniu usługami lokalnymi. Według tradycyjnego modelu administracji publicznej kluczowym zadaniem dla samorządu lokalnego jako części państwa dobrobytu (*welfare state*) było dostarczanie usług. Eksperci, urzędnicy i politycy określali precyzyjnie potrzeby danej jednostki. Zarząd lokalny w roli dostawcy usług w państwie socjalnym był dominującym aktorem. Podnosił podatki i zarządzał gruntami otrzymanymi od rządu centralnego. Był przekonany, że jego działania charakteryzuje szczególny etos sektora publicznego i upoważnienie przez legitymację daną w wyborach lokalnych.

Logika rozumowania tradycyjnego zarządzania publicznego opierała się na dychotomii pomiędzy polityką i administracją. Profesjonalizm i partyjna stronniczość były centralną zasadą ideologiczną, odpowiednio dla urzędników i wybranych polityków w okresie, w którym tradycyjne rozumienie administracji publicznej dominowało w samorządzie lokalnym. Ten sposób zarządzania usługami lokalnymi zmienił się pod wpływem fali *New Public Management*, przynosząc najpierw reorganizację samorządu lokalnego na początku lat 70., a następnie reformy wprowadzone przez rządy konserwatywne w latach 80. Od 1980 r. profesjonalizm i partyjność jako dominujące ideologie samorządu lokalnego zaczęły ustępować innym ideologiom, z których najważniejsze były managerializm i lokalizm. Managerializm – jak twierdzi G. Stoker (Stoker 2003, s. 12) – stawiał sobie za cel przede wszystkim cięcia wydatków, za czym opowiadali się głównie skarbnicy, a lokalizm, definiowany jako polityka prowadzona przez władze lokalne i skoncentrowana na sprawach wspólnoty, zarezerwowany był dla stosunkowo słabych radnych skupiających się na dzielnicach i sąsiedztwach.

Na początku XXI w. w Wielkiej Brytanii (a także w innych państwach Europy) – jak twierdzi wielu autorów (Stoker 2003, s. 13–14; Loughlin 2004; Pierre, Stoker 2000) – następuje przesunięcie w kierunku innego zestawu idei zarządzania lokalnymi usługami publicznymi. Jest to wizja sieciowego zarządzania wspólnotą, wyznaczająca nową rolę dla samorządu lokalnego⁹. Gerry Stoker (Stoker 2003,

„zarządu przez komitety”, a z drugiej przez zapewnienie bardziej efektywnego, politycznie odpowiedzialnego przywództwa. Inna bardziej ogólna dostrzegalna tendencja zmierza do wprowadzenia „nowego lokalizmu” w zarządzie lokalnym i polityce (Wollmann 2004, s. 645–646; Stoker 2003, s. 9–27).

⁹ O sieciowym, współzależnym, a nie hierarchicznym sposobie świadczenia usług publicznych przez samorząd terytorialny, inne podmioty publiczne, organizacje prywatne i pozarządowe zob. Rajca 2008.

s. 9–27) twierdzi, że w Wielkiej Brytanii pod rządami Partii Pracy (od 1997 r.) debata na temat reformy usług publicznych przestała odnosić się do kwestii związanych z nowym zarządzaniem publicznym, przynajmniej na poziomie lokalnym, ale dotyczy wyłaniającej się koncepcji sieciowego zarządzania wspólnotą.

Sieciowe zarządzanie wspólnotą (*local governance*) zaczęło się kształtować od połowy lat 90. Zdaniem G. Stokera główną inspirację czerpie z ideologii lokalizmu, zgodnie z którą głównym zadaniem samorządu lokalnego jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni w złożonym systemie zarządzania wieloszczeblowego (*multi-level governance*). Celem jest osiągnięcie nie tyle efektywności, ile wartości publicznej (*Public Value*), definiowanej jako uzyskanie preferowanych wyników poprzez wykorzystanie zasobów publicznych w sposób najbardziej efektywny. W związku z tak zdefiniowanym celem sektor publiczny nie może zajmować żadnej szczególnej pozycji. Wybór sektora lub organizacji dostarczających usługę ma charakter pragmatyczny.

