

Redakcja naukowa:
Ewa Maria Marciniak, Jerzy Szczupaczyński

NOWE IDEE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Wyzwania i dylematy



DOM
WYDAWNICZY
ELIPSA

50 lat
UNIWERSYTET
INP
WARSZAWY

NOWE IDEE
ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Wyzwania i dylematy

Instytut Nauk Politycznych
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

NOWE IDEE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Wyzwania i dylematy

Redakcja naukowa
Ewa Maria Marciniak, Jerzy Szczupaczyński



Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci

prof. dr hab. Jacek Raciborski
dr hab. Wojciech Łukowski, prof. UW

Opracowanie redakcyjne
Hanna Gulczyńska

Projekt okładki
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-180-0



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

Część I. Wokół koncepcyjnych podstaw współzarządzania

Stanisław Mazur: Cyrkulacja idei zarządzania publicznego	13
Piotr Sałustowicz: <i>Governance</i> : dylemat społeczeństwa obywatelskiego?	36
Jacek Sroka: W jakim kierunku powinien się rozwijać <i>software</i> zarządzania publicznego? Wielopasmowość, deliberacyjne godzenie interesów, ekwiwalentność, intuicja	64

Część II. Mechanizmy, strategie, narzędzia

Jerzy Szczupaczyński: Zarządzanie przez wartości w sferze publicznej	81
Jolanta Itrich-Drabarek: Standaryzacja usług publicznych jako klucz do dobrego rządzenia	99
Tomasz Mering: Pomiar jakości rządzenia (<i>governance</i>)	123
Ewa Maria Marciniak: Mentoring jako nowa idea i praktyka w zarządzaniu w organizacjach	145
Violetta Korporowicz: Zarządzanie progresywne w zdrowiu publicznym jako przejaw <i>public governance</i>	157

Część III. Ewolucja zarządzania publicznego w Polsce. Dyskurs i rzeczywistość

Dawid Sześciło: Ewolucja polskiego systemu usług publicznych – od upaństwowienia do urynkowienia?	175
Ewa Bogacz-Wojtanowska: Blaski i cienie współpracy międzysektorowej	189
Agnieszka Bejma: Organizacje pozarządowe jako podmioty zarządzania publicznego	211
Sebastian Kozłowski: Meandry reform samorządu lokalnego w Polsce	231
Witold Mikułowski: Wpływ prawa na sprawność polskiej administracji publicznej w świetle współczesnych koncepcji rządzenia i zarządzania publicznego	264
Notki biograficzne	289

Wstęp

W naukach społecznych rosnąca popularność określonych kategorii badawczych jest zazwyczaj refleksem procesów, które zmieniają rzeczywistość, a które badacze usiłują opisać i zrozumieć. Niekiedy jednak kariera pojęć może być traktowana jako wyraz poznawczej bezradności, szczególnie wtedy, gdy mają one polisemiczny charakter, a w ich wykorzystaniu dominują preteoretyczne konteksty. Uwaga ta odnosi się do modnego pojęcia współzarządzania (*governance*), choć w tym przypadku nie bez znaczenia są także perturbacje związane z konstytuowaniem się nowego obszaru interdyscyplinarnej refleksji, jakim jest publiczne zarządzanie. Niniejsza publikacja powstała z intencją szerszego, bardziej krytycznego spojrzenia na idee i koncepcje, które od kilku dekad dominują w akademickim dyskursie. W części trzeciej książki obecna jest także próba oceny ich praktycznych odniesień w kontekście polskich doświadczeń. Książka adresowana jest do badaczy zarządzania publicznego i polityk publicznych, a także studentów i pracowników administracji.

Nie stawialiśmy sobie za cel prezentacji wszystkich problemów, które są obecne w dyskusjach na temat zmian zachodzących w zarządzaniu publicznym. Taki zamiar byłby niewykonalny w ramach jednej monografii, tym bardziej że praktyczne potrzeby owocują w ostatnich dekadach gruntowną wymianą paradygmatów badawczych i stosowanych narzędzi. Chodzi raczej o wskazanie kilku ważnych i interesujących wątków poszukiwań, a także krytyczną prezentację rozwiązań, które zmieniają praktyki zarządzania publicznego.

Pierwszą część zbioru otwiera artykuł Stanisława Mazura, w którym autor stara się ukazać mechanizmy i konsekwencje cyrkulacji idei zarządzania publicznego, stawiając nacisk na ich kontekst instytucjonalny, decydujący o logice krążenia nowych koncepcji i postulowanych w nich praktyk. Rozważania na ten temat umieszczone zostały w perspektywie trzech najczęściej przywoływanych paradygmatów: Nowego Zarządzania Publicznego, współzarządzania oraz modelu neoweberowskiego.

Dwa następne teksty koncentrują się na problematyce współzarządzania. Dla Piotra Sałustowicza kluczowym elementem koncepcji *new governance* jest możliwość aktywizacji i włączania społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityk społecznych i określania rozwiązań problemów pojawiających się w przestrzeni publicznej. Punktem wyjścia rozważań jest kryzys tradycyjnych form demokracji

i instytucji państwa socjalnego, które nie jest w stanie sprostać nawarstwiającyemu się wyzwaniom. Autor rozwija koncepcję „emancypacyjnej ekonomii społecznej” jako intelektualnej odpowiedzi na kulturową złożoność ponowoczesnego świata. Podobną perspektywę odnaleźć można w eseju Jacka Sroki, który rozważając paradoksy deliberacji, dialogu i wielopasmowości stara się rozprawić z racjonalistycznymi mitami ciężącymi na tradycyjnej wizji zarządzania publicznego. Oba eseje mają charakter krytyczny wobec dominujących koncepcji zarządzania; ich autorzy proponują alternatywne idee, zachowując wszakże wobec nich dystans, którego wyrazem jest pytanie postawione w konkluzjach artykułu przez Piotra Sałustowicza: gdzie w gruncie rzeczy przebiega granica pomiędzy iluzją a rzeczywistością?

Drugą część książki otwiera tekst poświęcony kodeksom etycznym i praktycznym problemom, które są związane z ich stosowaniem. Prezentowane rozważania opierają się na założeniu, że wzrastająca rola kodeksów etycznych jest wyrazem przeobrażeń aksjonormatywnej infrastruktury zarządzania publicznego, tendencji do poszukiwania uniwersalnych standardów i ich formalizacji. Sygnalizowane są także bariery, które utrudniają wykorzystanie możliwości, jakie stwarzają narzędzia zarządzania przez wartości. Procesy kodyfikacji są także przewodnim wątkiem w artykule Jolanty Itrich-Drabarek, która podejmuje się analizy warunków i skutków standaryzacji systemu świadczenia usług publicznych w Polsce. Autorka przytacza doświadczenia innych państw, dowodząc, że standaryzacja usług publicznych stanowi przesłankę poprawy sprawności państwa i zwiększania zaufania obywateli do jego instytucji. Z kolei Tomasz Mering pisze o instrumentach wykorzystywanych do pomiaru jakości rządzenia. Autor zwraca uwagę nie tylko na rolę monitoringu *good governance* – który pozwala w większym stopniu kontrolować rządzących i efekty ich decyzji – lecz także problemy związane z operacjonalizacją i interpretacją pomiaru. Stawia także pytania praktyczne, które dotyczą stosunków władzy: Kto jest użytkownikiem uzyskanych danych? Czy i w jaki sposób monitoring wywiera wpływ na podejmowane działania? Czego w tym zakresie oczekuje opinia publiczna?

O mentoringu jako nowej formule zarządzania i przywództwa w organizacji pisze Ewa Maria Marciniak. Autorka wskazuje na uniwersalne właściwości mentoringu, podkreślając jego relacyjny, komunikacyjny charakter. Wskazuje na możliwości i pułapki wynikające z procesu mentoringu w organizacji. Ostatni rozdział drugiej części książki poświęcony jest idei zarządzania progresywnego w służbie zdrowia, którą Violetta Korporowicz definiuje jako proces będący efektem złożenia czynników charakterystycznych dla paradygmatu *public governance*: kreatywnego rozwoju, partycypacji społecznej, precyzyjnej diagnozy potrzeb i szerokiej współpracy.

