

Andrzej Zybała

Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego

Zarządzanie Publiczne nr 26 (4), 34-48

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Zybala

Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego

Formułowanie i implementowanie programów oraz polityk publicznych jest niezwykle złożonym procesem, uwarunkowanym bardzo wieloma czynnikami. Kluczowe z nich związane są z dominującymi wzorcami zarządzania publicznego. W Polsce głównym wzorcem wydaje się model zarządzania poprzez legislację i kontrolę. W znacznym stopniu określa on wiele cech procesu, w wyniku którego polityki powstają i są wdrażane. Przesądza on także o tym, jaki typ relacji kształtuje się w gronie interesariuszy polityk, jaki jest styl ich realizacji (bardziej hierarchiczny czy bardziej partnerski), a także jakim respektem otacza się wiedzę analityczną (ekspercką), w jakim stopniu wykorzystuje się ją w praktyce działania publicznego, jak dalece polityki oparte są na dowodach i na woluntaryzmie decydentów. Zbiór i charakter istniejących w Polsce wzorców zarządzania nie przyczynia się do wzmocnienia potencjału efektywnego projektowania i wykonywania polityk publicznych (*policy capacity*).

Słowa kluczowe: polityka publiczna, zarządzanie publiczne, polityka, modele zarządzania publicznego, problemy publiczne, wiedza analityczna.

W 2008 r. Jerzy Hausner stwierdził, że dorobek polskiej nauki w zakresie zarządzania publicznego jest nieznaczny (Hausner 2008, s. 10). Wydaje się, że po pięciu latach sytuacja zasadniczo nie zmieniła się, jakkolwiek na pewno nauki społeczne w Polsce bardziej oswoiły się z tym pojęciem czy nawet doceniły jego walory eksplanacyjne (Kulesza, Sześciło 2013). Ale wiele problemów pozostaje. Wciąż widoczne jest to, że w opracowaniach naukowych częściej spotykamy analizy sektorowe (administracja publiczna, organizacje pozarządowe, organizacje związków zawodowych, pracodawców, grupy interesów) niż dotyczące relacji między podmiotami sektorowymi. Tymczasem to te relacje tworzą podstawę do analizy tego, czym jest zarządzanie publiczne.

Problemem pozostaje także rozstrzygnięcie, czy to pojęcie jest w ogóle użyteczne w analizie polskich realiów sprawowania władzy (w sensie rozwiązywania problemów publicznych). Wątpliwości na tym tle formułowane są nawet w niektórych krajach wysoko rozwiniętych. Wynika to z faktu, że samo stosowanie pojęcia **zarządzanie publiczne** (ang. *governance*,

w jęz. franc. istnieje odpowiednik – *gouvernance*) pociąga za sobą poważne implikacje w zakresie sieciowości wykonywania działań publicznych. We Francji trwają dyskusje na ten temat. Niektórzy argumentują, że do opisu rzeczywistego obrazu procesów rządzenia użyteczniejsze są jednak bardziej tradycyjne pojęcia, takie jak po prostu władza – centralna bądź lokalna (*gouvernement*). Robert Pyka, analizując francuskie dylematy w nauce, wskazuje, że „rzeczywistość społeczna na razie nie odpowiada założeniom teoretycznym”, które towarzyszą stosowaniu pojęcia zarządzania. Ale mimo wszystko pełni ono ważną funkcję swoistego drogowskazu dla decydentów (Pyka 2011, s. 72). Francja wciąż pozostaje krajem silnie zetatyzowanym. Władza przedstawicielska jest aktorem, który w mniejszym stopniu działa w sieciach składających się z różnorodnych podmiotów społecznych i prywatnych (co nie znaczy, że takich sieci nie ma i nie odgrywają pewnej roli). Z kolei uczeni anglosascy znacznie chętniej analizują realia swoich krajów, stosując pojęcie zarządzania publicznego. Władza publiczna, czy to szczebla centralnego, czy lokalnego, w większej mierze wykonywana jest w sieciach współpracy różnych aktorów społecznych. Tym samym w ich realiach poję-

Andrzej Zybala – Instytutu Polityk Publicznych, Collegium Civitas.

cie zarządzania publicznego w większym stopniu wydaje się adekwatne do opisu obrazu rzeczywistości. Przekonywał o tym R.A.W. Rhodes już w 1996 r. (Rhodes 1996).