Model ten wymaga złożonego układu relacji/związków z wyższym szczeblem rządu, lokalnymi organizacjami i przedsiębiorcami. Stawia wyzwania dla managerializmu, polegające na połączeniu złożonego zespołu procesów i sterowaniu nim. Jak twierdzi G. Stoker, w takim ujęciu managerializm wykracza poza cele skuteczności czy orientacji na konsumenta, przyjmując cel holistyczny, którym jest większa efektywność w stawianiu czoła najważniejszym w opinii danej społeczności problemom.

Tabela 1 przedstawia formy zarządzania sprawami lokalnymi w poszczególnych okresach. Żaden z modeli – jak podkreśla G. Stoker – nie pasuje perfekcyjnie do nakreślonych ram czasowych, niektóre bowiem trwały dłużej lub częściowo zachodziły na siebie.

Tab. 1. Formy zarządzania lokalnego w poszczególnych okresach

	Samorząd lokalny w okresie powojennym	Samorząd lokalny według <i>New Public Management</i>	Sieciowe zarządzanie wspólnotą (<i>local governance</i>)
Kluczowe cele systemu zarządzania	Główny udział w dostarczaniu usług w państwie dobrobytu	Główny udział w dostarczaniu usług, w sposób zapewniający oszczędność i odpowiedzialność wobec konsumenta	Nadrzędnym celem jest skuteczność w załatwianiu problemów, które są najważniejsze dla społeczności
Dominujące ideologie	Profesjonalizm i partyjność	Managerializm i konsumeryzm	Managerializm i lokalizm
Definiowanie interesu publicznego	Przez polityków/ekspertów z małym udziałem społeczeństwa	Agregacja indywidualnych preferencji, wyrażanych przez wybór klienta	Indywidualne i zbiorowe preferencje wytworzone i okazywane w skomplikowanym procesie interakcji

Tab. 1 – cd

Dominujący model odpowiedzialności	Ogólna demokracja: głosowanie w wyborach, politycy posiadający mandat, cele osiągnane poprzez kontrolę biurokracji	Rozdzielenie polityki i zarządzania, polityka nadaje kierunek, ale praktycznie nie kontroluje realizacji zadań, menedżerowie zarządzają, dodatkowa ocena konsumenta	Wybieralni liderzy, menedżerowie i główni uczestnicy zaangażowani w poszukiwanie rozwiązań problemów wspólnoty. System stoi przed wyzwaniem wyborów, referendów, forów deliberacyjnych, analizy zadań, zmian opinii publicznej
Preferowany system dostarczania usług	Hierarchiczne wydziały lub samodzielne profesje	Sektor prywatny lub ściśle określone, lokalne agencje publiczne	Wybrany pragmatycznie zestaw alternatywnych dostawców
Stosunek do etosu usług publicznych	Sektor publiczny posiada monopol na etos usług publicznych	Sceptyczny wobec etosu sektora publicznego (sektor ten jest niewydajny i ma tendencje do rozrostu)	Żaden sektor nie ma monopolu na etos usług publicznych
Relacje z „wyższym” szczeblem rządu	Partnerskie relacje z departamentami rządu centralnego	Odgórne, ponieważ wyniki kontraktów i dostaw nie muszą być zgodne z głównymi wskaźnikami wykonania	Skomplikowane i wielorakie: regionalne, narodowe i europejskie. Negocjowane i elastyczne

Źródło: Stoker 2003, s. 11.

1.2. Inne państwa

Irlandia. W Irlandii samorząd lokalny – jak twierdzi Catherine Forde (Forde 2005) – działa w systemie fragmentacji, kontraktacji, konkurencyjnych przetargów i prywatyzacji w zakresie dostarczania usług lokalnych. Zdaniem C. Forde państwo irlandzkie staje się coraz bardziej kontraktualistyczne i konsumerystyczne w relacjach z obywatelami. Jednym z celów reformy przeprowadzanej od 1996 r. jest lepsza obsługa klientów i dostarczanie usług wysokiej jakości. Widoczny jest wyraźnie managerialistyczny wydźwięk tych celów, podobnie jak w Wielkiej Brytanii. Podejście kontraktualistyczne i konsumerystyczne jest zgodne raczej z dążeniem do poprawy administracji i dostarczania usług niż z próbą rozwinięcia demokracji, zwłaszcza demokracji partycypacyjnej. Według C. Forde menedżerskie cele są sprzeczne z trendem demokratycznej odnowy. Spostrzeżenie Vivien Lowndes odnośnie do brytyjskich reform samorządu lokalnego (wprowadzanych po 1997 r. przez rząd Partii Pracy), iż „świadczenie usług raczej niż demokracja jest porządkiem dnia” (Lowndes 2002), można uznać za aktualne także w odniesieniu do irlandzkich reform samorządu lokalnego.

