

**Barbara Sujak-Cyruł**

Politechnika Wroclawska

**Sylwia Dudziak-Kamieniarz**

Uniwersytet Wroclawski

---

## **POSTRZEGANIE KLIENTA W EDUKACJI A KONCEPCJA NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO – CZĘŚĆ I: TŁO EKONOMICZNE, PEDAGOGICZNE I PRAWNE**

---

**Streszczenie:** Artykuł stanowi I część szerszego opracowania, odniesionego do polskich realiów czasu zmian i transformacji, dotyczącego postrzegania klienta w edukacji w relacji do koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM). Przedstawiono całość programu badań. Skonfrontowano różne znaczenia terminów „klient” i „konsument”. Odwołano się zarówno do pedagogicznego rozumienia edukacji, jak i jej ekonomicznego znaczenia w kontekście globalizacji i dynamiki ruchów pracowniczych. Nakreślono miejsce edukacji w sektorze publicznym w Polsce, uwzględniając punkty widzenia ekonomistów i pedagogów. Zreferowano podstawowe założenia koncepcji NPM, w tym orientację na klienta. Zanalizowano i przedstawiono przykłady rozwiązań w polskim prawie oświatowym jako zgodne z koncepcją NPM. Sformułowano wnioski dla dalszych badań szczegółowych nad postrzeganiem klienta w edukacji.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, klient, sektor publiczny, edukacja, prawo oświatowe, badania transdyscyplinarne.

### **1. Wstęp**

Zastosowanie pojęcia „klient” do obszaru edukacji publicznej, bezpośrednio wiązane z aktualnymi (choć prowadzonymi od ponad dwudziestu ostatnich lat) zmianami w polityce oświatowej, wciąż budzi w Polsce wiele kontrowersji, uwidaczniających się m.in. w różnych lakonicznych i czasami zdumiewających wypowiedziach nauczycieli oraz innych przedstawicieli środowiska oświatowego. Spostrzeżenia te stanowiły impuls do podjęcia działań w celu wstępnego zdiagnozowania stanu i genezy tak zróżnicowanego postrzegania klienta w edukacji.

Próba przybliżenia problematyki postrzegania klienta w edukacji wiąże się z poszukiwaniami odpowiedzi na wciąż istotne pytania: kto to jest?, jak jest „widziany”?, dlaczego?, czy stanowi kryterium doskonałości?, jakie to ma znaczenie dla

zarządzania szkołą? czy i jak wiąże się ze zmianami w zarządzaniu sektorem publicznym?

Przeprowadzone studia literaturowe upewniły autorki w przekonaniu, że:

- słowu „klient” bywają przypisywane różnorakie (także przeciwstawne!) znaczenia, co może doprowadzić do mylnego rozumienia przekazywanych koncepcji/informacji – tę różnorodność obserwujemy zarówno w specjalistycznym języku zarządzania, jak i w słownikach czy nawet w języku potocznym. Stąd praca podnosząca tematykę postrzegania klienta w edukacji wymaga jednoznacznego ustosunkowania się do słowa „klient”, oraz znaczenia wyrażenia „klient/klienci edukacji”;
- współczesna edukacja, w szerszym lub węższym tego słowa znaczeniu, jako obszar badawczy budzi zainteresowanie specjalistów z tak różnych dziedzin, jak (wymieniając je w porządku alfabetycznym): administracja, ekonomia, filozofia, historia, pedagogika, politologia, polityka społeczna, prawo, socjologia, zarządzanie. Stąd praca, stanowiąca próbę przybliżenia problematyki postrzegania klienta w edukacji, wymaga przeanalizowania i uwzględnienia różnorodnych optyk, jak również kontekstów, patrzenia na edukację przez przedstawicieli środowisk naukowych, zwłaszcza w pracach potencjalnie szerzej dostępnych dla środowiska oświatowego;
- wdrażanie koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, w skrócie NPM), w dużej części ukierunkowanej na klienta, przejawia się m.in. w zapisach aktów prawnych regulujących sferę publiczną państwa, w tym oświatę jako jej część. Dlatego praca, odnosząca się do problematyki postrzegania klienta w edukacji, wymaga przedstawienia fundamentalnych założeń koncepcji NPM oraz przeanalizowania aktualnych wersji wybranych aktów prawnych oświaty w Polsce w celu wskazania przykładowych rozwiązań wiążących się z NPM;
- poglądy szeroko rozumianego środowiska nauczycieli i innych pracowników oświaty w Polsce są prezentowane w licznych różnego typu czasopismach branżowych i popularno-naukowych oraz w indywidualnych pracach czynnych zawodowo nauczycieli, zamieszczanych w publikacjach zwartych (czemu sprzyja uwzględnianie własnych publikacji nauczycieli w systemie ich awansu zawodowego). Stąd – w ocenie autorek – ustalenie sposobów postrzegania klienta w środowisku oświaty wymaga uwzględnienia przeglądu i analizy wielu publikacji tego typu jako istotnych dokumentów źródłowych.

Jak się wydaje na podstawie przeprowadzonych studiów literaturowych, określony przez autorki obszar badawczy nie został jeszcze opisany w zaproponowanym powyżej szerokim ujęciu przekrojowym, uwzględniającym wielowymiarowość tego zagadnienia. Dodatkowo część publikacji poruszających tematykę związaną z ww. poszczególnymi zagadnieniami charakteryzuje się powierzchownym podejściem do problemu klienta edukacji i/lub brakiem wspólnej płaszczyzny językowo-pojęciowej. Ze względu na rozległość oraz znaczenie podjętej tematyki autorska próba syn-

tetycznego przedstawienia problemu postrzegania klienta w edukacji w ujęciu przekrojowym (w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym), została zawarta w trzech integralnie powiązanych artykułach pod głównym tytułem *Postrzeganie klienta w edukacji a koncepcja nowego zarządzania publicznego...*, z odpowiednimi podtytułami dla kolejnych z trzech artykułów:

- ... – *Część I: Tło ekonomiczne, pedagogiczne i prawne;*
- ... – *Część II: Obraz wylaniający się z dostępnej nauczycielom literatury naukowej;*
- ... – *Część III: Obraz wylaniający się z publicystyki branżowej i doświadczeń własnych;*

przy czym dwa pierwsze artykuły opublikowano w niniejszym numerze *Prac Naukowych*, a trzeci jest w opracowaniu.

Niniejszy artykuł, wychodząc od niezbędnych uwarunkowań i rozważań ogólnych, a następnie, uwzględniając wagę polskiej polityki oświatowej realizowanej w obszarze powszechnej i zinstytucjonalizowanej edukacji, koncentruje się na obszarze obecnie obowiązkowej edukacji szkolnej.

### 1.1. Kilka wstępnych uwag o kliencie

Na podstawie analizy definicji klienta, jak również definicji konsumenta, występujących w specjalistycznym języku zarządzania, można wyodrębnić dwie grupy czasowników występujących w stronie czynnej, w różnych konfiguracjach, istotnie zmieniających znaczenie każdego z tych pojęć:

- A. »płaci/kupuje/nabywa«,
- B. »otrzymuje/spożywa (używa)/korzysta«.

Te grupy czasowników są stosowane – jednocześnie lub wymiennie czy wręcz krzyżowo – do zdefiniowania klienta i konsumenta (zob. tab. 1), co w pewnych przypadkach pozwala używać zamiennie określeń „klient” i „konsument” (synonimy), a w innych przypadkach prowadzi do podkreślenia, że „„klient” to niekoniecznie ta sama osoba co „konsument”” [*Słownik pojęć ekonomicznych* 2007]. Oznacza to, że gdy np. jedno źródło wiąże klienta z »płaceniem/kupowaniem/nabywaniem«, a konsumenta z »otrzymywaniem/spożywaniem(używaniem)/korzystaniem«, to drugie przypisują tym pojęciom wymienione związki na odwrót, a trzecie wręcz wyrażają klienta czy konsumenta przez koniunkcję (i) lub alternatywę (lub jako albo) czasowników z wymienionych dwu grup. Nie powinno dziwić więc, że te same grupy ludzi (lub grupy organizacji) w pracach naukowych nawiązujących do zarządzania w obszarze edukacji raz określane są mianem klientów, a raz mianem konsumentów (por. np.: [Piwowar-Sulej 2009; Hall 2007; Fazlagić 2003; Jeżowski 2000; Balcerowicz 1999; West-Burnham, Davies 1997; Meighan 1993]). Co więcej, w dokumentach europejskich można spotkać trzeci wariant – określenie tych grup mianem *users*, czyli użytkowników (por. np.: [Eurydice 2008]). Jednocześnie warto podkreślić, że

zanalizowane źródła w niewielkim zakresie odwołują się do określenia „strona zainteresowana”, wyeksponowanego w normie ISO 9000.

W języku niespecjalistycznym, zgodnie z rozumieniem słownikowym (tab. 1), klient i konsument bywają rozróżniani według analogicznego klucza (kto płaci, a kto otrzymuje) oraz dodatkowo są odnoszeni do typowych sytuacji życiowych, związanych z płaceniem i/lub otrzymywaniem dóbr/usług, np. w sklepie, restauracji, banku, biurze, firmie, urzędzie, instytucji czy u adwokata. Warto jednak podkreślić, że w żadnej ze znalezionych definicji nie zauważono odwołania do sytuacji życiowych występujących w szkole/obszarze edukacji. Można to interpretować jako brak powszechnego stosowania określenia klient/konsument w odniesieniu do edukacji.