Kształt systemu zarządzania publicznego jest silnie warunkowany tradycjami społecznymi specyficznymi dla poszczególnych krajów. Powyższe pytanie czy zagadnienie należałoby odnieść także do polskich realiów. Czy pojęcie zarządzania publicznego jest użyteczne, gdy chcemy opisać i zrozumieć fenomen władzy rozumianej jako proces decydowania w sprawach zbiorowych (rozwiązywania realnych problemów zbiorowości) i wpływu na podejmowane decyzje? Czy warto analizować relacje instytucji władzy z innymi podmiotami życia publicznego, czy może jest to jednak niewłaściwy trop? Czy punkt wyjścia w analizie nadal powinien być bardziej tradycyjny, oparty na założeniu, że struktura władzy pozostaje monistyczna, a więc to instytucje władzy przedstawicielskiej są jedynym kręgiem decydowania. Pozostałe podmioty społeczne to tylko jej przedłużenie, np. z uwagi na niski poziom ich autonomii (bądź niewielką predyspozycję do niezależnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych).

Nauki społeczne w Polsce rzadko udzielają jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane pytanie. Michał Kulesza i Dawid Sześciło piszą, że w Polsce można mówić o przykładach istnienia fragmentów struktury wykonywania władzy charakterystycznych dla zarządzania publicznego. Jako ilustrację podają takie zjawiska, jak konsultacje społeczne, udział instytucji pozarządowych w procesach decyzyjnych, budżety partycypacyjne (Kulesza, Sześciło 2013, s. 120). Autorzy celowo jednak nie próbują odtwarzać cech „polskiego modelu zarządzania publicznego”. Wskazują tylko, że ma on już fundamenty i rusztowania (decentralizacja władzy publicznej, zdecentralizowana administracja), ale wciąż wymaga kształtowania.

W dalszej części tekstu zakładam, że w odniesieniu do analizy działań publicznych w Polsce warto posługiwać się terminem **zarządzanie publiczne** (w miejsce tradycyjnie rozumianej władzy uosabianej przez rząd). Można bowiem założyć, że jego struktury są dostrzegalne nawet w sytuacji, gdy proces decydowania publicznego wykonywany jest głównie na bazie instytucji wła-

dy przedstawicielskiej. Natomiast w takiej sytuacji należałoby mówić po prostu o niskim poziomie stosowania mechanizmów zarządzania publicznego czy, innymi słowy, nasycenia sieciovymi mechanizmami wykonywania władzy przez praktyki partycypacji, partnerstwa, współpracy, łączenia zasobów, deliberacji. Występuje wówczas ograniczona podmiotowość aktorów pozarządowych, słaby poziom ich uczestnictwa lub niski poziom zwrotności wzajemnych relacji między różnymi podmiotami.

Moim głównym celem nie jest pełna charakterystyka „polskiego modelu zarządzania publicznego”, ale przedstawienie pewnych jego cech, które są kluczowe dla opisu zależności, jakie zachodzą między jego właściwościami a formułowaniem i implementowaniem polityk publicznych. Hipoteza zawarta w niniejszym tekście głosi, że funkcjonujące wzorce zarządzania publicznego silnie przesądzają o wielu cechach widocznych w procesie tworzenia polityk publicznych. Mówiąc bardziej wprost, uznaję, że owe wzorce warunkują sposób, w jaki następuje formułowanie i wykonywanie polityk rozumianych tu jako zracjonalizowany proces działań publicznych, które oparte są na względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań (Zybała 2012, s. 24).