Szwecja. W latach 90. XX w. Szwecja¹⁰ kontynuowała „tradycyjne” strategie reform. W ślad za „eksperymentami wolnej gminy” z lat 80. XX w. szwedzka administracja publiczna została jeszcze bardziej zdecentralizowana w wyniku przekazania ze szczebla państwowego do gmin dalszych zadań, zwłaszcza usług socjalnych i edukacji (Premfors 1998). Tradycyjny, wielozadaniowy profil samorządu lokalnego został więc jeszcze bardziej wzmocniony. Szwedzkie gminy zaczęły coraz bardziej zwracać się w kierunku „profesjonalizacji” oraz jednocześnie w kierunku „partyjnego upolitycznienia” przywództwa politycznego w samorządzie lokalnym w ramach tradycyjnego systemu komitetowego.

Wyzwaniem dla tej formy organizacyjnej dostarczania usług publicznych przez gminy od początku lat 90. stało się wprowadzenie reform wywodzących się z ideologii *New Public Management*. Zdaniem H. Wollmanna (Wollmann 2004, s. 648–649; zob. też Montin 2004) wiązało się to z kilkoma wydarzeniami. Po pierwsze, dyskusja na temat *New Public Management* tocząca się w świecie anglosaskim (głównie w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii) od lat 80., która zaczęła dominować w debacie międzynarodowej, została uwzględniona także w rozważaniach o szwedzkich reformach samorządu. Szczególnie odnosiła się do „quasi-monopolu” szwedzkiego sektora gminnego na dostarczanie usług socjalnych, coraz bardziej krytykowanego przez tych, którzy czerpiąc z koncepcji NPM, opowiadali się za konkurencją, outsourcingiem i prywatyzacją tych usług.

Po drugie, konserwatywny rząd narodowy, który przejął władzę w 1991 r., tymczasowo pozbawiając władzy socjaldemokratów (do 1994 r.), proklamował zmianę systemu przez odrzucenie „socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego”. Ta polityczna i ideologiczna postawa polityków szczebla centralnego była dodatkowym impulsem dla konserwatywnej większości w lokalnych radach w wielu gminach, ze stolicą na czele (Sztokholm stał się niejako „flagowym” miastem w inicjowaniu reform inspirowanych NPM).

Po trzecie, ustawa o samorządzie lokalnym z 1991 r. znacznie rozszerzyła prawa rad gminnych do samodzielnego ustalania struktury instytucjonalnej i organizacji władz lokalnych, w tym organizacji dostarczania usług socjalnych (Häggroth et al. 1993). Nowe ustawodawstwo zezwoliło radom miejskim na przeniesienie (lub „zakontraktowanie”) zadań samorządu lokalnego do „(będących własnością samorządu lokalnego) korporacji, spółek handlowych, inkorporowanych stowarzyszeń, organizacji *non-profit*, fundacji lub osób prywatnych” (rozdz. 3 ustawy o samorządzie lokalnym z 1991 r.; zob. też Montin, Amna 2000).

Jak twierdzi H. Wollmann, nie mniej ważny był kryzys budżetowy, który osiągnął apogeum na początku lat 90. i który wygenerował impuls do zwrotu w kierunku koncepcji NPM.