W trzeciej części książki podjęta została próba odpowiedzi na pytanie o kierunek ewolucji polskiej administracji i systemu usług publicznych. Dawid Sześciło analizuje procesy instytucjonalnej transformacji polskiego państwa dobrobytu,

badając zasięg i skutki ekspansji rynkowego modelu organizacji usług publicznych oraz zwiększania w nim roli sektora prywatnego. Chociaż nie została tu podjęta całościowa próba diagnozy neoliberalnych reform, autor skłania się raczej ku ich krytycznej ocenie. Krytyczne wątki znaleźć można także w artykule Ewy Bogacz-Wojtanowskiej, która prezentuje zagadnienia współdziałania organizacji pozarządowych i publicznych. Celem opracowania jest prezentacja zarówno szans, jak i problemów, które niesie współpraca międzysektorowa. Wśród zagrożeń autorka wskazuje ryzyko zawyżanie kosztów realizowanych projektów, deficyt strategii, dysfunkcje zasady pomocniczości, a także brak przejrzystości w realizacji zadań publicznych. Współpracy międzysektorowej dotyczy także tekst Agnieszki Bejmy, która analizuje prawne i praktyczne aspekty współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. W artykule rozwijana jest teza, że efekty kooperacji zależą przede wszystkim od dojrzałości i przygotowania przedstawicieli obydwu sektorów. Obok prezentacji ram prawnych współpracy w tekście znaleźć można próbę diagnozy barier dalszego rozwoju współpracy międzysektorowej.

Analizę adaptacji nowych wzorców zarządzania zawiera także rozprawa Sebastiana Kozłowskiego, który pisze o polskim modelu samorządności lokalnej, stawiając tezę, iż ze względu na słabości kapitału społecznego lekarstwem na niedomagania nie mogą być rozwiązania oparte na poszerzaniu obywatelskiej partycypacji i instytucjonalnego zaplecza społecznej deliberacji. Argumenty krytyczne, które można znaleźć w artykule, uderzają także w rozwiązania neoliberalne wywodzące się z nurtu New Public Management. Autor wskazuje sposoby przeciwdziałania rozluźnieniu więzi społecznych, stanowiących spoiwo wspólnoty terytorialnej. Centralnym postulatem jest rewaloryzacja instytucjonalnych podwalin klasycznego, weberowskiego modelu administracji publicznej i przewidzianych w nim mechanizmów kontrolnych.

Monografię zamyka próba krytycznej analizy wpływu obowiązującego prawa na sprawność polskiej administracji, którą podejmuje Witold Mikułowski. Autor przedstawia założenia programu reform koniecznych dla jej usprawnienia. Zmian wymagają przepisy dotyczące inicjatywy ustawodawczej parlamentu, a także metod kontroli jakości projektów ustaw. Postulowane jest także uwzględnienie perspektywy prakseologicznej w badaniach nad rolą prawa w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Wyrażamy nadzieję, że przyczyniamy się do kontynuowania refleksji naukowej i dyskusji praktyków na temat nowych idei zarządzania publicznego, proponując akademicki ogląd kilku nowych kwestii, nie tylko teoretycznych, lecz także odnoszących się do sfery praktyki.

*Ewa Maria Marciniak
Jerzy Szczupaczyński*

CZĘŚĆ I.

Wokół koncepcyjnych podstaw
współzarządzania

Stanisław Mazur

Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Cyrkulacja idei zarządzania publicznego

Uwagi wstępne

Celem artykułu jest opisanie natury i konsekwencji cyrkulacji idei zarządzania publicznego poprzez konceptualizację współzależności występujących między nimi a instytucjami. Założono, że podstawowym źródłem rozwoju, a także upadku idei jest natura ich współzależności z instytucjami. W zależności od charakteru tej zależności idee zyskują na znaczeniu lub tracą społeczną istotność. Probiezmem konkurencyjności idei jest siła ich oddziaływania na porządek instytucjonalny konstytuujący podstawy modeli zarządzania sprawami publicznymi.

Inspiracją do namysłu nad współzależnościami zachodzącymi między ideami a instytucjami jest wciąż relatywnie słabo rozpoznany charakter tych relacji¹. Uwaga ta w szczególności odnosi się do refleksji teoretycznej nad krążeniem idei zarządzania publicznego i ich wpływu na porządek instytucjonalny systemu rządzenia.

Rozważania nad cyrkulacją idei zarządzania publicznego sytuuję w trzech modelach zarządzania publicznego: Nowym Zarządzaniu Publicznym, współzarządzaniu publicznym oraz neoweberowskim modelu zarządzania publicznego². Na wstępie wyjaśniam kluczowe kategorie, którymi posługuję się w tym tekście.

¹ Zob. H. Hecló, *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven 1974; P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1996; D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990; P. Hall, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain*, „Comparative Politics” 1993, vol. 25(3); J. Goldstein, R.O. Keohane, *Ideas&Foreign Policy: An Analytical Framework*, [w:] J. Goldstein, R.O. Keohane (red.), *Ideas&Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca 1993; M. Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge 2002; J.L. Campbell, *Ideas, Politics, and Public Policy*, „Annual Review of Sociology” 2002, nr 28.

² Tym niemniej każdy z tych modeli ma specyficzne cechy, których intensywność występowania jest w nim wyższa niż w innych modelach.

W części kolejnej opisuję przywołane modele. W obrębie każdego z nich odnoszę się do specyficznego dla niego sposobu pojmowania reguł i mechanizmów zarządzania, skojarzonego z nimi porządku instytucjonalnego oraz typu powiązanej z nim zmiany instytucjonalnej i jej konsekwencji, w tym niezamierzonych. W części końcowej sygnalizuję możliwe trajektorie przeobrażeń idei zarządzania publicznego w obliczu wyzwań stających przed demokratycznym państwem prawa.

Kluczowe kategorie

Poniżej scharakteryzowano kluczowe dla tego tekstu kategorie. Zaliczono do nich: aktora, idee, instytucje, instytucjonalizację, krążenie idei, przerwana równowagę, wytwórców idei, zmianę instytucjonalną.

Aktor to jednostka maksymalizująca korzyści oraz orientująca się na osiągnięcie satysfakcji, dokonująca refleksyjnej interpretacji kontekstu społecznego, poruszająca się po „ścieżce zależności”. Natura relacji między aktorami i instytucjami ma charakter dualny. Preferencje aktorów wobec instytucji nie są, moim zdaniem, tak wyraźnie egzogeniczne jak w teorii racjonalnego wyboru. Nie są jednakże w pełni endogeniczne, tak jak to ujmuje instytucjonalizm dyskursywny.

Ide to wartości i przekonania wpływające na wyobrażenia i preferencje aktorów. Stanowią wyraz zgeneralizowanej wiedzy objaśniającej powody stanu rzeczy oraz postulujące, jak być powinno⁴. Nabierają znaczenia, kiedy zyskują wpływowych promotorów zainteresowanych przełożeniem zakodowanych w nich wartości na instytucje.

Idee tworzą kognitywne drogowskazy⁵, zmieniają percepcję decydentów⁶, służą redefiniowaniu problemów zbiorowych poprzez interaktywne dyskursy⁷, oddają dominujący w danym momencie historycznym klimat, leżą u podstaw zmiany instytucjonalnej⁸. Idee przybierają różne postaci, można wyróżnić:

³ Skoncentrowanie się na wpływie idei na instytucje i porządek instytucjonalny nie wynika z niedoceniania siły oddziaływania czynników materialnych, lecz jest jedynie wyrazem konieczności zogniskowania eksplorowanego zagadnienia.

⁴ J.L. Campbell [2002], *Ideas, Politics...*; D. Rueschemeyer, T. Skocpol (red.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, NJ 1996.

⁵ C. Hay, *Constructivist Institutionalism*, [w:] R.A.W. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006.

⁶ S. Berman, *The Social Democratic Moment*, Cambridge 1998.

⁷ V.A. Schmidt, *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, „Annual Review of Political Science” 2008, vol. 11.

⁸ B.G. Peters, J. Pierre, D.S. King, *The Politics of Path Dependence: Political Conflict in Historical Institutionalism*, „The Journal of Politics” 2005, nr 67(4).

poznawcze – uzasadniane w języku interesów i konieczności⁹, normatywne – odwołujące się do wartości i stosowności¹⁰, dyskursywne – oparte na dyskursie, narracji, mitach i zbiorowych opowieściach¹¹.