**Tabela 1.** Przykłady różnego znaczenia słowa „klient” i słowa „konsument”

Pojęcie	Definicje klienta/konsumenta i wybranych pojęć związanych	A/B*	Źródło
1	2	3	4
Klient ( <i>account, client, customer</i> )	1. <i>mark.</i> osoba lub organizacja korzystająca z usług profesjonalistów lub usług innej organizacji. Klient to niekoniecznie ta sama osoba co konsument, gdyż np. produkt lub usługa może być opłacona przez jeden podmiot – klienta, a użytkowana przez inny podmiot, konsumenta	B	<i>Słownik pojęć ekonomicznych</i> 2007
	2. <i>e-han.</i> , zob. serwer ⇒ komputery korzystające z usług serwera nazywa się klientami	–	
Klient ( <i>customer</i> )	organizacja lub osoba, która otrzymuje wyrób (produkt)	B	PN-EN ISO 9000:2006
Strona zainteresowana ( <i>interested part</i> )	osoba lub grupa zainteresowana funkcjonowaniem lub sukcesem organizacji ( <i>person or group having an interest in performance or success of an organization</i> ), np.: dostawca, klient		
Zadowolenie klienta ( <i>customer satisfaction</i> )	percepcja klienta dotycząca stopnia, w jakim jego wymagania zostały spełnione		
Orientacja na klienta ( <i>customer focus</i> )	organizacje są zależne od swoich klientów i dlatego zaleca się, aby rozumiały obecne i przyszłe potrzeby klienta, aby spełniały wymagania klienta oraz podejmowały starania, aby wykraczać ponad jego oczekiwania (I zasada zarządzania jakością – wraz z 7 innymi jest podstawą norm ISO serii 9000)		
Klient	klientem jest każdy, kto płaci za nabycie produktu lub usługi. Jest on największą wartością dla przedsiębiorstwa, ponieważ decyduje o jego powodzeniu, trwaniu i rozwoju bądź o upadku i zniknięciu z rynku (...)	A	<i>Encyklopedia marketingu</i> 1998
Konsument	ten, który konsumuje jednorazowo produkty i usługi dla zaspokojenia podstawowych potrzeb oraz zużywa w dłuższym okresie wyroby, urządzenia i inne dobra wytwarzane przez producentów, zaspokajające potrzeby wyższego rzędu. Konsumentami są wszyscy ludzie, a większość z nich jest finalnymi nabywcami dokonującymi zakupu dla własnych potrzeb i potrzeb swych rodzin (...)	B	

Tabela 1, cd.

1	2	3	4
Klient ( <i>client</i> )	osoba fizyczna lub instytucja występująca w charakterze partnera sprzedawcy w transakcjach kupna-sprzedaży dóbr lub usług. Termin ten może być utożsamiany z nabywcą lub kupującym, ale jest tylko pokrewny w stosunku do terminów ogólniejszych: odbiorca, kontrahent. Pojęcie to jest jedną z podstawowych kategorii w marketingu, kategorii wyznaczających najbardziej charakterystyczną cechę myślenia i działania marketingowego – orientację na klienta	A	<i>Leksykon marketingu 1998</i>
Konsument ( <i>consumer</i> )	osoba fizyczna, która nabywa i spożywa dobra i usługi. Konsument dokonuje wyboru dóbr i usług, kierując się swoimi preferencjami i dochodami, a także upodobaniami, przyzwyczajeniami i tradycjami (...) Proces zaspokajania indywidualnych potrzeb i satysfakcja stąd płynąca spoczywa u źródeł nowych potrzeb	A i B	
Klient	1. kupujący w sklepie;	A	<i>Słownik współczesnego języka polskiego 2001</i>
	2. ten, kto korzysta z oferty, usług firm, zakładów, banków itp.;	B	
	3. załatwiający sprawy w biurze, urzędzie;	A?B	
Konsument	1. użytkownik dóbr, spożywca;	B	
	2. nabywca czegoś na własny użytek;	A i B	
	3. klient	??	
Klient	1. osoba kupująca w jakimś sklepie, korzystająca z usług jakiejś firmy, zakładu usługowego, adwokata itp.	A lub B	<i>Nowy słownik poprawnej polszczyzny 1999</i>
	2. <i>pot.</i> mężczyzna, który czegoś od kogoś chce ...	?	
Konsument	spożywca, użytkownik	B	
Klient	1. osoba kupująca coś w sklepie, korzystająca z usług banku, adwokata itp. lub załatwiająca sprawę w jakiejś instytucji,	A lub B	<i>Słownik języka polskiego, stan na 2010.07.10</i>
	2. komputer lub program korzystający z usług serwera,	–	
	3. w starożytnym Rzymie: ubogi obywatel uzależniony dziedzicznie od swojego patrona	A i B	
Konsument	1. nabywca towarów lub usług albo użytkownik jakichś zasobów lub dóbr,	A lub B	
	2. osoba spożywająca posiłek w jakimś lokalu,	B	
	3. organizm odżywiający się substancjami organicznymi	–	

\* Legenda: A to grupa czasowników: »płaci/kupuje/nabywa«, B to grupa czasowników: »otrzymuje/spożywa(żywa)/korzysta«.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł przywołanych w niniejszej tabeli.

W dalszej części pracy autorki w wypowiedziach własnych będą używały określenia „klient”, „strona zainteresowana”, „zadowolenie (satysfakcja) klienta” oraz „orientacja na klienta” w rozumieniu aktualnej wersji normy ISO 9000 [PN-EN ISO 9000:2006] – zob. tab. 1. Rekomendacją jest tu globalny charakter wymagań dotyczących systemów zarządzania jakością, zgodnych z ISO 9001, a opisanych przy użyciu terminologii zdefiniowanej w ISO 9000. Co ważne, część polskich szkół, zarówno prywatnych, jak i publicznych, skutecznie wdrożyła systemy zarządzania

jakością, potwierdzając ich zgodność z wymaganiami ISO 9001 na drodze certyfikacji. Tym samym można oczekiwać, że co najmniej części środowiska związanego z edukacją terminologia ta powinna być w większym lub mniejszym stopniu znana.

## 1.2. Kilka wstępnych uwag o edukacji

*Słownik języka polskiego PWN* określa edukację jako wychowanie, wykształcenie, co jak się wydaje jest zgodne z powszechnym, potocznym i podstawowym rozumieniem tego pojęcia. Natomiast K. Rubacha, odnosząc się do pojęcia „edukacja” zdefiniowanego w *Pedagogice – leksykonie PWN* z 2000 r. jako: „ogół oddziaływań służących formowaniu się (zmienianiu, rozwijaniu) zdolności życiowych człowieka”, wskazuje, że „niejednorodność tego pojęcia jest ukryta w terminach: ogół oddziaływania, zmienianie, rozwijanie, zdolności życiowe człowieka” [Rubacha 2006, s. 25]. Aspekt zmiany człowieka w kontekście społecznym uwypukla W. Okoń, definiując edukację jako „ogół procesów i oddziaływań, których celem jest zmienianie ludzi, przede wszystkim dzieci i młodzieży – stosownie do panujących w danym społeczeństwie ideałów i celów wychowawczych” [Okoń 2001, s. 87-88], a uwzględnienie w ww. definicji pedagogicznej także procesu może być postrzegane jako element podejścia zarządczego do edukacji. Z kolei R. Szarfenberg, na potrzeby rozważań o polityce społecznej określa edukację jako „proces przekazywania z pokolenia na pokolenie [w sposób ciągły] dziedzictwa kulturowego (wiedzy, umiejętności, systemów wartości itd.) określonej społeczności za pośrednictwem specyficznej instytucji społecznej, jaką jest szkoła” [Szarfenberg 1998, s. 149].

Edukacja może być rozpatrywana w skali zarówno lokalnej, jak i globalnej, w kontekście korzyści prywatnych (osiąganych przez poszczególne osoby), jak i korzyści społecznych (osiąganych przez całe społeczeństwa). W międzynarodowych badaniach porównawczych ONZ dotyczących dobrobytu, mierzonego wskaźnikiem rozwoju społecznego (HDI), za istotne uznaje się trzy wymiary: edukację rozumianą jako poziom osiągnięć edukacyjnych, rozwój gospodarczy rozumiany jako poziom dochodów na jednego mieszkańca oraz zdrowie rozumiane jako wydłużanie życia ludzkiego [UNDP 2010]. Badania OECD wskazują na istnienie wyraźnego pozytywnego wpływu kapitału ludzkiego (szacowanego na podstawie przeciętnego okresu edukacji liczonego na głowę mieszkańca danego kraju) na długofalowy wzrost gospodarczy kraju [OECD 2003, s. 17]. Szacunki dla krajów OECD wskazują, że jeden dodatkowy rok nauki z przeciętnymi osiągnięciami szkolnymi zwiększa tempo wzrostu gospodarczego bezpośrednio o ok. 5 %, a w dalszej perspektywie o dodatkowe 2,5% (por. [Commission 2003, s. 6]). W skali świata obserwuje się systematyczny wzrost liczby uczniów w szkołach wszystkich poziomów, jednak zwłaszcza poziomu podstawowego, a co za tym idzie – gwałtowny wzrost liczby nauczycieli na świecie (od 8 mln w 1950 r. do 47 mln w 1990 r. według danych UNESCO – por. [Silver 2009, s. 159]).