Od lat 90. szwedzkie gminy realizowały dwa główne, inspirowane ideologią NPM wzorce zmian organizacyjnych. Po pierwsze, niektóre gminy zaczęły stosować outsourcing w dostarczaniu usług poprzez zawieranie kontraktów z orga-

¹⁰ Reformy inspirowane *New Public Management* w Szwecji, Niemczech i we Francji zostały przedstawione głównie na podstawie opracowania: Wollmann 2004.

nizacjami zarówno prywatnymi (komercyjnymi), jak i *non-profit*. Dotyczyło to szczególnie opieki nad osobami starszymi. Drugi wzorzec był związany z proklamowanymi intencjami obdarowania mieszkańców „wolnym wyborem” w „kupowaniu” usług (takich np. jak opieka nad osobami starszymi) „na rynku”. Niektóre gminy wprowadziły fundowane przez nie „vouchery” (stanowiące ekwiwalent wydatków, jakie poniosłyby, gdyby bezpośrednio dostarczały daną usługę). Rząd na początku lat 90. promował ten sposób zaspokajania potrzeb mieszkańców, obligując gminy do oferowania rodzicom „voucherów edukacyjnych”, gdyby zechcieli oni posłać swoje dzieci do niegminnej (niepublicznej), tzw. niezależnej szkoły. Wywodzące się z NPM koncepcje, takie jak outsourcing czy vouchery, wywołały pewne zamieszanie w dotychczas istniejącym quasi-monopolu gmin w dostarczaniu usług socjalnych. Później jednak outsourcing został ilościowo ograniczony (Wollmann 2004, s. 649–650).

Wraz z pojawieniem się na rynku potężnych międzynarodowych dostawców (szczególnie w sektorze energetycznym) i pod wpływem liberalno-rynkowych polityk Komisji Europejskiej szwedzkie gminy zaczęły sprzedawać swoje udziały w przedsiębiorstwach komunalnych bądź ich część – prywatnym firmom. Niedawne problemy budżetowe także stymulowały gminy do spieniężania swoich aktywów. Szwedzkie gminy zaczęły wycofywać się z wielu tradycyjnych działań, takich jak świadczenie usług użyteczności publicznej (energia, woda, kanalizacja, utylizacja odpadów etc.). Sektor usług użyteczności publicznej, który w przeszłości był domeną gmin, został sprywatyzowany na skutek pojawienia się międzynarodowych dostawców i międzynarodowej konkurencji. Wprowadzona przez koncepcje managerialistyczne (*managerialist*) idea orientacji na wyniki została szeroko przyjęta przez administracje gminne. Koncepcja „rozdzielenia ról nabywcy od dostawcy” znalazła zastosowanie przede wszystkim w usługach zdrowia publicznego dostarczanych przez hrabstwa.

Niemcy. Do końca lat 80. XX w. tradycyjny model dostarczania usług socjalnych wydawał się odporny na koncepcje NPM. Zdaniem H. Wollmanna (Wollmann 2000) głównym powodem tego początkowego dystansu i braku otwartości był prawdopodobnie fakt, iż kluczowe koncepcje NPM, takie jak outsourcing i „urynkowienie” dostarczania usług socjalnych, już od dłuższego czasu realizowano w praktyce niemieckich gmin – w związku z rolą, jaką w ich zapewnianiu tradycyjnie odgrywały w przeszłości organizacje niepubliczne i *non-profit*. Jednak jeszcze przed 1990 r. samorząd lokalny przyjął własny wariant nowego zarządzania publicznego (*New Steering Management*), adaptując przede wszystkim jego managerialistyczne elementy. W coraz większej liczbie gmin i powiatów wdrażane były managerialistyczne procedury i instrumenty, takie jak rachunkowość kosztów i zysków, stosowanie wskaźników wyników oraz monitoring (Bogumil, Kuhlmann 2004)¹¹.

¹¹ Nowy model sterowania wykorzystywał w znacznym stopniu doświadczenia holenderskiego miasta Tilburg. „Model Tilburga” (oparty głównie na koncepcji zarządzania prywatnymi korporacjami) z biegiem czasu był adaptowany do odmiennych uwarunkowań prawnych, politycznych i kulturowych Niemiec (Schedler, Proeller 2003).

W latach 90. coraz większą popularność zyskiwała idea zwiększonej konkurencji w dostawie usług, zwłaszcza usług socjalnych świadczonych przez organizacje niepubliczne i *non-profit*, co po latach ujawniło oligopolistyczne cechy. Urynkowienie zostało uznane za konieczną strategię zwiększenia konkurencji i różnorodności w dostarczaniu usług przez innych (również prywatnych) dostawców (Wollmann 2004, s. 654).