Idee mają potencjał zmiany porządku instytucjonalnego¹², zarazem jednak mogą porządek ten stabilizować z powodu swoistej ścieżki zależności, do pewnego stopnia analogicznej jak ta, którą wiąże się z instytucjami¹³. Mogą blokować zmiany instytucjonalne, działając jako specyficzne „blokady poznawcze” uniemożliwiające podejmowanie alternatywnych polityk¹⁴.

Instytucje to reguły gry społecznej, wzorce i procedury zakorzenione w strukturach znaczeń, relatywnie odporne na idiosynkratyczne preferencje jednostek i zewnętrzne uwarunkowania. Instytucje to wytwór komunikacji aktorów, a ich kontury są efektem dyskursywnie pojmowanych interakcji społecznych. Instytucje są w równej mierze procesem, co i strukturą, w równym stopniu są skutkiem oddziaływania aktorów społecznych, jak i konstruktem na nich wpływającym.

Instytucjonalizacja to proces krystalizowania się oraz utrwalania postaw i zachowań, których zakres i intensywność występowania nadaje im charakter stały, zyskujący społeczną legitymizację. Nie zawsze podstawowymi przesłankami instytucjonalizacji określonych praktyk, procedur i rozwiązań są względy efektywnościowe. Nierzadko u jej podstaw znajduje się dążenie do uzyskania legitymizacji zewnętrznej warunkującej trwanie i rozwój danej organizacji czy określonego systemu.

Krażenie idei to proces przemieszczania oraz ścierania się idei – zarówno pomiędzy, jak i wewnątrz porządków instytucjonalnych systemów zarządzania sprawami publicznym. W procesie tym idee są marginalizowane, zanikają lub też zajmują pozycję dominującą. Krażenie idei prowadzi także do

⁹ B. Jobert, *The Normative Frameworks of Public Policy*, „Political Studies” 1989, nr 37; P. Hall, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain*, „Comparative Politics” 1993, nr 25(3); V.A. Schmidt, *Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?*, „Comparative Political Studies” 2002, nr 35(2).

¹⁰ J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York 1989.

¹¹ E. Roe, *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, NC 1994; M. Hajer, *A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics*, [w:] M. Hajer, H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, UK 2003.

¹² K. Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, „Annual Review of Political Science” 1999, nr 2; C. Crouch, *Capitalist Diversity and Change*, New York 2005.

¹³ R.C. Lieberman, *Ideas, Institutions and Political Order: Explaining Political Change*, „American Political Science Review” 2002, nr 96(4).

¹⁴ M. Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, New York 2002.

ich amalgamacji i wytwarzania specyficznych rozwiązań instytucjonalnych. Podstawowym probierzem potencjału idei jest siła ich oddziaływania na instytucje.

Przerwana równowaga – sytuacja, w której ewolucja instytucji zostaje przerwana w wyniku zakwestionowania instytucjonalnego *status quo*. Prowadzić to może do transformacji porządku instytucjonalnego i wykreowania jego nowej postaci¹⁵. Ten czas radykalnych zmian to momenty krytyczne (*critical junctures*)¹⁶. Istotny wpływ na ich przebieg wywiera zestaw dostępnych opcji instytucjonalnych kształtowany przez dominujące idee.

Wytwórcy idei to aktorzy kluczowi dla zmiany instytucjonalnej. Wśród nich wyróżnić można „politycznych przedsiębiorców”, zdolnych do definiowania problemów zbiorowych i nadawania im społecznej ważności¹⁷ oraz „instytucjonalnych przedsiębiorców”, mających potencjał do destrukcji reguł instytucjonalnych i ich nowego uformowania¹⁸.

Ich pomysły są propagowane i przekładane na polityki publiczne między innymi poprzez „społeczności epistemiczne” (*epistemic communities*)¹⁹, formułowane przez badaczy dzielących określone założenia metodologiczne i reguły interpretacji rzeczywistości, wyposażonych w zdolności wpływania na poglądy decydentów i opinii publicznej oraz poprzez koalicje stronników (*advocacy coalition*)²⁰, składające się z aktorów integrujących swoje zasoby i koordynujących swoje działania dla osiągnięcia ważnych dla nich celów.

Zmiana instytucjonalna – pojawia się, kiedy nie jest możliwe utrzymanie koalicji na rzecz trwania instytucji i gdy prawdopodobne korzyści zmiany instytucji przeważają nad spodziewanymi kosztami tej zmiany. Występuje, kiedy istnieje wysoki poziom niepewności środowiska instytucjonalnego i polityczno-kulturowego, w wyniku czego aktorzy zmieniają swoją orientację wobec instytucji, a radykalnej zmianie ulegają uwarunkowania społeczno-ekonomiczne w otoczeniu organizacji.

Zmiana instytucjonalna może mieć charakter kompleksowy lub fragmentaryczny i zasadniczo może przybrać jedną z czterech postaci: „zastąpienie” – jedna instytucja zastępuje inną; „nałożenie” – instytucja przyjmuje nowe funkcje

¹⁵ J.L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton 2004.

¹⁶ R.B. Collier, B. Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton 1991.

¹⁷ N. Fligstein, *Institutional Entrepreneurs and Cultural Frames: The case of the European Union's Single Market Program*, „European Societies” 2001 nr 3.

¹⁸ J. Beckert, *Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change*, „Organization Studies” 1999, nr 20(5); N. Fligstein, *Social Skill and the Theory of Fields*, „Sociological Theory” 2001, nr 19(2).

¹⁹ P.M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „International Organization” 1992, nr 46(1) (Winter), „Knowledge, Power, and International Policy Coordination”.

²⁰ P. Sabatier, H. Jenkins-Smith (red.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder 1993.

i nakłada je na stare funkcje; „dryf” – instytucje nie adaptują się do zmiany w otoczeniu w sposób racjonalny; „wyczerpanie” – niepowodzenie i upadek instytucji.

W wyjaśnianiu zmiany instytucjonalnej użyteczna może być koncepcja „okna zmian”, stawiająca pytanie, co powoduje, że określone idee pojawiają się w danym czasie i zyskują znaczenie²¹. Pytanie o to, jakie idee przeważają i ostatecznie dominują w polityce publicznej, zasadniczo odnosi się do zagadnienia dystrybucji władzy i korzyści.

Nowe Zarządzanie Publiczne

Klimat polityczno-intelektualny. Z końcem lat siedemdziesiątych XX wieku znaczenie zyskują poglądy określane mianem neoliberalnych. Ich orędownicy, szczególnie reprezentanci liberalnych elit gospodarczych oraz międzynarodowych instytucji finansowych, formułowali postulaty radykalnej rekonstrukcji reguł życia gospodarczego i społecznego, zarówno na poziomie narodowym, jak i na płaszczyźnie globalnej. Postulatom tym towarzyszyło zakwestionowanie wartości i zasad państwa dobrobytu. Jego krytycy oskarżali go o wywoływanie kryzysów, pobudzanie inflacji i nieefektywność. Zarzucano mu także zbyt szczodry system zabezpieczenia społecznego. Elementem tej krytyki stało się także odrzucenie zasad keynesowskiej ekonomii politycznej.

Ideową podstawę tego myślenia tworzyło z jednej strony pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania kosztownego i niesprawnego modelu państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było to przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku. Zwolennicy neoliberalnej zmiany promowali idee rynkowej rewolucji w sektorze publicznym. Formułowane przez nich idee miały charakter idei zarówno poznawczych, jak i normatywnych, zorientowanych na zakwestionowanie *status quo* i przeprowadzenie zmiany instytucjonalnej, w sferze reguł i mechanizmów działania państwa, w duchu rynkowym.

Potencjał konkurowania idei administracji rynkowej. Zwolennikami idei urynkawiania państwa i administracji stają się z jednej strony liderzy polityczni utożsamiający się z ideologią neoliberalną, tacy jak Margaret Thatcher, Ronald Regan czy George Bush, z drugiej zaś strony reprezentanci świata gospodarki i instytucji finansowych (Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, PUMA OECD, Komisji Europejskiej) oraz eksperci opiniotwórczych think tanków. Łączy ich zainteresowanie szeroko rozumianą liberalizacją reguł w sferze handlu i inwestycji, obniżeniem podatków, redukowaniem

²¹ J. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (2nd ed.), New York 1995.

wydatków publicznych oraz deregulacją i prywatyzacją. Stanowią oni zbiorowość „instytucjonalnych przedsiębiorców” opowiadających się za głęboką przebudową porządku instytucjonalnego, a zarazem tworzą grupę „politycznych przedsiębiorców”²² wnoszących do dyskursu publicznego, również w wymiarze globalnym, projekty rozwiązań instytucjonalnych mających wyeliminować niesprawności państwa poprzez zastąpienie reguł i mechanizmów właściwych dla klasycznego modelu administracji publicznej tymi wyprowadzonymi z logiki działania rynku.