W kontekście globalizacji i dynamiki ruchów pracowniczych B.J. Silver stwierdza, że „masowa edukacja jawi się jako jedna z najważniejszych „branż dóbr inwe-

stycyjnych” XXI w. – po części wytwarzając „wiedzę”, ale, co ważniejsze, wytwarzając też pracowników, którzy mają umiejętności niezbędne dla nowej, wiedzołchłonnej formy akumulacji kapitału. Tak jak pracownicy branży włókienniczej w XIX wieku oraz robotnicy w wieku XX, tak pracownicy sektora edukacyjnego (nauczyciele) odgrywają rolę kluczową dla akumulacji kapitału w XXI w., [teraz to] nauczyciele są proletariuszami”, a cytując brytyjską badaczkę europejskich systemów edukacji J. Ozgę, Silver podkreśla, iż „im bardziej centralną rolę odgrywają nauczyciele w wytwarzaniu wartości (np. wykwalifikowanej siły roboczej), tym bardziej nauczycielski proces pracy jest poddawany „analizie i restrukturyzacji w celu zwiększenia jego wydajności”” [Silver 2009, s. 158-159]. Co więcej, nauczyciele – choć postrzegani jako wykwalifikowani i dysponujący pewnym zakresem autonomii (w tworzeniu programów nauczania, w pracy w klasie) oraz zatrudnieni głównie w sektorze publicznym swoich krajów, w systemach oświaty zwykle nie opierających się sztywno na kryteriach „zysku” – nie są z powodu tych cech całkowicie chronieni przed negatywnymi skutkami utowarowienia ich siły roboczej i w wielu krajach, w odpowiedzi na te negatywne skutki, zaobserwowano nasilenie się protestów pracowniczych w sektorze edukacji. Na przykład istotne zwiększenie wydajności w edukacji poprzez innowacje technologiczne jest wciąż bardzo trudne, dlatego dążenie do obniżania kosztów często przekładane jest na wydłużenie czasu pracy bądź zwiększenie liczebności uczniów w grupie nauczanej przez jednego nauczyciela (por. [Silver 2009, s. 158-164]).

Choć szeroko rozumiana edukacja trwa całe życie (przebiega także poza murami szkolnymi), nieodzowną potrzebą jest inwestowanie w rozwój obowiązkowej, powszechnej edukacji, instytucjonalnie organizowanej przez państwo w ramach jego polityki oświatowej.

## **2. Miejsce edukacji w sektorze publicznym w Polsce – rozważania ogólne**

Głębokie przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu, związane ze zmianą ustrojową w 1989 r. oraz przystąpieniem do Unii Europejskiej, wywołały i wciąż wywołują zmiany w obszarze polskiej edukacji publicznej, stanowiącej istotną część sektora publicznego.

Założenie, że sposób postrzegania klienta w polskiej edukacji powinien być badany i analizowany w przedmiotowym kontekście funkcjonowania sektora publicznego w Polsce oraz kierunków jego zmian, wymaga choć pobieżnego nakreślenia charakterystyki tego sektora oraz ujawniających się w nim trendów zarządzania, z uwzględnieniem wybranych aspektów teoretycznych i praktycznych.

Już samo teoretyczne określenie sektora publicznego jest trudne. Jak pisze J. Kleer: „Teoria ekonomii zawsze miała kłopoty z określeniem sektora publicznego, wyraźnym wyspecyfikowaniem zasad jego funkcjonowania, przede wszystkim z przedstawieniem celów i zadań, jakie ma do realizacji. Miało to miejsce w przeszło-

ści, występuje także współcześnie, głównie dlatego, że teoria ekonomii nie jest jedna, dzieli się, podobnie jak w przeszłości, na liczne nurty, które w odniesieniu do identycznej rzeczywistości rządzą się różnymi, a co najmniej zmodyfikowanymi paradygmatami. Jeśli nawet uznają, że najbardziej racjonalnym systemem ekonomicznym jest gospodarka rynkowa i jego swoista nadbudowa polityczno-społeczna, jaką jest ustrój demokratyczny, to wszakże nie jest to równoważne z tym, że wzajemne relacje między tym, co prywatne, a tym, co publiczne, ujmowane są identycznie” [Kleer 2005, s. 9].

Wypowiedzi na temat sektora publicznego, i to zarówno osób profesjonalnie z nim związanych, jak i osób jedynie korzystających z jego usług, często zawierają elementy niejasności sugerujące różne rozumienie istotnych w tym zakresie pojęć. A. Karpiński i S. Paradysz, pisząc w 2005 r. o konieczności głębokiej reformy sektora publicznego jako całości, podkreślili istnienie w społeczeństwie błędnych stereotypów (wzmacnianych m.in. przez środki masowego przekazu), stawiających znak równości pomiędzy „demontażem państwa opiekuńczego” a „wyeliminowaniem lub likwidacją sektora publicznego”, choć według cytowanych autorów „wcale zaś tak nie jest, i być nie musi” [Karpiński, Paradysz 2005, s. 57]. Konsekwencje takiego myślenia to „nieporozumienia i zadziwiająco niski stan świadomości na ten temat” [Karpiński, Paradysz 2005], charakterystyczny zarówno dla Polski, jak i dla innych krajów UE. Dyskutując na temat przyczyn tak negatywnego stanu, Karpiński i Paradysz uwypuklili dwa aspekty: (1) w stosunku do wagi zagadnienia – zbyt małe zainteresowanie sektorem publicznym w literaturze naukowej, zarówno w kraju, jak i za granicą, w ostatniej dekadzie XX wieku, prowadzące do elementarnych problemów teoretycznych także w obszarze definicji; (2) „chaos informacyjny i wzajemne sprzeczności” w publikowanych danych źródłowych (także na łamach prasy), pochodzących z różnych krajów, jako wynik „nieuzgodnienia w skali międzynarodowej nawet elementarnych pojęć i zakresu sektora” [Karpiński, Paradysz 2005, s. 58]. Dlatego też autorzy cytowanego artykułu dokonali próby uporządkowania istniejących definicji „sektora publicznego” oraz powiązanych z nim określeń, dostrzegając ograniczenia każdego z nich.

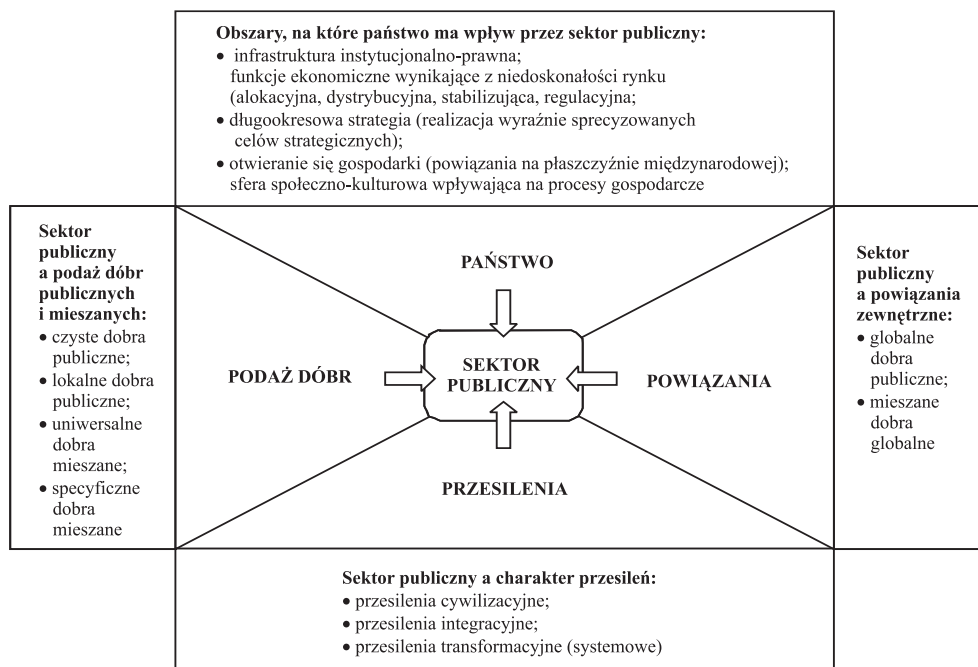
Sektor publiczny znajduje się w skomplikowanym systemie zależności. J. Kleer przeprowadził analizę tych zależności na podstawie wywiedzionych z badań poniższych założeń [Kleer 2005, s. 14]:

- podstawowe cele sektora publicznego nie są przez niego określane autonomicznie – to państwo powołuje ten sektor do określonych zadań i wyznacza mu cele do realizacji;
- sektor publiczny realizuje swoje działania, będąc włączonym w „różnoraki system powiązań”, charakterystyczny dla danego społeczeństwa – przy czym system zależności ma charakter dualny, objawiający przy pewnych warunkach charakter komplementarny, a przy innych konkurencyjny;
- funkcje sektora publicznego nie mają tylko czysto ekonomicznych uwarunkowań – w równym, a czasami nawet w większym stopniu na jego działalność wpływają czynniki polityczne czy społeczne, jak również kulturowe;



- efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinna podlegać ocenie na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym – „sektor ten ma głównie realizować pewne funkcje ważne z makroekonomicznego i makrospołecznego punktu widzenia”, a dokonanie jedynie ocen działań poszczególnych jego jednostek (na poziomie mikroekonomicznym/mikrospołecznym) nie pozwala ocenić ekonomicznego i społecznego uzasadnienia („zasadności”) ich funkcjonowania.

Szczegółowo opisane przez J. Kleera cztery siły wpływające na kształt, wielkość i funkcje sektora publicznego – państwo, podaż dóbr, okresowe przesilenia (transformacje) oraz powiązania zewnętrzne – poddane dalszej analizie pozwoliły na zidentyfikowanie pogłębionych zależności [Kleer 2005, s. 13-51]. Autorki niniejszego artykułu pokusiły się o syntetyczne przedstawienie graficznie (rys. 1) podstawowych elementów skomplikowanego systemu zależności sektora publicznego, zaprezentowanego w cytowanym źródle.



**Rys. 1.** System zależności sektora publicznego od państwa, podaży dóbr, okresowych przesileń i powiązań zewnętrznych

Źródło: własne opracowanie graficzne na podstawie [Kleer 2005, s. 13-51].