Ostatecznie sektor użyteczności publicznej (energia, woda, kanalizacja, gospodarka odpadami itp.), jako tradycyjna działalność komunalna (poprzez korporacje komunalne itp.), poddał się naciskowi urynkowienia, szczególnie w perspektywie liberalizacji polityki rynkowej Unii Europejskiej, dążącej z coraz większą determinacją do zniesienia „chronionych rynków lokalnych” i stworzenia jednolitego rynku europejskiego. Trudna sytuacja budżetowa była dodatkowym czynnikiem powodującym, iż coraz większa liczba władz lokalnych wybierała prywatyzację i spieniężenie swoich lokalnych aktywów, rezygnując w ten sposób z kluczowego segmentu tradycyjnego samorządu lokalnego (Wollmann 2002). Jak się zatem wydaje, gminy wycofują się z dostarczania usług użyteczności publicznej.

Reasumując, należy zauważyć, że znaczący wpływ na niemiecką, tradycyjną administrację lokalną miały koncepcje managerialistyczne i odnoszące się do efektywności. Podczas gdy tradycyjny samorząd lokalny, działający w ramach weberowskich struktur i kadr, często ujawniał braki w (ekonomicznej) efektywności, przyjęte niedawno reformy inspirowane NPM zdają się zwiększać tę efektywność (Pollitt, Bouckaert 2005). Pomimo to nadal akceptowane są cechy weberowskiej administracji (opartej na zasadach prawnych, *legal rule-bund* i hierarchii), ze względu na niemiecką tradycję rządów prawa (*Rechtsstaat*) i utrzymujące się znaczenie stosowania prawa w działaniach samorządu lokalnego. Postęp wniósł natomiast w tej dziedzinie tzw. neoweberowski typ administracji publicznej (Wollmann 2004, s. 655), łączący elementy tradycyjnej samorządności i NPM.

Francja. W 1982 r. Francja rozpoczęła znaczącą decentralizację oraz dekoncentrację systemu politycznego i administracyjnego. Podczas gdy reformy administracyjne koncentrowały się na decentralizacji, reformy związane z NPM były realizowane na szczeblu lokalnym tylko w małym zakresie. Umiarkowana ekspansja obowiązków do gmin, wynikająca z decentralizacji z 1982 r., zbiegła się z wyborami gminnymi w 1983 roku. W wyborach tych zwycięskie ugrupowania wprowadziły w znaczącej liczbie gmin burmistrzów – zwolenników wywodzącej się z NPM idei zarządzania gminami jak przedsiębiorstwami (*ville entrepreneuriale, ville stratège*). W ślad za tymi koncepcjami przyjęto formy zarządzania przez wyniki (*contrôle de gestion*). Po wyborach gminnych w 1995 r. część „przedsiębiorczych” burmistrzów straciła stanowiska, a tendencja ta (zarządzanie przez wyniki) zdaje się coraz słabsza (Maury 1997). Podobny trend zauważalny jest na szczeblu departamentów.

Warto nadmienić, że w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej (woda, gospodarka ściekowa itp.) francuskie gminy, zgodnie z tradycją sięgającą

końca XIX w., prawdopodobnie z powodu małych rozmiarów, często cedowały usługi na prywatne, ale również i państwowe przedsiębiorstwa. Sektory energetyczne i wodne zostały zdominowane przez silne przedsiębiorstwa, zarówno publiczne, jak i prywatne. W 1906 r. produkcja, transport i dystrybucja gazu oraz energii elektrycznej zostały znacjonalizowane i przekazane dwóm wielkim państwowym przedsiębiorstwom (*Électricité de France, EDF* i *Gaz de France, GDF*), z kolei dwie prywatne firmy (*Lyonnaise des Eaux* i *Générale des Eaux*) stały się dominującymi dostawcami na rynku w dziedzinie zaopatrzenia w wodę i kanalizacji. Te wielkie firmy stały się potężnymi międzynarodowymi graczami, stawiając małe gminy w trudnej sytuacji podczas renowacji i odnawiania koncesji (Lachaume 1997).