Znaczący wkład w kontestowanie klasycznego modelu administracji wnieśli także badacze teorii wyboru publicznego, jak Anthony Downs (1957), James M. Buchanan i Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Gordon Tullock (1965), William Niskanen (1971). Środowiska te zdolne byłyby do uformowania „społeczności epistemicznych”, jak i „koalicji przekonania”, skutecznie promujących idee Nowego Zarządzania Publicznego (NZP), a zarazem dyskredytowania reguł konstytutywnych klasycznego modelu administracji publicznej.

W latach osiemdziesiątych XX wieku idea urynkawiania państwa i administracji prowadzi do wyłonienia się NZP²³. U jego podstaw w wymiarze conceptualnym legły dwojakiego rodzaju założenia teoretyczne. Pierwsze z nich związane były z dorobkiem menedżeryzmu. Drugie z nich odnosiło się do teorii ekonomii i koncepcji niesprawności państwa.

Instytucjonalizacja idei administracji rynkowej. Idea urynkawiania państwa i jego administracji zyskuje swoje apogeum w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Na fali tych rynkowych reform w wielu państwach zaczęto wprowadzać rozwiązania polegające na prywatyzacji, deregulacji, obniżaniu podatków, liberalizacji przepływu towarów, usług i kapitału, ograniczaniu wydatków państwa na cele socjalne i usługi publiczne.

Wyróżnikami NZP w sferze sposobu zorganizowania i działania aparatu administracyjnego państwa stały się: intensywne wykorzystywanie rynkowych mechanizmów zarządzania (na przykład quasi-rynki, bony); prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych i komunalnych; zarządzanie poprzez rezultaty; budżety zadaniowe; standaryzacja usług publicznych; elastyczne mechanizmy wynagradzania; kontrakty menedżerskie; audyt i ewaluacja; tworzenie agencji wykonawczych i regulacyjnych; ograniczenie stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej oraz jej otwarcie na menedżerów z sektora prywatnego. Podjęto także próby przełamania monopolu publicznego na świadczenie usług publicznych, czego wyrazem była częściowa prywatyzacja mechanizmów wykonywania zadań publicznych oraz kontraktowanie usług publicznych.

²² W niewielkim stopniu, co jest znamienne, w procesie tym biorą udział urzędnicy służby cywilnej.

²³ Ch. Hood, *The „New Public Management” in the 1980s: Variations On a Theme*, „Accounting, Organization, Society” 1995, vol. 20, nr 2/3.

NZP wyrosło z tej fazy rozwoju neoliberalizmu, którą określa się mianem „neoliberalizm zwijającego” (*roll-back neoliberalism*)²⁴. Jego *credo* stała się dyskredytacja keynesowskiej polityki ekonomicznej, demontaż państwa dobrobytu, prywatyzacja, deregulacja, demonopolizacja. Poczytne miejsce w katalogu postulowanych zmian zajmuje wprowadzanie do sektora publicznego metod zarządzania zaczerpniętych z sektora publicznego.

NZP przyczyniło się do wykształcenia specyficznego etosu służby cywilnej opartego na przekonaniu o centralnej pozycji obywatela – pojmowanego jako klient – wobec organizacji sektora publicznego. Podstawową powinnością sektora publicznego jest zatem dostarczanie obywatelowi usług publicznych, cechujących się wysoką jakością, a zarazem ekonomicznością. Ekonomicznie pojmowane: efektywność, skuteczność i użyteczność, to kluczowe wartości w etosie administracji rynkowej. Ekspozycja wartości ekonomicznych nie oznacza odrzucenia wartości proceduralnych charakterystycznych dla biurokratycznego etosu służby publicznej. Z pewnością jest jednak wyrazem prymatu wartości ekonomicznych nad wartościami proceduralnymi.

Zmiana instytucjonalna w sferze reguł i mechanizmów zarządzania publicznego związana z wprowadzaniem NZP przybrała postać zmiany projekcyjnej. Ważnym jej elementem stał się dyskurs prowadzący do redefiniowania struktury wartości społecznych. Zmiana ta pojawiła się, kiedy nie było już możliwe utrzymanie koalicji aktorów na rzecz trwania instytucji właściwych dla klasycznego modelu administracji publicznej, a dylematy, przed którymi stanęli aktorzy systemu rządzenia, wymagały reinterpretacji, redefiniowania i przyjęcia nowej strategii adaptacyjnej. Kluczowi aktorzy uznali, że zmiana instytucjonalna oznaczająca zerwanie z ciągłością instytucji właściwych dla modelu administracji weberowskiej otworzy pole dla konfiguracji nowych reguł podziału korzyści.

Owa zmiana instytucjonalna zaszła w ramach tzw. okna zmian, w którym to idee rynkowe zdominowały debatę publiczną, a ich atrakcyjność okazała się społecznie znacząca i politycznie opłacalna. Doprowadziło to do przerwania równowagi instytucjonalnej oraz ograniczenia siły ścieżki zależności, a w efekcie do częściowego zakwestionowania instytucjonalnego *status quo* i wykreowania jego nowej postaci. Istotny wpływ na przebieg tej zmiany instytucjonalnej wywarł zestaw dostępnych opcji instytucjonalnych, kształtowany przez dominujące idee o proweniencji rynkowej.

NZP stało się szczególnie popularne w krajach anglosaskich. Odcisnęło także silne piętno na systemach administracyjnych krajów skandynawskich oraz państw Beneluksu. W innych krajach Europy Zachodniej jego popularność wydaje się znacznie mniejsza (Francja, Niemcy, Włochy, Portugalia), podobnie jak w krajach Europy Środkowej.

²⁴ J. Peck, A. Tickell, *Neoliberalizing Space*, „Antipode” 2002, nr 34(3).

Konsekwencje instytucjonalizacji idei administracji rynkowej. Jednoznaczna ocena reform NZP jest utrudniona, co po części wynika z braku porównywalnych i wiarygodnych danych. Jeśli jednak podjąć próbę oszacowania ich konsekwencji, to do pozytywnych efektów zaliczyć należy: decentralizację systemu administracyjnego, obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych oraz poprawę ich jakości, wzmocnienie mechanizmów kontrolnych oraz wzrost rozliczalności decydentów publicznych, jak również wzrost efektywności i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi²⁵.

Zmiany instytucjonalne w administracji publicznej spowodowane reformami NZP wywołały także szereg niezamierzonych konsekwencji. Zmiana instytucjonalna rzadko czyni bowiem zadość pierwotnym intencjom tych, którzy ją zainicjowali²⁶. Jedną z podstawowych negatywnych konsekwencji była nadmierna ekonomizacja. Zdaniem wielu badaczy stosowanie modelu rynkowego, w jego radykalnej wersji, prowadzi do osłabienia zdolności państwa do rozwiązywania strukturalnych problemów społeczno-ekonomicznych. Zwraca się także uwagę na niski stopień przystawalności narzędzi zarządzania przenoszonych z sektora rynkowego do sektora publicznego. Kolejny problem to fragmentaryzacja systemu zarządzania publicznego poprzez tworzenie wielu agencji wykonawczych, co utrudnia skuteczną koordynację działań zbiorowych oraz zaciera mechanizmy odpowiedzialności za jakość zarządzania sprawami publicznymi²⁷.

Pojawia się także kwestia erozji etosu służby cywilnej i spadek identyfikacji urzędników z etosem publicznym. To ostatnie nabiera szczególnego znaczenia – coraz częściej zwraca się uwagę, że szczególny status formalnoprawny służby cywilnej jest istotny dla działania demokratycznego państwa prawnego, ponieważ służy ochronie interesu publicznego oraz zapewnieniu odpowiednich standardów etycznych²⁸.

²⁵ S.P. Osborne, K. McLaughlin, *The New Public Management in Context*, [w:] K. McLaughlin, P. Osborne, E. Ferlie (red.), *New Public Management Current Trends and Future Prospects*, London – New York 2002.