Niezależnie od sposobu definiowania sektora publicznego w każdym nowoczesnym państwie edukacja zawsze w większym lub mniejszym stopniu jest elementem tego sektora (i tym samym ma jego charakterystyczne atrybuty), natomiast kwestią do dyskusji jest, „w jakich proporcjach w podaży usług edukacyjnych uczestniczy sektor publiczny, a w jakich prywatny” [Kleer 2005, s. 29], a tym samym na jakim

poziomie usługi te są finansowane w ramach sektora publicznego. Konkurując na poziomie planowania wydatków z budżetu państwa z wydatkami m.in. na ochronę zdrowia, opiekę społeczną itd., budżet oświaty uzależniony jest od czynników o ekonomicznym znaczeniu (np.: spadku wskaźnika urodzin przy wysokim odsetku bezrobotnych lub emerytów). Tak też jest w Polsce.

Według danych Eurostatu z 2007 r. wyrażone odsetkiem PKB i odsetkiem ogółu wydatków publicznych wydatki Polski na szeroko rozumianą edukację (5,70% PKB, 13,55% całości wydatków) nieznacznie przewyższają średnią dla UE-27 (5,29% PKB, 12,34% ogółu wydatków), natomiast wydatki na edukację kalkulowane w przeliczeniu na głowę mieszkańca rysują rzeczywisty obraz wydatkowej aktywności państwa – na tle średniej dla UE-27 (1270,31 euro), wydatki Polski na edukację (463,33 euro) są blisko trzykrotnie mniejsze, ukazując dystans, jaki pozostaje nam do zredukowania [Skica i inni 2009, s. 10]. Aktualne dane GUS wskazują, że zatrudnienie w sektorze publicznym (ok. 3,20 mln pracujących) wynosi 40% zatrudnienia ogółem, a największa część całości tego zatrudnienia przypada na edukację (ok. 0,97 mln pracujących), stanowiąc 30% wszystkich zatrudnionych w sektorze publicznym [GUS 2010, s. 24-25]. Oznacza to, że w Polsce – patrząc z perspektywy wielkości zatrudnienia – edukacja nadal niemal całkowicie należy do kompetencji sektora publicznego, gdyż zatrudnienie w obszarze edukacji w sektorze prywatnym w tym samym czasie wynosi zaledwie 0,05 mln pracujących, stanowiąc 5% zatrudnionych w całym obszarze edukacji [GUS 2010].

Bazową częścią edukacji jest system oświaty, w całokształcie rozumiany jako „organizacja upowszechniania wykształcenia ogólnego i zawodowego w społeczeństwie, ogół funkcjonujących w danym społeczeństwie wzajemnie powiązanych instytucji powołanych do tego celu: szkół, ośrodków wychowania pozaszkolnego i kształcenia ustawicznego oraz placówek upowszechniania wiedzy i kultury” [Milerki, Śliwerski 2000, s. 221], którego funkcjonowanie jest dookreślane wciąż aktualizowanym prawem oświatowym.

Przez ponad dwadzieścia ostatnich lat polska oświata mierzy się z permanentnymi zmianami. B. Śliwerski, „zaglądając za kulisy” polskiej polityki oświatowej, dokonał szczegółowej analizy kierunków, zwrotów i zakresu licznych zmian zachodzących w systemie edukacji w latach 1989-2009, wyróżniając fazy związane z kolejnymi rządami [Śliwerski 2009]. Uzyskany w ten sposób przejrzysty obraz permanentnych zmian polskiej oświaty na przestrzeni transformacji skomentował stwierdzeniem, że „to co dla jednych było opatrzone określeniem „tym lepiej”, dla innych oznaczało „tym gorzej”” [Śliwerski 2009, s. 311]. W ostatnich dwóch dekadach polska oświata doświadczyła zarówno reform strukturalnych, jak i głębokich reform systemowych, w których B. Śliwerski dostrzega dwa przecinające się nurty zmian edukacyjnych: (1) decentralizację i autonomię oświaty, jej uspołecznienie i demokratyzację, (2) dążenie do centralizacji, etatyzmu czy autorytaryzmu [Śliwerski 2009, s. 12]. Reformy strukturalne, odnoszące się do ustroju systemu oświaty, dotyczyły np.: regulacji płac nauczycieli, wprowadzenia stopni awansu zawodowe-

go nauczycieli, wymiaru czasu pracy nauczyciela, ustalenia granic wiekowych trwania obowiązku szkolnego, zmiany określenia typów szkół i związanych z tym relacji pomiędzy typami szkół i poziomami kształcenia itp. Natomiast reformy systemowe związane ze zmianą "logiki" systemu oświatowego dotyczyły np.: przejmowanie szkół przez jednostki samorządu terytorialnego (decentralizacji kształcenia), zakładania i prowadzenia szkół przez stowarzyszenia i fundacje czy osoby prywatne, liberalizacji rynku podręczników szkolnych, wprowadzenia mierzenia jakości pracy szkoły oraz zmiany sposobu sprawowania nadzoru pedagogicznego (por. [Śliwerski 2009, s. 39]). Pomimo permanentnych zmian w polskim systemie oświaty, a czasami w związku z nimi, w okresie transformacji wciąż ujawniały i ujawniają się grupy (zarówno osób profesjonalnie, jak i nieprofesjonalnie związanych z oświatą/pedagogiką) niezadowolonych z obowiązującego systemu edukacji.

**Tabela 2.** Liczba szkół różnego typu w zależności od rodzaju organu prowadzącego, lata 1990-2009

Szkoły według typu	Rok szkolny	Ogółem	Organ prowadzący szkołę:				
			jednostki administracji centralnej (rządowej)	jednostki samorządu terytorialnego	organizacje społeczne i stowarzyszenia	organizacje wyznaniowe	pozostałe
Szkoły podstawowe	1990/1991	20 533	20 447	–	80	1	5
	1998/1999	19 096	765	17 954	199	36	142
	1999/2000	17 743	48	17 314	187	47	147
	2008/2009	14 067	42	13 134	559	76	256
Gimnazja	1990/1991	–	–	–	–	–	–
	1998/1999	–	–	–	–	–	–
	1999/2000	6 121	48	5 702	181	58	132
	2008/2009	7 204	35	6 469	346	126	228
Licea ogólnokształcące	1990/1991	1 100	1 007	–	65	18	10
	1998/1999	2 003	959	627	177	70	170
	1999/2000	2 156	2	1 709	180	80	185
	2008/2009	2 386	1	1 934	171	90	190
Zasadnicze szkoły zawodowe, technika i licea profilowane	1990/1991	x	x	x	x	x	x
	1998/1999	7 660	5 901	1 435	173	22	129
	1999/2000	8 066	199	7 511	173	30	153
	2008/2009	5 206	180	4 684	159	25	158

Legenda: „–” brak szkół danego typu w wymienionym roku szkolnym;

„x” brak danych GUS opublikowanych w *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [GUS 2009].

W świetle wielości zmian w polskim systemie oświaty w niniejszym artykule jest możliwe jedynie fragmentaryczne ich zobrazowanie – dobrym przykładem jest dynamika zmian w liczbie szkół różnego typu (tab. 2), odzwierciedlająca:

- przełamanie edukacyjnego monopolu państwa (liczone od uzyskania pod koniec 1989 r. osobowości prawnej przez Społeczne Towarzystwo Oświatowe, co umożliwiło powoływanie pod logo STO nowych szkół niepublicznych, w których za naukę pobiera się czesne), oraz
- przywołane wyżej zmiany w zakresie przejmowania i prowadzenia szkół uprzednio państwowych przez jednostki samorządu terytorialnego, w ramach ich zadań własnych (obejmujących także zakładanie, łączenie, przekazywanie i likwidację szkół), jak również
- ustanowienie nowego typu obowiązkowej szkoły (gimnazjum umiejscowione w systemie oświaty po szkole podstawowej).

Główne cele systemu oświaty, co najmniej w jej części stanowiącej element sektora publicznego, ustalane są i uszczegóławiane w podstawach programowych na poziomie państwa jako całości. K. Ferenc podkreśla, że „zwolennicy każdej ideologii, mniej lub bardziej jawnie, chcieliby mieć wpływ na opanowanie programów podstawowej obowiązkowej edukacji. Przede wszystkim dlatego, że jest to możliwość wprowadzenia takich odniesień aksjologicznych, jakie przyjmują za właściwe, co w konsekwencji pozwoli na wybór, selekcję treści kształcenia i wychowania (...). Szczególne znaczenie dla siły, z jaką wprowadzana zostaje ideologia, ma determinacja osób i grup nieprofesjonalnie związanych z edukacją – za to z wyraźnym wyobrażeniem osób i społeczeństwa, jakie chcieliby jak najszybciej ukształtować” [Ferenc 2002, s. 7-8]. Stąd problematyka oświatowa znajduje istotne miejsce w programach partii politycznych w Polsce i jest przedmiotem sporów politycznych, a dochodzenie do władzy przeciwstawnych ugrupowań politycznych z reguły znajduje odbicie w przeciwstawnych zmianach wprowadzanych do systemu oświaty. Towarzyszą temu naciski różnych grup interesu oraz zarzuty stawiane przez przedstawicieli jednych stron zainteresowanych przedstawicielom innych stron zainteresowanych, że ci nie mają wymaganej wiedzy (np. ekonomicznej, pedagogicznej) niezbędnej dla reformowania systemu oświaty lub – co gorsza – że mają wiedzę błędną, albo że nie deklarują wprost celów, do których dążą, czy też nie rozumieją, do jakich rezultatów doprowadzą proponowane/wprowadzane zmiany.