2. Zastrzeżenia i wątpliwości

Wobec koncepcji nowego zarządzania publicznego wysuwane są wątpliwości i zastrzeżenia (Supernat 2008). Na przykład zauważa się, że konsumenci na rynku różnią się od obywateli w społeczeństwie. Konsumenci dążą do maksymalizacji swoich indywidualnych interesów, obywatele zaś, uczestnicząc w polityce, oprócz własnych interesów, mają na uwadze rozwiązywanie wspólnych problemów. Polityka administracji wyznaczona przez potrzeby konsumentów może zatem różnić się od polityki opartej na wynikach wyborów. Ponieważ zasoby są ograniczone, ich alokacja odpowiadająca preferencjom konsumentów niekoniecznie musi być zgodna z wynikami aktu wyborczego. Niepokój budzi też traktowanie społeczeństwa jako konsumentów, którym się służy, a nie obywateli, którzy rządzą, co może oznaczać dystans wobec społeczeństwa i w konsekwencji odsunięcie go od spraw publicznych.

Krytycy koncepcji NPM przekonują, że może ona spowodować zmiany, które raczej osłabiają, niż wzmocnią lokalną demokrację i lokalną odpowiedzialność (Hoggett 1991; Greer, Hoggett 1999). Krytykując przyjętą w Wielkiej Brytanii koncepcję kart obywatelskich, John Kingdom stwierdził, że nie tylko nie wzmocniła ona pozycji obywatela, ale wręcz ją osłabiła: „Sytuacja obywatela narażona jest na poważne osłabienie: idea zbiorowości, status kształtowany przez członkostwo w społeczeństwie poddawane są redefinicji za pomocą 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” (Kingdom 1996).

Zwolennicy nowego zarządzania publicznego zdają się nie zauważać, że administracja publiczna, która jakoby „zaniemniej służyć konsumentowi”, być może w rzeczywistości próbuje przeciwdziałać podejmowaniu nadmiernego ryzyka w imieniu społeczeństwa, jako zasadę stosować proceduralną sprawiedliwość, a decyzje podejmować zgodnie z obowiązującym prawem. Presja nowego zarządzania publicznego na korzystanie przez administrację publiczną z właściwych biznesowi metod i technik zarządzania może prowadzić do zdominowania czy

pominięcia przez administrację publiczną innych wartości niż efektywność (skuteczność i ekonomiczność) i do zachowań sprzecznych z ideałem i wartościami służby publicznej (np. budowa drogi bez uwzględnienia ochrony przyrody czy zabytków). Należy zatem wyznaczyć te aspekty sektora publicznego, które nie powinny być zarządzane z perspektywy rynkowej. Przedstawione zastrzeżenia wskazują na potrzebę zachowania umiaru i ostrożności w realizacji koncepcji NPM¹².

3. Uwagi końcowe

Idee NPM zostały przyjęte z dużym entuzjazmem przez władze lokalne w wielu państwach na świecie, np. wielu amerykańskich burmistrzów chciało iść w tym kierunku, m.in. burmistrzowie Nowego Jorku, Milwaukee i Indianapolis (Hambleton 2003). Fundacja Bertelsmanna w Niemczech udokumentowała w 1997 r. przykłady innowacji władz lokalnych, związanych z NPM, w około dwunastu państwach (Pröhl 1997). Reformy zorientowane na NPM przyczyniły się do wprowadzenia zasad zarządzania w administracji publicznej oraz nowoczesnego urynkowienia i outsourcingu.