²⁶ D. Feeny, *The Demand for and Supply of Institutional Arrangements*, [w:] V. Ostrom, D. Feenly, H. Picht, *Rethinking Institutional Analysis and Development*, International Centre for Economic Growth, San Francisco 1988.

²⁷ M. Bovens, P. T'Hart, B.G. Peters, *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis New Horizons in Public Policy*, Cheltenham 2001, s. 12.

²⁸ D.S. Shim, *Recent Human Resources developments in OECD Member Countries*, „Public Personnel Management” 2001, nr 30(3); F.M. Van der Meer, *Civil Service Reform in Western Europe and the Rise of the Enabling State*, Paper presented during the Paul van Riper symposium at ASPA conference Phoenix Arizona 2002.

Wielu badaczy kwestionuje także wyższość NZP nad innymi modelami zarządzania publicznego²⁹, jak i odrzuca jego uniwersalność, silnie eksponowaną przez instytucje ponadnarodowe³⁰.

Współzarządzanie publiczne

Klimat polityczno-intelektualny. Narastające w latach dziewięćdziesiątych XX wieku społeczne niezadowolenie z jakości rządzenia oraz eksplozja nowych form i mechanizmów zarządzania publicznego rodziło nadzieję na ograniczenie dotkliwie odczuwanych przez obywateli ułomności państwa. Obok wciąż dominującej hierarchicznej oraz rynkowej narracji zaczęły wyłaniać się idee skojarzone z przeobrażeniami współczesnego państwa, wynikającymi z denacjonalizacji państwowości, odpaństwowienia polityki oraz internacjonalizacji polityki³¹.

Współczesne państwo poddane zostało silnej, dwukierunkowej presji. Z jednej strony wiąże się ona z decentralizacją władzy i jej przekazywaniem do samorządów terytorialnych, z drugiej zaś z transferem tej władzy na poziom organizacji międzynarodowych. Prowadzi to do rozpraszania monocentrycznej władzy państwa. W praktyce oznacza to, że dominium monolitycznej władzy, formalnej hierarchii i sztywnych ram instytucjonalnych stopniowo zajmuje władza rozproszona, sieciowe mechanizmy zarządzania oraz rozbudowane mechanizmy współpracy wielu interesariuszy³². Założenie co do sieciowej natury świata społecznego oraz potencjału sieciowych mechanizmów zarządzania publicznego jest aksjomatyczne dla współzarządzania. Są one postrzegane jako nowa konwencja zarządzania sprawami publicznymi³³.

Sieci zarządzania publicznego obejmują podmioty o zróżnicowanych statustach, celach, zasobach i logikach, które współpracują zarówno dla osiągnięcia własnych korzyści, jak i z myślą o realizacji interesu publicznego. Stanowią one antidotum na konsekwencje dla zarządzania sprawami publicznymi wynikające z: 1. fragmentaryzacji – funkcjonalnego podziału społeczeństwa na wiele relatywnie autonomicznych względem siebie subsystemów; 2. kompleksowości – występowania wielu współzależnych, trudnych do zdefiniowania problemów

²⁹ L. Lynn, *The New Public Management as an International Phenomenon: A Sceptical Viewpoint*, [w:] L. Jones, K. Schedler (red.), *International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich, CT 1998]; J. Gow, C. Dufour, *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?*, „International Review of Administrative Sciences” 2000, nr 66(4).

³⁰ W. Kickert, *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism*, „Public Administration” 1997, nr 75; W. McCourt, M. Minogue (red.), *The Internationalisation of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham 2001.

³¹ B. Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge 2002.

³² M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2011, s. 2.

³³ S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 41.

i zagrożeń oraz niemożności jednoznacznego określenia relacji przyczynowo-skutkowych tych problemów; 3. dynamiki procesów społecznych – intensyfikacji relacji społecznych oraz zacierania granic między sektorami, organizacjami i aktorami³⁴.

Z procesem tym silnie powiązane jest współzarządzanie publiczne. Używane już w średniowieczu, zapomniane przez wieki, stało się modne od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Jego rosnącej popularności towarzyszyły spory co do właściwego sposobu jego definiowania³⁵, zarzuty o jego niewyraźność³⁶, ponadto pojawiały się opinie, że pojęcie to jest jedynie modnym sloganem pozbawionym treści³⁷. Brak konsensu dotyczącego tego, czym jest współzarządzanie, nie zaszkodziło jego popularności. Być może trafna jest opinia, że „Popularność, którą cieszy się pojęcie współzarządzania wśród praktyków i naukowców, mogą oni wyjaśnić jedynie wielkimi oczekiwaniami, jakie z nimi wiążą”³⁸.

Zwolennicy współzarządzania publicznego, wskazując na narastającą kompleksowość świata społecznego, jego fragmentaryzację i emergentność, szkicowali kierunki pożądanych zmian w sferze reguł i mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi tak, aby państwo było w stanie sterować złożonymi procesami społeczno-ekonomicznymi poprzez współpracę z aktorami ze świata gospodarki i organizacji społecznych. Formułowane przez nich idee, do pewnego stopnia, zaczęły naruszać swoistego rodzaju „zamki poznawcze”, tak mocno promowane przez dyskurs neopozytywistyczny.

Grunt ideologiczny dla rozwoju współzarządzania publicznego konstituuje postać neoliberalizmu, którą określa się jako neoliberalizm rozwijający się – *roll-out neoliberalism*³⁹. To na jego gruncie postuluje się wzmocnienie tych funkcji państwa, których wykonywanie w sposób bezpośredni kontrybuuje do wzrostu gospodarczego (na przykład edukacja, rynek pracy, infrastruktura komunikacyjna, badania, innowacje, nowoczesne technologie) oraz postuluje się doskonalenie tych mechanizmów zarządzania publicznego, które okazywały się nieskuteczne i nieefektywne w NZP.

³⁴ Tamże, s. 42.

³⁵ R.A. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes 1997; K. van Kersbergen, F. van Waarden, *Governance as a Bridge between Disciplines. Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability, and Legitimacy*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43.

³⁶ B. Jessop, *The Future...*

³⁷ C. Offe, *Governance – „wyrzaz pusty” czy naukowy program badawczy?*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 3(21).

³⁸ J. Torfing, B.G. Peters, J. Pierre, E. Sorensen, *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford 2012, s. 9.

³⁹ J. Peck, A. Tickell, *Neoliberalizing...*

Potencjał konkurowania idei współzarządzania. Grono twórców idei promujących współzarządzanie publiczne jest szerokie. Z jednej strony znaleźli się w nim poplecznicy NZP opowiadający się za wyeliminowaniem jego niesprawności, z drugiej zaś badacze postulujący poszerzenie zakresu wykorzystania w sektorze publicznym sieciowych i wielopoziomowych mechanizmów rządzenia. W różnicującym się i kompleksowym świecie współzarządzanie publiczne dla wielu z nich wydaje się być lepszym remedium na złożoność i nieprzewidywalność rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, a koncepcja łączenia zasobów publicznych, społecznych i prywatnych przemawiała do wyobraźni decydentów. We współzarządzaniu upatruje się także możliwości odzyskania przez państwo zdolności do sterowania złożonymi procesami i rozwiązywania „problemów zapętlonych”⁴⁰.

Znaczący wkład w promowanie współzarządzania publicznego wnieśli badacze europejscy, szczególnie z Wielkiej Brytanii (Rodrick A.W. Rhodes, Gerry Stoker, Bob Jessop), Holandii (Johannes F.M. Koppenjan, Erik H. Klijn), krajów skandynawskich (Jacob Torfing, Eva Sørensen) oraz badacze ze Stanów Zjednoczonych (James N. Rosenau, B. Guy Peters). Środowiska te zdolne były do uformowania „społeczności epistemicznych”, jak i koalicji rzeczniczych skutecznie promujących idee współzarządzania publicznego.