### 3. Nowe zarządzanie publiczne a polskie prawo oświatowe

Wiek XX, a zwłaszcza okres po II wojnie światowej, to obserwowany w świecie czas rozrostu państwa – wzrasta zakres zadań realizowanych przez państwo i rośnie liczba urzędników. Kryzys lat 70. XX wieku ujawnił jednak znaczne niezadowolenie obywateli wielu państw z funkcjonowania administracji publicznej, postrzeganej jako nadmiernie rozbudowana, realizująca zbyt wiele zadań, o wysokich kosztach funkcjonowania i niskiej efektywności działań (zob. np.: [Mazur 2005, s. 57]).

Lata 80. i 90. XX wieku przyniosły liczne próby reorganizacji administracji publicznej i usług publicznych, uwzględniające wdrażanie efektywnych rozwiązań (zasad/metod /technik) sprawdzonych w zarządzaniu biznesem dla poprawy zarzą-

dzania w obszarze publicznym. Najczęściej przywoływanymi w literaturze przykładami są zmiany w Wielkiej Brytanii, Australii, Nowej Zelandii i USA. Obserwowane w praktyce – a związane m.in. z historyczną, instytucjonalną i polityczną specyfiką poszczególnych krajów – istnienie zróżnicowanych nurtów i odmian nowego zarządzania publicznego jest mocno eksponowane przez wielu autorów (por. np.: [Hood 1991; 1995; Mazur 2005; Izdebski 2007; Supernat 2003; 2008; Bugdol 2008]). Mówi się nawet o ukształtowanych w ramach NPM różnych modelach [Opolski, Modzelewski 2004, s. 35-38], o zróżnicowanym nazewnictwie czasowo równolegle stosowanym do określania NPM [Izdebski 2007, s. 12] i/lub – używając analogicznych określeń – o ukształtowanych w ramach NPM wielu koncepcjach, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć [Mazur 2005, s. 59]:

- menedżeryzm (*managerialism*)
- rynkowo zorientowaną administrację publiczną (*marketoriented administration*),
- rząd przedsiębiorczy (*entrepreneurial government*),
- zarządzanie biznesowe (*business-like management*).

Generalnie autorzy, powołując się na brak w literaturze jednolitej, satysfakcjonującej definicji nowego zarządzania publicznego, w trochę różny sposób formułują liczbę (od pięciu do dziesięciu) i treść jego podstawowych założeń. Natomiast europejskie opracowanie przeglądowe dotyczące autonomii szkół [Eurydice 2008, s. 12], opierając się na założeniach wyodrębnionych przez Hooda w *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (2001), w pięciu zasadach NPM wymienia: (1) „umieszczenie klienta w centrum działań państwa i zmienianie w ten sposób mentalności sektora publicznego”, (2) „decentralizację polegającą na przekazaniu zadań na poziom najbliższy terenowi działania”, (3) „odpowiedzialność urzędników państwowych przed społecznością lokalną”, (4) „położenie nacisku na jakość usług i sprawność działania instytucji publicznych”, (5) „zastąpienie tradycyjnych kontroli proceduralnych oceną na podstawie wyników”.

Zorientowanie administracji publicznej (na różnych jej szczeblach) na klienta oraz ukierunkowanie jej na jakość m.in. spowodowało, w wielu krajach świata, wdrażanie w urzędach systemów zarządzania jakością zgodnych z ISO 9001 oraz innych modeli samooceny i oceny, np.: EFQM i CAF. Obserwujemy to również w Polsce. Równocześnie, jak pokazują badania literatury naukowej związanej z NPM, a potencjalnie dostępnej nauczycielom, postrzeganie obywateli jako klientów/konsumentów usług administracji publicznej, włącznie z nazywaniem ich w tym kontekście klientami:

- wśród specjalistów wypowiadających się w obszarze prawa administracyjnego – choć stosowane, budzi opory (zob. tab. 3);
- wśród specjalistów wywodzących się z ekonomii i/lub zarządzania – jest powszechnie przyjęte (zob. np. [Opolski, Modzelewski 2004; Bugdol 2008] oraz publikacje w pracy zbiorowej [Lisiecka, Papaj 2009]).

Stosowanie w praktyce koncepcji nowego zarządzania publicznego ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Dla zwolenników NPM był/jest istotny jej rewo-

lucyjny charakter – zupełnie nowe spojrzenie na zarządzanie sektorem publicznym, umieszczające klienta w centrum działań i kładące nacisk na jakość świadczonych usług. Przeciwnicy NPM natomiast podkreślają, że koncepcja ta, choć stosowana już od lat 80., „nie przelamuje utrwalonych, biurokratycznych przyzwyczajzeń” [Bugdol 2008, s. 157].

**Tabela 3.** Przykłady postrzegania klienta w administracji publicznej – w kontekście koncepcji NPM

Autor, tytuł publikacji	Aspekty postrzegania „klienta”/”konsumenta” w świetle koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM)
1	2
<p>J. Supernat (2003), <i>Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management</i></p>	<p>Supernat przypomina, że „tradycyjne publiczne zarządzanie rzadko traktuje członków społeczeństwa jako <b>klientów</b> czy <b>konsumentów</b>”, z reguły bezosobowo postrzegając jednostkę – zarówno pracownika, jak i petenta [Supernat 2003, s. 4]. Zgodnie z koncepcją NPM „bardziej rynkowa administracja publiczna powinna być zorientowana na <b>konsumentów</b>. Innymi słowy, organy i, przede wszystkim, agencje rządowe powinny postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich <b>klientów</b> czy <b>konsumentów</b>, których potrzeby należy znać i zaspokajać. Logika reagowania na potrzeby <b>konsumentów</b> 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 <b>konsumentów</b> może poprawić efektywność i etykę administrowania. (...) Swoją drogą idea, że organy i agencje administracyjne mają <b>klientów</b> czy <b>konsumentów</b>, nie jest wcale taka nowa. (...) w 1936 r., a więc w okresie apogeum tradycyjnego publicznego zarządzania, teoretyk administracji – M. Dimock – zauważył, że „zadowolenie <b>konsumenta</b> jest w równej mierze zadaniem administracji publicznej, jak i biznesu. (...) Jeżeli funkcjonariusz administracji ma stale na względzie ostateczny rezultat, a mianowicie zadowolenie <b>konsumenta</b>, to działania, jakie należy podjąć, aby poprawić organizację administracji, stają się oczywiste” [Supernat 2003, s. 8].</p>
<p>I. Lipowicz (2005), <i>Prawo obywatela do dobrej administracji</i></p>	<p>Lipowicz, przedstawiając na Seminarium Kolegium NIK referat <i>Prawo obywatela do dobrej administracji</i>, trzy razy używa terminu klienta, podkreślając, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• w UE przyjmuje się, że „prawo załatwiania jej spraw bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie przysługuje <u>każdej</u> osobie, [gdzie:] „każda osoba” osoba prywatna, podmiot administrowany, <b>klient</b> administracji, „rezydent administracyjny” – te pojęcia ilustrują pewną bezradność doktryny w poszukiwaniu pojęcia – szerszego niż obywatel – które opisze partnera administracji, a który nie chce być dłużej „podmiotem administrowanym” [Lipowicz 2005, s.5];</li> <li>• Europejski Kodeks Dobrej Administracji „dotyczy całokształtu kontaktów „urzędów, instytucji i agencji” Unii z jednostką, „chyba że kontakty te podlegają przepisom szczególnym”. Nie tylko więc sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej, załatwiana w drodze decyzji (lub postanowienia) czy też ugody administracyjnej, ale każdy „kontakt” przypominający kontakt <b>klienta</b> z usługodawcą powoduje swiste uruchomienie Kodeksu” [Lipowicz 2005, s. 12-13];</li> <li>• „elementem zasadniczo poprawiającym „poczucie bezpieczeństwa” <b>klienta</b> (bo tak jest w coraz większym stopniu rozumiany) administracji jest obowiązek potwierdzania w ciągu dwóch tygodni odbioru każdego pisma” [Lipowicz 2005, s. 19].</li> </ul>

Tabela 3, cd.

1	2
S. Mazur (2005), <i>Nowe zarządzanie publiczne</i>	W podręczniku akademickim <i>Administracja publiczna</i> pod redakcją J. Hausnera, w podrozdziale <i>Nowe zarządzanie publiczne</i> S. Mazur używa terminu „ <b>klitent</b> ” tylko dwa razy – bez żadnego szerszego odniesienia się do znaczenia „orientacji na <b>klidenta</b> ” (tak ważnej dla jakości usług świadczonych przez administrację publiczną), tj. nie przywiązując wagi do tego aspektu NPM. Według autora pracy [Mazur 2005, s. 59], „syntetycznego zestawienia procesów charakteryzujących nowe zarządzanie publiczne dokonali Naschold, Vonotter (1996), którzy wskazali na: (1) rozdzielenie ról <b>klidenta</b> (odbiorcy usługi) od dostawcy usług, (2) promowanie kontraktowania usług publicznych, (3) zorientowanie na osiąganie wyników, (4) uelastycznienie płacy i warunków pracy, (5) rozdzielenie aktywności politycznej (planowanie i podejmowanie decyzji strategicznych), od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych), (6) wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych do administracji publicznej, (7) zorientowanie działań na <b>klidenta</b> , (8) wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard”.
H. Izdebski (2007), <i>Od administracji publicznej do public governance</i>	Izdebski przywołuje zdanie jednego z ekspertów Banku Światowego, że terminu NPM „używa się do opisanego kultury zarządzania, która koncentruje się na <b>obywatelu</b> czy wręcz <b>konsumentie</b> ( <i>customer</i> ) oraz na odpowiedzialności za rezultaty” [Izdebski 2007, s. 13]. „Punktem odniesienia [dla NPM] jest zatem <b>obywatel</b> jako <b>konsument</b> usług administracji, a istotną metodą zapewnienia satysfakcji tego <b>konsumenta</b> mają być <i>contract-like arrangements</i> , który to termin obejmuje nie tylko szczególny outsourcing administracyjny, tj. kontraktowanie, po zastosowaniu odpowiednich jawnych procedur, konkursowych, z przedsiębiorcami lub organizacjami pozarządowymi, świadczeń z zakresu zadań publicznych, lecz również quasi-kontraktowanie ze stworzonymi w tym celu w obrębie administracji publicznej względnie samodzielnymi agencjami, działającymi w rezultacie na innej zasadzie niż klasyczne budżetowanie. Z tego punktu widzenia NPM stanowił próbę porzucenia (...) modelu organizacji biurokratycznej, a zarazem wprowadzenia ograniczonej – do kategorii ekonomicznych – realnej odpowiedzialności (...) jednostek administracji” [Izdebski 2007, s. 13].
J. Supernat (2008) <i>Administracja (...) i nowe publiczne zarządzanie</i>	Supernat, opisując NPM, podkreśla, że : <ul style="list-style-type: none"> <li>• „...do najważniejszych celów NPM należy lepsze powiązanie rządu i obywateli oraz poprawa zadowolenia obywateli-<b>klitentów</b> z usług publicznych”;</li> <li>• NPM jest zorientowany na rezultaty, co oznacza „zorientowanie raczej na kontrole wyjść (efektywność i zadowolenie obywateli-<b>klitentów</b>) niż na wejścia (zasoby w dyspozycji organów administracyjnych)” [Supernat 2008, s. 2, 5].</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie pozycji literaturowych wymienionych w tabeli.