Jak zauważył Peter John (John 2001), ze względu na różne tradycje lokalnego samorządu, idee NPM są rozmaicie przyjmowane w Europie. Więcej cech tego modelu znalazło zastosowanie w północnoeuropejskich niż południowoeuropejskich systemach samorządów lokalnych. Nowe zarządzanie publiczne nie stało się jednak nowym, uniwersalnym modelem, nowym paradygmatem zarządzania sektorem publicznym, lecz jedynie zestawem narzędzi, z którego poszczególne państwa wybierają tylko niektóre, w zależności od potrzeb (Zalewski 2007a, s. 39). Wydaje się mało prawdopodobne – trafnie prognozuje A. Zalewski – aby stało się ono takim modelem w przyszłości, ponieważ oferuje jednolite rozwiązania niezależnie od politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych uwarunkowań występujących w różnych państwach. Nawet w Wielkiej Brytanii, która jest liderem i spektakularnym przykładem zastosowania *New Public Management*, model ten ulega ewolucji. Jak wspomniano wcześniej, w 2000 r. obowiązkowe przetargi konkurencyjne zastąpiono nową metodą „najlepszej jakości” (*Best Value*), która zakłada wykorzystanie różnych metod poprawy efektywności, a nie tylko przetargów. W Szwecji outsourcing został ilościowo ograniczony. W Niemczech w dużym stopniu akceptowane są nadal cechy weberowskiej administracji publicznej. We Francji tendencja zmierzająca do zarządzania przez wyniki zdaje się tracić tempo. Szwecja i Niemcy są państwami, w których nadal obowiązuje, a nawet rozwinął się tradycyjny wielozadaniowy model samorządu lokalnego. Podporządkowane NPM strategie wprowadzania zasad zarządzania

¹² Barbara Kudrycka podkreśliła potrzebę łączenia zasad nowego zarządzania publicznego z elementami zarządzania wartościowego, czyli opartego na wartościach państwa demokratycznego (Kudrycka 2001).

i urynkowania bez wątpienia zmieniły profil administracyjny, ale zachowały się ważne aspekty samorządności (Wollmann 2004, s. 660).

Obecnie w żadnym kraju nie występuje czysty model NPM, nawet tam, gdzie jest on najbardziej widoczny (Wielka Brytania, Nowa Zelandia), ale dominuje raczej model mieszany, łączący w różnym stopniu zarządzanie administracyjne, umożliwiające zachowanie niezbędnego zakresu kontroli i nadzoru, z zarządzaniem menedżerskim, wykorzystującym instrumenty i mechanizmy rynkowe (Zalewski 2007a, s. 39). W zarządzaniu sektorem publicznym, w tym w samorządzie terytorialnym, najważniejsze jest właściwe ukształtowanie proporcji między tymi modelami zarządzania. Każdy bowiem model zarządzania stosowany w tym sektorze może w określonych warunkach przynosić pozytywne efekty, w innych zaś negatywne. Na przykład rozwiązania rynkowe w warunkach wolnej konkurencji stymulują efektywność i innowacyjność, natomiast w sytuacji jej braku generują wysokie koszty transakcyjne i umacniają monopol.

Literatura

- Aucoin P., 1990, „Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums”, *Governance*, nr 3/2, s. 115–137.
- Bailey S.J., 1995, *Public Sector Economics – Theory, Policy and Practice*, London: Palgrave Macmillan, s. 127–132.
- Bogumil J., Kuhlmann S., 2004, „Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung”, w: W. Jann et al., *Status-Report Verwaltungsreform*, Berlin: Sigma, s. 51–63.
- Clarke M., Stewart J., 1997, „Samorząd «ułatwiający»”, w: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa: Municipium, s. 72–78.
- Cochrane A., 2004, „Modernisation, managerialism and the culture wars: Reshaping the local welfare state in England”, *Local Government Studies*, t. 30, nr 4, s. 481–495.
- Coulson A., 2004, „Local politics, central power: The future of representative local government in England”, *Local Government Studies*, t. 30, nr 4, s. 347.
- Forde C., 2005, „Participatory democracy or pseudo-participation? Local government reform in Ireland”, *Local Government Studies*, t. 31, nr 2, s. 144–145.
- Greer A., Hoggett P., 1999, „Public policies, private strategies and local public spending bodies”, *Public Administration*, t. 77, nr 2, s. 235–256.
- Hambleton R., 2003, „The new city management”, w: R. Hambleton, H.V. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*, New York: Palgrave Macmillan, s. 157.
- Häggröth S. et al., 1993, *Swedish Local Government: Traditions and Reforms*, Stockholm: Swedish Institute.
- Hoggett P., 1991, „A new management in the public sector?”, *Policy and Politics*, t. 19, nr 4, s. 243–256.
- Hood Ch., 1991, „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, t. 69(1), s. 4–5.
- Humes S., 1991, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, New York: Harvester Wheatsheaf.

- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Kettl D.F., 1997, „The global revolution in public management: Driving themes, missing links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, nr 3, s. 448.
- Kettl D.F., 2000, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kingdom J., 1996, „Citizen or state consumer? A fistful of charters”, w: J.A. Chandler (red.), *The Citizen's Charter*, Aldershot: Gower, s. 19.
- Kudrycka B., 2001, „W sprawie wdrażania zasad *New Public Management* do prawa administracyjnego”, w: I. Skrzydło-Niżnik et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 401 i n.
- Lachaume J.-F., 1997, *L'administration communale*, wyd. 2, Paris: L.G.D.J.
- Loughlin J., 2004, „The Anglo-Saxon tradition”, w: J. Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, s. 37–60.
- Lowndes V., 2002, „Between rhetoric and reality: Does the 2001 White Paper reverse the centralising trend in Britain?”, *Local Government Studies*, t. 28, nr 3, s. 135.
- Maury Y., 1997, „Les contradictions du néo-libéralisme gestionnaire: L'exemple du système municipal Nîmois, 1983–1995”, *Revue Politiques et Management Public*, nr 15/4, s. 145–169.
- Montin S., 2004, „The Swedish model: Many actors and few strong leaders”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *The Local Political Executive*, Houndmills: Palgrave.
- Montin S., Amna E., 2000, „The local government act and municipal renewal in Sweden”, w: E. Amna, S. Montin, *Towards a New Concept of Local Self-Government?*, Oslo: Fagbokvorlaget, s. 157–185.
- Pierre J., Stoker G., 2000, „Towards multi-level governance”, w: P. Dunleavy et al., *Developments in British Politics*, Basingstoke: Palgrave, s. 29.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., 2005, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Premfors R., 1998, „Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective”, *Public Administration* 1998, nr 76/1, s. 141–159.
- Pröhl M. (red.), 1997, *International Strategies and Techniques for Future Local Government. Practical Aspects towards Innovation and Reform*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Rajca L., 2008, „Od local government do local governance”, *Przegląd Politologiczny*, nr 1, s. 65–76.
- Schedler K., Proeller I., 2003, „The New Public Management. A perspective from mainland Europe”, w: K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (red.), *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge, s. 163–180.
- Skelcher Ch., 2000, *Advance of the Quango State*, London: Local Government Information Unit.
- Stewart J., Walsh K., 1992, „Change in the management of public services”, *Public Administration*, t. 70, s. 510.
- Stoker G., 1998, „British local government. Under the new management?”, w: D. Grunow, H. Wollmann (red.), *Lokale Verwaltungsmodernisierung in Aktion*, Basel: Birkhauser, s. 371–438.

- Stoker G., 2003, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, New York: Palgrave Macmillan.
- Supernat J., 2008, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, <http://www.supernat.pl/artykuly/>, informacja z dnia 13 października 2008 r.
- Swianiewicz P., 2002, „Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(10), s. 64.
- Wollmann H., 2000, „Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves”, *Public Administration*, nr 28/4, s. 915–936.
- Wollmann H., 2002, „Is the traditional model of municipal self-government in Germany becoming defunct?”, *German Journal of Urban Studies*, nr 1, www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk./en/, informacja z czerwca 2005 r.
- Wollmann H., 2004, „Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations”, *Local Government Studies* 2004, t. 30, nr 4, s. 639–665.
- Zalewski A., 2006, „Teoria a praktyka nowego zarządzania publicznego”, w: J. Ostaszewski, M. Zaleska (red.), *W stronę teorii i praktyki finansów*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 74.
- Zalewski A., 2007a, „Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego”, w: idem (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 11–39.
- Zalewski A., 2007b, „Zakończenie”, w: idem (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 415–417.

THE CONCEPT OF ‘NEW PUBLIC MANAGEMENT’ AND THE REFORMS OF LOCAL GOVERNMENTS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

New Public Management – inspired reforms have influenced implementation of management principles in local government, the marketisation and outsourcing. These reforms were mostly visible in the United Kingdom but appear also in other European countries, for example: Ireland, Sweden, Germany, the least in France (among described in this article). There is a risk that NPM-led reforms may come to lose sight of the underlying social purpose of public services. NPM has not become a new, universal model of public sector management. The debate about public service reform has moved (particularly in UK) beyond the concerns of NPM to an emerging concept of networked community governance.