O popularności współzarządzania publicznego zadecydowało kilka powodów. Po pierwsze, dynamicznie postępująca internalizacja gospodarki, prowadząca do nasilenia się konkurencji o inwestorów, skutkująca ich włączaniem w procesy decyzyjne dotyczące warunków prowadzenia aktywności gospodarczej. Po drugie, europeizacja polityki publicznej i powiązany z nią mechanizm zarządzania wielopoziomowego, w większej mierze koncyliacyjnego i uzgodnieniowego niż władczego i hierarchicznego⁴¹. Po trzecie, narastająca kompleksowość świata społecznego i złożona natura problemów społeczno-ekonomicznych o charakterze zbiorowym (problemy zapętlone), których rozwiązywanie wymaga współdziałania aktorów o różnych statusach formalnych i integrowania przynależących do nich zasobów. Po czwarte, spadek zaufania obywateli do władzy publicznej i erozja aktywności obywatelskiej oraz wynikające z tego osłabienie legitymizacji demokratycznej⁴².

Skalę popularności współzarządzania publicznego oddaje znacząca liczba projektów badawczych realizowanych pod koniec XX wieku⁴³. Szczególnie wiele z nich prowadzonych było w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, krajach

⁴⁰ J.F.M. Koppenjan, E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks; a Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London 2004.

⁴¹ M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook...*

⁴² B.G. Peters, *The Future of Governing (Studies in Government and Public Policy)*, Lawrence 2001, s. 9–14.

⁴³ B. Kohler-Koch, F. Larat, *European Multi-level Governance*, Cheltenham 2009.

skandynawskich. Koncentrowały się na mechanizmach tworzenia polityki europejskiej, reguł jej koordynacji i zarządzaniu wielopoziomowym. Z kolei badania prowadzone w Stanach Zjednoczonych ogniskowały się na problematyce sieci, partnerstw i quasi-rynków mogących zwiększyć rolę podmiotów prywatnych w produkcji i świadczeniu usług publicznych oraz ułatwić integrację usług i koordynację przedsięwzięć publicznych i prywatnych⁴⁴.

Institucjonalizacja idei współzarządzania publicznego. Idea współzarządzania publicznego i zakorzenione w niej postulaty zasad i mechanizmów zarządzania zyskują na znaczeniu pod koniec XX wieku. Są oparte na przekonaniu, że hierarchicznie zorganizowana władza, posługująca się nakazem i przymusem, musi ustępować pola uzgodnieniom, kompromisowi i koordynacji poziomej⁴⁵. Podejście to opiera się na założeniu o istnieniu „samoorganizujących się sieci interorganizacyjnych”. W nich to upatruje się ram do negocjowania wspólnych celów, wymiany zasobów koniecznych dla rozwiązywania problemów kolektywnych, których zdolność eliminowania wykracza poza możliwości współczesnego państwa⁴⁶. Przyjmuje się, że interakcje społeczne i gospodarcze nie są determinowane poprzez imperatywnie pojmowaną i hierarchicznie wykonywaną władzę państwa, ale poprzez jego zdolność do sterowania relacjami sieciowymi, odzwierciedlającymi współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi⁴⁷. Państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, wciąż jednak zachowując pozycję centralną w systemie rządzenia.

Podstawowego znaczenia we współzarządzaniu publicznym nabiera zdolność agend państwa do włączania działających w ich otoczeniu podmiotów niepublicznych w przedsięwzięcia publiczne⁴⁸ oraz potencjał sieciowego sterowania układami społecznymi i gospodarczymi, w sposób służący interesowi publicznemu. Aktorami równie ważnymi w tym systemie jak politycy i urzędnicy są przedstawiciele świata gospodarki i organizacji pozarządowych. Integrowanie ich zasobów ma mieć charakter synergiczny i służyć efektywnemu rozwiązywaniu problemów zbiorowych.

⁴⁴ K.G. Provan, H.B. Milward, *A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems*, „Administrative Science Quarterly” 1995, nr 40(1); L.J. O’Toole, K.J. Meier, *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2004, nr 14(4).

⁴⁵ M. Bovens, P. T’Hart, B.G. Peters, *Success and Failure...*, s. 12.

⁴⁶ R.A. Rhodes, *Understanding Governance...*

⁴⁷ V. Chhotray, G. Stoker, *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, Basingstoke – New York 2009.

⁴⁸ J. Kooiman, *Governing as Governance*, London 2003; G. Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal” 1998, nr 50(155).

Istotą zarządzania publicznego w tym modelu jest wypełnianie przez administrację publiczną funkcji facilitatora, inicjującego współpracę aktorów z różnych sektorów celem realizacji interesu publicznego. Stąd też tak mocno w tym podejściu eksponuje się znaczenie takich instrumentów, jak: konsultacje, uzgodnienia, deliberacje, komitety doradcze, fora konsultacyjne, partnerstwo międzysektorowe, mechanizmy demokracji bezpośredniej. Równie ważne, z punktu widzenia efektywności zarządzania sprawami publicznymi, stało się wypracowanie skutecznych mechanizmów zapobiegania fragmentaryzacji systemu zarządzania publicznego i podniesienia jakości koordynacji horyzontalnej, na przykład koncepcje połączonego rządu.

Poszerzenie dominującego w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku instrumentarium NZP o mechanizmy właściwe dla współzarządzania publicznego i powiązane z tym przeobrażenia dobrze obrazuje koncepcja brikolażu instytucjonalnego, pojmowana jako ewolucyjna rekombinacja różnych idei wytwarzanych przez mających różne wartości i cele aktorów „uczestniczących” w instytucjach. W konsekwencji powstaje rekompozycja, na którą składają się reguły i mechanizmy instytucjonalne właściwe dla różnych idei⁴⁹.

Zmiana instytucjonalna, która dokonała się za sprawą wprowadzenia mechanizmów właściwych dla współzarządzania publicznego, w większej mierze była zmianą o charakterze ewolucyjnym niż konstruktywistycznym. W istocie wynikała z natury zmian społeczno-gospodarczych, w tym narastającej fragmentaryzacji, a zarazem sieciowości i zacierających się konturów pomiędzy tym, co państwowe, społeczne i prywatne. Była wyrazem konieczności adaptacji państwa i jego administracji do nowych okoliczności. Dokonała się za sprawą aktorów przekonanych, że współzarządzanie publiczne będzie lepiej służyć, z jednej strony, rozwiązywaniu zbiorowych, coraz bardziej w swej naturze globalnych problemów (jak zanieczyszczenie środowiska naturalnego), z drugiej – osiągnięciu ważnych dla nich partykularnych (na przykład branżowych, środowiskowych) celów.

Konsekwencje instytucjonalizacji idei współzarządzania publicznego. Pozytywne konsekwencje instytucjonalizacji idei współzarządzania publicznego to demokratyzacja systemu rządzenia, trafna identyfikacja potrzeb społecznych, silniejsza legitymizacja społeczna dla działań władzy publicznej, poprawa efektywności i skuteczności polityk i programów publicznych oraz budowanie sfery publicznej jako miejsca wymiany poglądów, poszukiwania konsensu i uzgadniania wspólnych działań.

Krytycy tego modelu podnoszą problemy związane z respektowaniem odpowiedzialności, wynikające z rozproszenia uprawnień władczych. Zwraca się także uwagę na iluzoryczne możliwości wykonywania kontroli politycznej

⁴⁹ W literaturze przedmiotu spotkać także można pogląd, że NZP jest jedną z odmian współzarządzania. Zob. R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, nr 44.

przez polityków w sytuacji, w której realny zakres ich rzeczywistej władzy uległ silnemu ograniczeniu⁵⁰. Ponadto wskazuje się na niski poziom sterowności procesów współrzędzenia, wynikający z współuczestniczenia w nim wielu aktorów o zróżnicowanych statusach, celach i interesach⁵¹. Podnosi się także problem wysokich kosztów transakcyjnych mechanizmów współzarządzania publicznego oraz długotrwałości procesów decyzyjnych, co jest spowodowane rozbudowanymi procesami konsultacyjnymi i uzgodnieniowymi. Zwraca się również uwagę na niesymetryczne relacje uczestników procesów zarządzania sprawami publicznymi.

Neoweberowski model zarządzania publicznego

Klimat polityczno-intelektualny. Negatywne konsekwencje porządku neoliberalnego, szczególnie w okresach turbulencji i spowolnienia gospodarczego, znacząco obniżyły jego atrakcyjność w oczach obywateli wielu państw. Zmiany wprowadzane w duchu neoliberalnym (prywatyzacja, deregulacja, obniżanie podatków, liberalizacja przepływu towarów, usług i kapitału, ograniczanie wydatków państwa na cele socjalne i usługi publiczne), silnie warunkowane względami ideologicznymi, w istocie prowadziły do demontażu państwa dobrobytu⁵².