Niektórzy autorzy uważają, że czas NPM już się skończył, mając na myśli nowe trendy w reorganizacji, przyjmujące za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie („dobre rządzenie” czy też „publiczne współzarządzanie” – *good governance, public governance*), jednak nawet przy takim podejściu H. Izdebski podkreśla, że „wiele jego [NPM] elementów, takich jak zwracanie uwagi na aspekty finansowe, kwantyfikacje w sferze zadań i efektów ich wykonywania, outsourcing czy zarządzanie jakością, w administracji publicznej zachowuje swoją aktualność” [Izdebski

2007, s. 14]. Natomiast J. Supernat zauważa, że „możliwość postawienia znaku równości pomiędzy pojęciem *governance* a pojęciem NPM dopuszcza w szczególności D.F. Kettl [2000]”, a inni przywoływani przez niego autorzy, choć „podnoszą istnienie między nimi fundamentalnych różnic”, to jednak „nie kwestionują ‘nachodzenia na siebie’ koncepcji *governance* i NPM” [Supernat 2008, s. 2 i 4].

W Polsce, choć potrzeba przebudowy państwa po 1989 r. w ramach transformacji ustrojowej była oczywista, to wiedza oraz świadomość społeczna, „jak i dlaczego” przebudowę państwa przeprowadzić, w tym jak przebudować jego sektor publiczny, była niewielka (zob. np. szkice Balcerowicza popularyzujące takie zagadnienia [Balcerowicz 1999]). Również szersze zainteresowanie tematyką nowego zarządzania publicznego w polskich pracach naukowych, w tym w publikacjach skierowanych także do szerszego grona odbiorców (np. dotyczących zarządzania jakością w sektorze publicznym), wydaje się datować dopiero od pierwszych lat XXI wieku. Upowszechnianiu podstawowej wiedzy o NPM służyła/służy internetowa strona rządowa poświęcona nowoczesnej administracji publicznej: [www.egov.pl](http://www.egov.pl) z umieszczonymi tam od 2004 r. publikacjami na temat NPM. Wydaje się, że wiele rozwiązań charakterystycznych dla NPM w polskim sektorze publicznym zostało stosunkowo niedawno wdrożonych czy jest nadal wdrażanych, że nie można uznać tego procesu za zakończony. Stąd upoważnione wydaje się nadal stosowanie terminu NPM w odniesieniu do ogółu zmian dotyczących reorganizacji całego sektora publicznego w Polsce. Autorki, posługując się jedną z pierwszych polskich prac [Supernat 2003] dotyczących NPM w administracji publicznej w ujęciu menedżerskim oraz syntetycznym nazewnictwem podsumowującym to podejście [Kowalczyk 2008], jak również oryginalnymi pracami Hooda [1991; 1995], przedstawiły założenia NPM w ujęciu 10 haseł oraz zwięźle opisały je w odniesieniu do administracji publicznej (tab. 4).

Wdrażanie koncepcji nowego zarządzania publicznego powinno przejawiać się m.in. w zapisach aktów prawnych regulujących sferę publiczną. W tym kontekście, jak się wydaje, nie bez związku z koncepcją NPM pozostaje fakt, że Unia Europejska przyznała każdemu swojemu obywatelowi „prawo do dobrej administracji”, zapisując je już w 2000 r. (Nicea) w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Najogólniej mówiąc, „administracja ‘dobra’ to w rozumieniu autorów karty niekoniecznie taka, która pozytywnie odpowiada na wniosek obywatela albo jest wobec niego dobra, bo opiekuńczo, świadcząc oddziałuje, ale taka, która jest sprawiedliwa, bezstronna i uczciwa, działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy, rozstrzyga w taki sposób sprawy administracyjne” [Lipowicz 2005, s. 3-4]. Późniejsze nadanie karcie „takiej samej mocy prawnej jak traktatom” przez odpowiedni zapis w Traktacie o Unii Europejskiej (art. 6 wersji skonsolidowanej TUE – uwzględniającej zmiany wprowadzone podpisanym w 2007 r. Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r.) powoduje, że zakres prawa obywatela (klienta) do dobrej administracji należy postrzegać szeroko, w odniesieniu do administracji zarówno unijnej, jak i krajowej, w tym polskiej. Podstawowe sformułowanie



„prawa do dobrej administracji” od 2001 r. uzupełnia Europejski Kodeks Dobrych Praktyk Administracyjnych, zbiór zaleceń pokazujących, jak w praktyce można realizować to prawo. Podkreśla się pozytywną rolę [Świątkiewicz 2007, s. 12 i 18], jaką zalecenia te mogą odegrać w usprawnianiu działalności administracji publicznej z uwzględnieniem „całości kontaktów”.

Oświata stanowi istotną część sektora publicznego, stąd oczekiwanie autorek, że wdrażanie koncepcji NPM w Polsce przejawia się m.in. w zapisach aktów prawnych, regulujących polski system oświaty. Do przeprowadzenia pogłębionej analizy aktualnych wersji aktów prawnych z tego obszaru, w kontekście poszukiwania w nich powiązań z koncepcją nowego zarządzania publicznego, wybrano:

- Ustawę o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (DzU 2004 nr 256, poz. 2572 – tekst jednolity z późn. zm., stan na 1.09.2010) – gdyż jest to podstawowy akt prawny regulujący system oświaty jako całość, podlegający od wielu lat zmianom odzwierciedlającym przemiany w oświacie;
- wydane na podstawie ww. ustawy Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego (DzU 2009 nr 168, poz. 1324) – gdyż istotnie czy nawet rewolucyjnie zmienia zasady i zakres nadzoru pedagogicznego, w którym (po zmianach) autorki dostrzegają wyraźną analogię do audytowania systemu zarządzania jakością zgodnego z ISO 9001.

Jak wykazała przeprowadzona analiza, w ustawie o systemie oświaty można odnaleźć przykłady rozwiązań odzwierciedlających koncepcję nowego zarządzania publicznego, odniesione do wszystkich założeń NPM w ujęciu hasłowym – zob. tab. 4.

**Tabela 4.** Od nowego publicznego zarządzania w modelu administracji publicznej do zapisów w polskim prawie oświatowym – na przykładach rozwiązań w ustawie o systemie oświaty

Model administracji publicznej w ujęciu menedżerskim NPM*)	Założenia NPM w ujęciu hasłowym**)	NPM w polskim prawie oświatowym – przykłady z ustawy o systemie oświaty ***)
1	2	3
Zorientowanie głównie na osiągnięcie wyników (ustalonych celów), a nie tylko na wejścia i procesy działania; Ocenianie działania przez osiągnięte wyniki, przy zastosowaniu mierzalnych wskaźników; Dopuszczanie zatrudniania na podstawie umowy (zamiast mianowania), wynagradzania adekwatnego do osiągniętych wyników i zwalnianie, gdy wyniki nie są wystarczająco dobre	← → 1. Orientacja na wyniki ← →	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ocena osiągnięć uczniów w egzaminach zewnętrznych (CKE/OKE), po każdym etapie nauki;</li> <li>• sprawozdania dyrektora dla m.in. rady szkoły, rady pedagogicznej, organu prowadzącego, dla nadzoru pedagogicznego nt. osiągniętych wyników;</li> <li>• programy naprawcze ukierunkowane na poprawę wyników uczniów z egzaminów zewnętrznych;</li> <li>• ustawowa możliwość zwolnienia dyrektora szkoły, gdy nie zostaną sformułowane programy naprawcze lub gdy nie są one realizowane;</li> <li>• ustalona struktura nadzoru pedagogicznego z uwzględnieniem wymogów sprawności, skuteczności i efektywności tegoż nadzoru</li> </ul>

1	2	3
<p>Lepsze wykorzystywanie mechanizmów rynkowej konkurencji przez administrację publiczną tam, gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi</p>	<p>← → 2. Korzystanie z mechanizmów rynkowej konkurencji ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• możliwość zakładania i prowadzenia szkół przez różne podmioty: jednostkę samorządu terytorialnego (w ramach zadań własnych), inną osobę prawną lub osobę fizyczną;</li> <li>• obsadzanie, w drodze konkursu, stanowisk: kuratorów, dyrektorów szkół prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego;</li> <li>• podawanie do wiadomości publicznej informacji o istniejącej sieci szkół publicznych;</li> <li>• konkurujące ze sobą podręczniki z wykazu podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego</li> </ul>
<p>Postrzeżenie osób i organizacji, z którymi administracja publiczna wchodzi w kontakt, jako swoich klientów/konsumentów, których potrzeby trzeba znać i zaspokajać; Możliwość konkurencji jednostek administracji o wybór przez klienta/konsumenta</p>	<p>← → 3. Orientacja na klienta/konsumenta ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• współpraca szkoły z rodzicami, w tym współdecydowanie rady rodziców w zakresie ustalonym ustawą (np.: opiniowanie harmonogramu poprawy efektywności kształcenia, programu wychowawczego i profilaktycznego, planu finansowego szkoły);</li> <li>• możliwość występowania rady rodziców z własnymi wnioskami i opiniami we wszystkich sprawach szkoły, skierowanymi do: wszystkich organów szkoły, do organu prowadzącego szkołę lub organu sprawującego nadzór pedagogiczny;</li> <li>• indywidualne podejście do uczniów ze specyficznymi potrzebami edukacyjnymi;</li> <li>• nowy sposób określania momentu rozpoczęcia obowiązku szkolnego i przygotowania przedszkolnego;</li> <li>• możliwość tworzenia oddziałów (klas) międzynarodowych;</li> <li>• możliwość realizacji obowiązku nauki poza szkołą (edukacja domowa);</li> <li>• ogłaszanie (do 15 czerwca) listy podręczników obowiązujących w przyszłym roku szkolnym;</li> <li>• obowiązek obrotu używanymi podręcznikami na terenie szkoły</li> </ul>
<p>Skoncentrowanie administracji publicznej na kierowaniu zamawianiem i monitorowaniem jakości usług (<i>outsourcing</i>), a nie na samodzielnym ich świadczeniu</p>	<p>← → 4. Realizacja funkcji własnych, korzystając z „osób” trzecich ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ustawowa możliwość przekazywania prowadzenia szkół pomiędzy różnymi jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie porozumienia między nimi</li> <li>• organ prowadzący szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów może przekazać, w drodze umowy, innej osobie prawnej lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły;</li> <li>• ustawa nie zabrania dyrektorowi szkoły korzystać z usług „osób” trzecich przy realizacji zadań związanych z obsługą szkoły (administracyjną, finansową i gospodarczą)</li> </ul>
<p>Odhodzenie od scentralizowanych rozwiązań w administracji publicznej dotyczących zatrudniania personelu i kierowania nim, prowadzenie gospodarki finansowej, zakupów i alokacji zasobów itp.</p>	<p>← → 5. Deregulacja ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dyrektor szkoły (jednoosobowo) zatrudnia i zwalnia pracowników (w tym nauczycieli i pracowników niepedagogicznych);</li> <li>• dyrektor szkoły odpowiada za finanse szkoły, może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły;</li> <li>• oddolna organizacja doskonalenia zawodowego na poziomie szkoły;</li> </ul>

Tabela 4, cd.

1	2	3
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• projektowanie tygodniowego planu pracy szkoły, według jej indywidualnych potrzeb;</li> <li>• możliwość podejmowania innowacji i eksperymentów pedagogicznych w szkole na podstawie uchwały rady pedagogicznej, po zaopiniowaniu ich projektów przez radę szkoły</li> </ul>
<p>Upelnomocnianie pracowników administracji publicznej do przejawiania inicjatywy ukierunkowanej na lepsze słuźenie klientom/ konsumentom i osiaganie lepszych wyników</p>	<p>← → 6. Upelnomocnianie pracowników ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kaźdy nauczyciel jako członek rady pedagogicznej bierze udział w kolejalnym opiniowaniu decyzji dyrektora, podejmowaniu obowiagujacych uchwal oraz uzyskiwaniu informacji dotyczacych szerokiego zakresu pracy szkoły;</li> <li>• tworzenie zespołow przedmiotowych i komisji ds. wraz z wyborem przez radę pedagogiczną przewodniczacych zespołow/komisji;</li> <li>• wybór podręcznika przez nauczyciela z wykazu podręczników dopuszczonych do uzytku szkolnego;</li> <li>• ustawowa moźliwość podejmowania w szerokim zakresie decyzji przez dyrektora szkoły (z własnej inicjatywy) lub na wniosek rady pedagogicznej, rady szkoły, rady rodzicow, samorzadu uczniowskiego, przy zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, rady szkoły, rady rodzicow, samorzadu uczniowskiego (np.: w sprawie systemu motywowania i nagradzania pracowników, tygodniowego rozkladu zajęc lekcyjnych, jednolitego stroju szkolnego itp.)</li> </ul>
<p>Generalnie zwracanie wiekszej uwagi na sposob, w jaki administracja publiczna czyni uzytek ze swoich ludzkich, rzeczowych i finansowych zasobow – zmniejszajac koszty świadczenia uslug publicznych z jednoczesnym podnoszeniem ich jakości</p>	<p>← → 7. Osiaganie wiecj mniejszym nakladem ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uprawnienia nauczycieli do nauczania dwow przedmiotow;</li> <li>• w ramach czasu pracy oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiagany jest realizowac dodatkowe zajęcia wynikajace z dzialalności statutowej szkoły, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze (tzw. godziny karciane w liczbie od 1 do 2 godz. w zalezności od typu szkoły);</li> <li>• obowiagek tworzenia systemu doskonalenia nauczycieli w szkole (np.: lekcje otwarte; hospitacje doskonalace, szkolenia rady pedagogicznej)</li> </ul>
<p>Wymaganie do kierownikow w administracji publicznej odgrywania (obok tradycyjnych rol kierowniczych) dodatkowych istotnych w słuźbie publicznej 5 rol, takich jak :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• architekt konsensusu;</li> <li>• popularyzator spraw lokalnych;</li> <li>• interpretator wartosci lokalnych;</li> <li>• wzor etycznego postepowania;</li> <li>• wspolwykonawca wladzy lokalnej.</li> </ul>	<p>← → 8. Poszerzenie tradycyjnych rol kierowniczych ← →</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dyrektor szkoły w wykonywaniu zadaw wspolpracuje z rada szkoły, rada pedagogiczna, rodzicami, samorzadem uczniowskim;</li> <li>• dyrektor przewodniczy radzie pedagogicznej jako kolejalnemu organowi szkoły;</li> <li>• wspolpraca szkoły ze srodowiskiem lokalnym (jeden z obszarow ewaluacji zewnetrznej dokonywanej przez nadzor pedagogiczny);</li> <li>• wspolpraca przedstawicieli roznych szczebli zarzadzania oswiatą z radami oswiatowymi potencjalnie tworzonymi na poziomie kraju i jednostki samorzadu terytorialnego (jako spolecznymi organami opiniodawczymi i wnioskodawczymi);</li> <li>• od kandydata na stanowisko dyrektora szkoły wymaga się przygotowania w zakresie zarzadzania;</li> <li>• szkołą moze kierowac osoba nie będacą nauczycielem</li> </ul>

1	2	3
Budowanie kultury organizacyjnej administracji publicznej, ukierunkowanej na elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość	← → 9. Adhokracja w miejsce biurokracji ← →	<ul style="list-style-type: none"> <li>• społeczne organy szkół (rady szkół, rady rodziców) mogą porozumiewać się ze sobą, ustalając zasady i zakres współpracy według potrzeb;</li> <li>• organ prowadzący szkoły różnych typów może je połączyć w zespół, zachowując odrębność rad poszczególnych typów szkół</li> </ul>
Współistnienie odpowiedzialności administracji publicznej przed konsumentami usług publicznych obok tradycyjnej odpowiedzialności za osiągnięcie celów politycznych (przyjętych i realizowanych w wyniku wyborów powszechnych)	← → 10. Nachylenie ku apolityczności ← →	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oświata Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa;</li> <li>• w szkole publicznej prowadzonej przez samorząd terytorialny nie mogą działać partie i organizacje polityczne</li> </ul>

Źródło: \* opracowanie własne na podstawie [Hood 1991; 1995; Supernat 2003; Kowalczyk 2008].

\*\* opracowanie własne na podstawie [Supernat 2003; Kowalczyk 2008].

\*\*\* opracowanie własne na podstawie pogłębionej analizy Ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (DzU 2004 nr 256, poz. 2572 – tekst jedn. z późn. zm., stan na 1.09.2010).

W Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej, dotyczącym nowego nadzoru pedagogicznego, zidentyfikowano najsilniejszą relację zapisów analizowanego aktu prawnego w odniesieniu do takich założeń NPM (w ujęciu hasłowym), jak: (1) orientacja na wyniki; (2) orientacja na klienta; oraz (3) poszerzenie tradycyjnych ról kierowniczych (dyrektor postrzegany jako menedżer oświaty) – zob. tab. 5.