Z ideologią neoliberalną integralnie związana jest koncepcja globalizacji. Dla zwolenników globalizacji oznacza ona możliwość poszerzenia pola aktywności rynkowych (wyjście poza przestrzeń państw narodowych), jak i tworzenia podmiotów ponadnarodowych (na przykład korporacji transnarodowych) wyposażonych *de facto* w możliwość działania ponad jurysdykcją rządów narodowych.

Zauważyć należy, że optymizmu zwolenników globalizacji co do jej pozytywnie konwergencyjnej natury nie podziela wielu badawczy tego fenomenu. Twierdzą oni, że świat nie jest „płaski”, jak utrzymuje to Thomas L. Friedman⁵³. Przeciwnie, globalizacja tworzy mapy nierówności. Powstają „nowe centra gospodarcze”, „węzły strategiczne” oraz „obszary peryferyjne” w przestrzeni globalnych przepływów gospodarczych⁵⁴. Jedne państwa i miasta na globalizacji zyskują, inne z kolei na niej tracą.

⁵⁰ R. Mulgan, *Accountability: An Ever-Expanding Concept?*, „Public Administration” 2000, nr 78(3); B.G. Peters, *Dwie wizje rządzenia decentralcją i recentracją procesów rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1(15), s. 111.

⁵¹ M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook...*, s. 11–12.

⁵² M. Fourcade-Gourinchas, S.L. Babb, *The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries*, „American Journal of Sociology” 2002, nr 108(3).

⁵³ T.L. Friedman, *The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York 2005.

⁵⁴ M. Castells, *The Informational City: Information, Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford 1989; M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford 1996; S. Sassen (red.), *Global Networks. Linked Cities*, New York 2002.

Państwo neoweberowskie, jako do pewnego stopnia opozycja wobec państwa liberalnego, dla wielu badaczy jawi się jako nowoczesny, przyjazny, stabilizujący i integrujący relacje społeczne związek polityczny rządzony w duchu reguł demokratycznego państwa prawa przez profesjonalnych urzędników o silnie ugruntowanym poczuciu etosu służby publicznej. Tak pojmowanemu państwu przypisuje się funkcje promotora rozwoju gospodarczego i sprawiedliwej redystrybucji dochodu, zdolnego do zabezpieczenia interesów narodowych na arenie międzynarodowej oraz mającego potencjał do rozwiązywania konfliktów społecznych⁵⁵.

Nasilające się zainteresowanie neoweberowskim modelem zarządzania publicznego może być postrzegane jako poszukiwanie remedium na negatywne konsekwencje procesów globalizacyjnych, w tym erozję suwerenności państw narodowych oraz osłabianie ich pozycji w relacjach międzynarodowych względem aktorów o charakterze transnarodowym. Podejście to zyskuje także na znaczeniu jako reakcja na „wydrażanie państwa”⁵⁶ i niekorzystne implikacje zarządzania wielopoziomowego. Jego pozytywna recepcja wynika także z umacniającego się w wielu europejskich krajach przekonania o konieczności ograniczania przez państwo zjawisk przechwytywania przez grupy interesu zasobów publicznych oraz powrotu państwa do wykonywania społecznie i gospodarczo ważnych funkcji warunkujących stopień jego demokratycznej legitymizacji⁵⁷.

Potencjał konkurowania idei neoweberyzmu. Neoweberowskie podejście do zarządzania publicznego zyskało zwolenników, przede wszystkim w krajach Europy kontynentalnej. Znaleźli się wśród nich politycy i menedżerowie publiczni, po części rozczarowani efektami reform rynkowych i partycypacyjnych, po części zaś przekonani o specyfice europejskiej kultury administracyjnej. Coraz częściej reformatorzy w państwach Europy kontynentalnej odwołują się do wartości i reguł neoweberowskich. W słowniku reformatorów spod znaku neoweberyzmu coraz częściej miejsce takich pojęć, jak: prywatyzacja, kontraktowanie usług czy liberalizacja zajmują następujące terminy: nacjonalizacja, komunalizacja, regulacja, wzmocnienie mechanizmów odpowiedzialności i rozliczalności⁵⁸.

Ważny wpływ na propagowanie neoweberowskiego podejścia do zarządzania publicznego wywarli badacze, czyniąc to zagadnienie przedmiotem swoich zainteresowań. Stworzyli oni społeczność „politycznych przedsiębiorców” promujących

⁵⁵ E.P.B. Rueschemeyer, D.T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1995.

⁵⁶ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., London 2011; L. Lynn, *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, 2008, nr 1(2).

⁵⁷ S. Mazur, *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: od modelu do paradygmatu?*, Warszawa 2016, s. 16.

⁵⁸ Tamże, s. 234.

pełniejsze wykorzystanie potencjału państwa w zakresie kształtowania warunków rozwojowych oraz przeciwdziałaniu negatywnym skutkom globalizacji i spowolnienia gospodarczego, szczególnie po roku 2008.

Prekursorskie prace w zakresie neoweberyzmu pojawiły się już w latach siedemdziesiątych XX wieku, a okres popularności tej koncepcji datuje się od początków XXI stulecia. Termin ten rozpropagowali Christopher Pollitt i Geert Bouckaert w kontekście międzynarodowej debaty nad modelami zarządzania publicznego. Ważny wpływ na debatę na temat neoweberowskiego podejścia do zarządzania publicznego wywarły także prace: Wolfganga Drechslera i Rainera Kattela⁵⁹, Laurence'a E. Lynna⁶⁰, Williama N. Dunna i Davida Y. Millera⁶¹. Na gruncie krajowej literatury praca *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu*⁶² stanowi próbę wpisania się w debatę nad tym zagadnieniem.

W przypadku neoweberowskiego podejścia do zarządzania publicznego przedwczesne byłoby zapewne mówienie o istnieniu w pełni ukształtowanej „społeczności epistemicznej”, jak i koalicji rzeczniczej zdolnej do kształtowania globalnej opinii publicznej. Z pewnością jednak opinie jego zwolenników są mocno w Europie słyszane. W szczególności te kwestionujące konwergencję systemów administracyjnych wywołaną procesami globalizacyjnymi, krytykujące neoliberalną wizję porządku międzynarodowego oraz postulaty redukcji aktywności państwa, odrzucające eksponowane przez NZP twierdzenia o prymacie zarządzania rynkowego nad innymi modelami zarządzania sprawami publicznymi. Sugestywnie, zdaniem wielu, brzmią także ich opinie o braku jednoznacznych dowodów empirycznych potwierdzających wyższość rynkowych mechanizmów zarządzania nad innymi podejściami.

Instytucjonalizacja idei neoweberyzmu. Neoweberowski model zarządzania publicznego to sposób kierowania sprawami publicznymi godzący wartości właściwe dla weberowskiej biurokracji (takimi jak hierarchiczność, specjalizacja, standaryzacja, depersonalizacja, stabilizacja i apolityczność) z tymi preferowanymi na gruncie współczesnej ekonomii i zarządzania (jak efektywność, skuteczność, jakość, podmiotowość). Wyróżnikami tego modelu zarządzania są: względnie rozbudowany i stabilny korpus urzędniczy, silna proceduralizacja jego

⁵⁹ W. Drechsler, R. Kattel, *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly, Adieu, NPM!*, „NISP Acee, Journal of Public Administration and Policy”, Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, 2008, nr 1(2).

⁶⁰ L. Lynn, *What is a Neo-Weberian State...*

⁶¹ W.N. Dunn, D.Y. Miller, *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, „Public Organization Review” 2007, nr 7(4).

⁶² S. Mazur, *Neoweberyzm...*

działań, mocne osadzenie urzędników w prawie administracyjnym oraz stosunkowo intensywne wykorzystanie hierarchicznych mechanizmów koordynacji⁶³.

Model neoweberowski jest efektem syntezy reguł i mechanizmów właściwych dla współzarządzania i podejścia rynkowego oraz ich wkomponowania w ramy konceptualne opisane w modelu weberowskim. Integracja ta nie ma jednak charakteru mechanicznego. Nie polega także na prostym połączeniu elementów wywiedzionych z innych porządków aksjologicznych i funkcjonalnych. Przybiera postać znacznie bardziej subtelnej, tj. elementy inkorporowane do modelu neoweberowskiego z innych modeli poddawane są swoistemu przetworzeniu, tak aby harmonizowały z regułami konstytutywnymi tego modelu. Intencją propagatorów modelu neoweberowskiego jest znalezienie w działaniach administracji publicznej równowagi między ekonomicznie pojmowaną efektywnością, obywatelską partycypacją a proceduralną starannością.