**Tabela 5.** Nowe publiczne zarządzanie w polskim prawie oświatowym – przykładowe rozwiązania w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego

Wybrane założenia NPM*	Przykłady z rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego **
1	2
Orientacja na wyniki	<p>Wśród trzech formy nadzoru dwie szczególnie skupiają się na wynikach pracy szkoły:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• »ewaluacja« – jako praktyczne badanie oceniające przeprowadzane w szkole w następujących obszarach: (1) efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły; (2) procesy zachodzące w szkole; (3) funkcjonowanie szkoły w środowisku lokalnym, szczególnie w zakresie współpracy z rodzicami uczniów; (4) zarządzanie szkołą;</li> <li>• »kontrola« – jako działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny prowadzone w szkole w celu oceny stanu przestrzegania przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej</li> </ul>
Orientacja na klienta / konsumenta	<p>Rozporządzenie zawiera zapisy zgodne z „duchem” nastawienia na klienta szkoły (zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego), m.in. wymogi, by:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• w ramach trzeciej formy nadzoru pedagogicznego prowadzono »wspomaganie« – jako działania organu sprawującego nadzór mające na celu inspirowanie i intensyfikowanie w szkołach i placówkach procesów służących poprawie i doskonaleniu ich pracy (m.in.</li> </ul>

1	2
	<p>przez: przygotowywanie i podawanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej organu analiz wyników sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w tym wniosków z ewaluacji zewnętrznych i kontroli; upowszechnianie przykładów dobrej praktyki);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• po zakończeniu ewaluacji zewnętrznej wizytator przeprowadzający ewaluację przedstawił wyniki i wnioski z ewaluacji na zebraniu rady pedagogicznej, następnie w ciągu 7 kolejnych dni sporządził raport z przeprowadzonej ewaluacji;</li> <li>• organ sprawujący nadzór pedagogiczny (do dnia 31 sierpnia) podał do publicznej wiadomości plan nadzoru, tj. obszary ewaluacji i kontroli wraz z poziomami szkół;</li> <li>• organ sprawujący nadzór pedagogiczny zawiadomił dyrektora szkoły (oraz organ prowadzący szkołę) o zamiarze przeprowadzenia: <ul style="list-style-type: none"> <li>– ewaluacji zewnętrznej i jej zakresie (na 30 dni przed rozpoczęciem ewaluacji);</li> <li>– planowej kontroli i jej tematyce – (na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli);</li> </ul> </li> <li>• organ sprawujący nadzór pedagogiczny, prowadząc ewaluację zewnętrzną, wziął pod uwagę wyniki ewaluacji wewnętrznej przeprowadzonej w szkole</li> </ul>
Poszerzenie tradycyjnych ról kierowniczych	<p>Wymaga się, by dyrektor szkoły sprawował nadzór pedagogiczny, w ramach którego, współpracując z nauczycielami – przewodniczącymi komisji/zespołów, podejmuje działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ewaluacji wewnętrznej wraz z wykorzystywaniem jej wyników do doskonalenia jakości pracy szkoły;</li> <li>• kontroli przestrzegania przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej;</li> <li>• wspomaganie nauczycieli w realizacji ich zadań przez: organizowanie szkoleń i narad, motywowanie do doskonalenia i rozwoju zawodowego, przedstawianie nauczycielom wniosków wynikających ze sprawowanego przez dyrektora szkoły nadzoru</li> </ul>

Źródło: \* opracowanie własne na podstawie [Supernat 2003; Kowalczyk 2008].

\*\* opracowanie własne na podstawie pogłębionej analizy Rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego z dnia 7 października 2009 r. (DzU 2009 nr 168, poz. 1324).

Jak pokazano na przykładach, aktualne akty polskiego prawa oświatowego zawierają rozwiązania odzwierciedlające założenia koncepcji nowego zarządzania publicznego, w tym orientację na klienta – choć termin klient nie został ani razu użyty w analizowanych aktach prawnych.

#### 4. Wnioski końcowe dla dalszych badań nad postrzeganiem klienta w edukacji

Przez ponad 20 ostatnich lat sektor publiczny w Polsce, w tym polska oświata, mierzy się z ciągłymi zmianami i transformacją ustrojową. Uzmysłowanie sobie głębi skomplikowanych zależności, w jakich osadzony jest sektor publiczny, a w tym oświata jako jego istotny element, w realiach czasu permanentnych zmian i transformacji wydaje się szczególnie wymagać transdyscyplinarnego spojrzenia. Stąd przyjęcie perspektywy „pojedyńczej”, jednej specjalności lub jednego środowiska może być przyczyną zupełnie różnego postrzegania (czy wręcz – niepostrzegania) klienta w obszarze sektora publicznego, w tym w obszarze edukacji. Równocześnie z dokonanej analizy można wnosić, że koncepcja nowego zarządzania publicznego, ukierunkowana na dążenie do „dobrej administracji”, wpłynęła i wciąż wpływa na cało-

kształt systemu oświaty w Polsce, co – być może w sposób nie dla wszystkich uświadomiony w kontekście całokształtu koncepcji NPM – przekłada się na sposób zarządzania szkołami publicznymi. Uzasadnia to potrzebę prowadzenia badań nad postrzeganiem klienta w edukacji przez nauczycieli i innych przedstawicieli oświaty w relacji do koncepcji NPM, połączoną z próbą kompleksowego uwzględnienia aspektów transdyscyplinarnych.

## Literatura

- Altkorna J., Kramer T. (red.), *Leksykon marketing*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- Balcerowicz L., *Państwo w przebudowie*, Wyd. Znak, Kraków 1999.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008.
- Commission of the European Communities, *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*, COM(2002) 779 final., Brussels, 10.01.2003.
- Eurydice, *Autonomia szkół w Europie – strategie i działania*, Wyd. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2008.
- Fazlagić J., *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Wyd. Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2003.
- Ferenz K., *Charakter społeczeństwa a koncepcje edukacyjne w programach szkolnych*, „Edukacja” 2002 nr 2.
- GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2009, <http://www.stat.gov.pl>, 10.07.2010.
- GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I kwartale 2010 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2010, <http://www.stat.gov.pl>, 10.07.2010.
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Hood Ch., *A public management for all seasons?* „Public Administration” 1991 vol. 69, Spring.
- Hood Ch., *The „New Public Management” in the 1980s: variations on a theme*, „Accounting, Organizations and Society” 1995 vol. 20, no 2/3.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne” 2007 nr 1.
- Jeżowski A., *Zarządzanie finansami oraz majątkiem w szkole i placówce oświatowej*, [w:] *Vademecum menadżera oświaty*, red. C. Plewka, H. Bednarczyk, Wyd. Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2000.
- Karpiński A., Paradyś S., *Sektor publiczny w krajach Unii europejskiej*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce na Świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce na Świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kleer J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce na Świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- 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.
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, Seminaryjne Kolegium NIK „Dobra administracja”, Warszawa 2005, <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/dobra-administracja>, 10.09.2010.

- Lisiecka K., Papaj T. (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego i Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009.
- Mazur S., *Nowe zarządzanie publiczne*, [w:] *Administracja publiczna*, red., J. Hausner, PWN, Warszawa 2005.
- Meighan R., *Socjologia edukacji*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1993.
- Milerski B., Śliwerski B. (red.), *Pedagogika – leksykon PWN*, PWN, Warszawa 2000.
- Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1999.
- OECD, *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, OECD Publications Service, Paris 2003.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Wyd. Akademickie Żak, Warszawa 2001.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Piowar-Sulej K., *Zarządzanie personelem nauczycielskim w oświacie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- PN-EN ISO 9000:2006 *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, PKN, Warszawa 2006.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego z dnia 7 października 2009 r., DzU 2009 nr 168, poz. 1324.
- Rubacha K., *Edukacja jako przedmiot pedagogiki i jej subdyscyplin*, [w:] *Pedagogika. Podręcznik akademicki*, t. 1, red. Z. Kwieciński, B. Śliwerski, PWN, Warszawa 2006.
- Silver B.J., *Globalny proletariat. Ruchy pracownicze i globalizacja po 1870 r.*, Książka i Prasa, Warszawa 2009.
- Skica T., Pomianek T., Pater R., Tarnawska E., *Sektor publiczny w Polsce. Efektywność w dobie kryzysu*, „e-Finanse” 2009 nr 3, [www.e-finanse.com](http://www.e-finanse.com), 10.07.2010.
- Słownik języka polskiego* (wydanie internetowe), PWN, <http://sjp.pwn.pl>, 10.07.2010.
- Słownik pojęć ekonomicznych*, PWN, Warszawa 2007.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe”, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003 nr 2.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja” 2008 nr 1.
- Szarfenberg R., *Kwestia edukacyjna*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Wyd. Śląsk, Katowice 1998.
- Sztucki T. (red.), *Encyklopedia marketingu. Definicje-Zasady-Metody*, Wyd. Placet, Warszawa 1998.
- Śliwerski B., *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro RPO, Warszawa 2007.
- UNDP (*Nations Development Programme*), *Human Development Reports*, <http://hdr.undp.org/en>, 10.07.2010.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU 2004 nr 256, poz. 2572, tekst jednolity z późn. zm., stan z 1.09.2010.
- West-Burnham J., Davies B., *Zarządzanie jakością jako odpowiedź na potrzebę zmian w systemie edukacji*, [w:] *Jakość, planowanie i doskonalenie kwalifikacji zawodowych w zarządzaniu oświatą*, red. D. Ekiert-Grabowska, D. Elsner, Program TERM FRSE, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Radom 1997.

**PERCEPTION OF A CUSTOMER IN EDUCATION  
AND THE CONCEPT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT  
– PART I: ECONOMIC, PEDAGOGICAL  
AND LEGAL BACKGROUND**

**Summary:** This is the first part of a broader scientific work, related to Polish realities of the changes and transformation time, concerning perception of a customer in education in relation to the concept of New Public Management (NPM). The whole research program is shown. Different meanings of the terms customer and consumer are confronted. References to the pedagogical understanding and economic importance of education in the context of globalization and dynamics of labor movements are made. The place of education in the public sector in Poland is outlined, taking into account viewpoints of economists and educators. Basic assumptions of the NPM concept are discussed. Examples of solutions in Polish educational law are analyzed as consistent with the concept of NPM. Conclusions for further detailed studies of perception of a customer in education are drawn.