Wiele uwagi przywiązuje się w tym modelu do praktycznej realizacji koncepcji demokratycznego państwa prawa gwarantującego bezpieczeństwo prawne oraz kontrolę legalności działań administracji publicznej. Ważnym wyróżnikiem modelu neoweberowskiego jest kultywowanie idei służby publicznej. Zakłada się, że funkcjonowanie państwa jest oparte na profesjonalnej, nowoczesnej, skutecznej, elastycznej i responsywnej administracji, zakorzenionej w etosie służby publicznej⁶⁴. Ekspozuje się w nim wagę dla jakości zarządzania sprawami publicznymi takich cech weberowskiej biurokracji, jak etos służby publicznej, ciągłość działania, wyrazistość mechanizmów koordynacji i kontroli, przewidywalność oraz przywiązanie do idei supremacji prawa.

W przypadku neoweberowskiego podejścia do zarządzania publicznego mamy do czynienia z ewolucyjną, inkrementalną zmianą społeczną o charakterze komplementarnym. Jej istotą stało się poszerzenie zbioru reguł i instrumentów zarządzania sprawami publicznymi właściwymi dla modelu klasycznej, weberowskiej administracji publicznej o zasady i mechanizmy właściwe po części dla NZP, a po części dla współzarządzania publicznego. Przesłanką dla tego poszerzenia stały się niesprawności klasycznej administracji publicznej, szczególnie te związane z jej ekonomiczną nieefektywnością.

W neoweberowskim podejściu do zarządzania publicznego można wyróżnić trzy nurty. Pierwszy z nich koncentruje się na doskonaleniu mechanizmów partycypacji obywatelskiej, wzmacnianiu legitymizacji dla działań państwa i administracji, usprawnianiu systemu stanowienia i egzekwowania prawa (państwa skandynawskie). Drugi ekspozuje kwestie dotyczące profesjonalizacji służby cywilnej, elastyczności zarządzania, integracji zarządzania strategicznego i finansowego (Niemcy, Hiszpania, Portugalia). Nurt trzeci koncentruje się

⁶³ Tamże, s. 26.

⁶⁴ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform...*

na reorganizacji mechanizmów i struktur zarządzania sprawami publicznymi, wzmacnianiu efektywności i skuteczności koordynacji działań publicznych, poprawie jakości prawa, demokratyzacji relacji państwo i obywatel, rozwoju e-administracji (Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Estonia)⁶⁵.

Konsekwencje instytucjonalizacji idei neoweberyzmu. Instytucjonalizacja idei neoweberowskiego podejścia do zarządzania publicznego – przy zastrzeżeniu, że opinie formułowane na ten temat mają charakter wstępny, co wynika z relatywnie słabego rozpoznania tego zagadnienia w wymiarze badawczym – w istotny sposób przyczyniła się do zmiany reguł i mechanizmów zakodowanych w klasycznym modelu administracji publicznej. Zmiany te stały się szczególnie widoczne w sferze mechanizmów dotyczących ekonomizacji działań, partycypacji obywatelskiej, elastyczności zarządzania, wzmacniania koordynacji działań publicznych. Zasadniczo zmiany te należy ocenić pozytywnie.

Za podstawowe wyzwania, przed którymi stoi neoweberowski paradygmat zarządzania publicznego, należy uznać te dotyczące jego konceptualnej heterogenizacji, ambiwalencji wobec sieciowych mechanizmów zarządzania, słabości konceptualizacji zarządzania wielopoziomowego, niedookreśloności w odniesieniu do relacji między elastycznością a stabilnością, słabo zarysowanej konceptualizacji kombinacyjnego wykorzystania mechanizmów zarządzania publicznego oraz słabości konceptualizacji form organizacyjnego uczenia się⁶⁶.

Uwagi końcowe

W demokratycznych państwach prawa ukształtowały się w ostatnich kilku dziesięcioleciach trzy podstawowe modele zarządzania publicznego. Każdy z nich stanowi odpowiedź na różne wyzwania społeczno-gospodarcze, będąc wynikiem odmiennych narodowych uwarunkowań kulturowo-instytucjonalnych oraz emancypacją zróżnicowanych wyobrażeń rządzących elit o właściwym sposobie prowadzenia spraw publicznych. Każdy z tych modeli odwołuje się do różnych wartości oraz oferuje odmienne reguły i mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi.

W procesie kształtowania się tych modeli coraz bardziej dostrzegalne staje się zjawisko przenikania się ich elementów normatywnych i operacyjnych. Proces ten jest jednak odległy od mechanicznie pojmowanej substytucji. Jest także odmienny od zjawiska konwergencji w jego klasycznym rozumieniu. Proces ten określam mianem amalgamacji. Jego istotą jest nawarstwianie się i przenikanie reguł oraz mechanizmów pochodzących z różnych modeli. W konsekwencji w obrębie określonego modelu występują elementy właściwe dla innych modeli.

⁶⁵ S. Mazur, *Neoweberyzm...*, s. 25.

⁶⁶ Tamże, s. 228 i n.

Elementy zaczerpnięte z innych modeli, co jest kluczowe dla amalgamacji, nie występują jednak w postaci pierwotnej. Zostają przetworzone pod wpływem logiki modelu, do którego zostały inkorporowane. Efekty tego przetworzenia, wynikające w znacznej mierze z krążenia idei zarządzania publicznego, mogą prowadzić zarówno do wzrostu funkcjonalności modelu, jak i do jej redukcji (reguła amalgamacji).

Konieczna jest rewizja aksjomatu „jedynego i najlepszego” modelu zarządzania publicznego (co postulowali protagoniści modelu rynkowego). Prowadzi to do odrzucenia przekonania o istnieniu uniwersalistycznych i trwałych modeli zarządzania oraz renesansu poglądów eksponujących znaczenie uwarunkowań kulturowo-instytucjonalnych („ścieżki zależności”) dla tworzenia i modyfikacji modeli zarządzania publicznego (reguła kontekstu).

Zasadne jest twórcze integrowanie i przetwarzanie reguł, a także mechanizmów pochodzących z różnych modeli zarządzania oraz budowanie zdolności ich kontekstowego wykorzystania. Celem tego powinna być optymalizacja instrumentarium zarządzania politykami publicznymi. Proces ten powinien przybrać postać inkrementalną i ewolucyjną oraz uwzględniać wartości i wzorce dominującej kultury organizacyjnej (reguła integracji).

Kluczem dla doskonalenia modelu zarządzania sprawami publicznymi jest zapewnienie w systemach zarządzania sprawami publicznymi warunków dla budowania zdolności do organizacyjnego uczenia się. Bez ukształtowania kultury zorientowanej na poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, podejmowanie eksperymentów i pilotażów oraz prowadzenie analizy i ewaluacji, proces „zapożyczania” staje się mechaniczny i na ogół przynosi rozczarowanie (reguła eksperymentu).

Nieodzowne staje się przyjęcie założenia, że wraz z postępującą heterogenizacją ładów normatywnych, narastającą fragmentaryzacją porządków instytucjonalnych i funkcjonalnych oraz rosnącą kompleksowością relacji między aktorami systemu rządu i zarządzania sprawami publicznymi rosnąć będzie dynamika przeobrażeń modeli zarządzania publicznego. Kluczową determinantą wpływającą na dynamikę tej zmiany jest szybkość krążenia idei zarządzania publicznego (reguła zmiany).

Przywołane powyżej modele zarządzania mogą pozostawać z sobą w relacjach antagonistycznych lub komplementarnych. Oznacza to, że racjonalne ich wykorzystanie wiąże się z koniecznością wypracowania umiejętności ich odpowiedniego doboru. Wśród kryteriów ich doboru – mając na uwadze konieczność zapewnienia ich komplementarności – powinny znaleźć się między innymi te dotyczące charakteru danej polityki publicznej, jej kontekstowych uwarunkowań (czasowych, finansowych, statusowych) oraz natury jej interesariuszy (reguła inteligencji systemowej).

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