Hipoteza głosi też, że w Polsce dominującym wzorcem zarządzania jest zarządzanie przez legislację i kontrolę. Wiele argumentów za nią przemawia. Poniżej przedstawiam te, które dotyczą struktury narzędzi stosowanych w procesie tworzenia i implementacji polityk publicznych. Natomiast za wzorce zarządzania publicznego uznaję typ relacji, jaki kształtuje się między aktorami działań publicznych (np. czy są one oparte na partnerstwie, czy na hierarchii, czy bazują na uznaniu zobiektywizowanej wiedzy, czy wiedza jest traktowana instrumentalnie itp.). W tekście posługuję się także terminem „model zarządzania”. Uważam go za koncept teoretyczny przedstawiający wykoncypowaną strukturę zjawisk związanych z zarządzaniem publicznym i działaniem publicznym.

Z uwagi na cel, jaki sobie stawiam, ważne wydaje się pytanie o powiązanie zarządzania publicznego i polityk publicznych. Jest ich wiele. Łączy je m.in. proces, w którym ma miejsce

implementacja projektów działań publicznych. Zbliży nas ona do kwestii organizacji działań publicznych i środowiska, w których one zachodzą. Hausner twierdzi, że sednem zarządzania publicznego jest właśnie realizacja polityk publicznych (Hausner 2008, s. 47). Wskazuje, że analiza polityki publicznej wymaga uwzględnienia zagadnień, które są silnie związane z bezpośrednim polem zarządzania publicznego. Chodzi tu o analizę:

- układu instytucjonalnego w danej polityce;
- rozwiązań i narzędzi;
- szczegółowych planów wykonawczych;
- zasobów organizacyjnych i finansowych;
- kadr;
- mechanizmów komunikacji społecznej;
- monitorowania i oceniania.

1. Władza w sieci

Nim przejdę do opisu bezpośrednich relacji polityk publicznych i zarządzania publicznego, chciałbym scharakteryzować to drugie pojęcie. Zarządzenie publiczne jest różnorodnie definiowane, ale można mówić o wielu wspólnych cechach szeregu definicji. Kees Van Kersbergen i Frans Van Waarden w wyniku analizy dziewięciu różnych wersji i zastosowań *governance* twierdzą, że łączy je podejście policentryczne, wskazywanie na istnienie sieciowych relacji między podmiotami działań (są względnie autonomiczne, ale współzależne; rząd uznawany jest za jednego z aktorów), nacisk na procesy lub funkcje niż struktury rządu, charakteryzowanie specyficznych ryzyk i niepewności związanych z funkcjonowaniem sieciowych powiązań (np. legitymizacja, transparentność itp.). Ponadto niektóre z podejść mają charakter normatywny, a więc wskazują na określone reguły, zgodnie z którymi działania publiczne powinny być formułowane (np. teoria *good governance*), a inne są opisowe, a więc próbują charakteryzować realny stan rzeczy, np. w danym kraju (Van Kersbergen, Van Waarden 2004, s. 151–152). Osobiście w pojęciu zarządzania publicznego podkreśliłbym dwa wymiary: sieciowy sposób działania aktorów publicznych oraz ich dążenia do uzgadniania reguł, które umożliwiają prowadzenie wspólnych działań. Sieciowość ma miejsce zwłaszcza wte-

dy, kiedy aktorzy publiczni muszą rozwiązywać szczególnie złożone problemy publiczne, a powodzenie w ich rozwiązywaniu uwarunkowane jest zdolnością do łączenia zasobów materialnych, wiedzy i umiejętności. Specyfiką ostatnich dekad jest wyłanianie się właśnie nowych typów problemów, które uznawane są za złożone (*complex*). Pojawiło się też pojęcie kategorii problemów złośliwych (*wicked problems*), dotyczących kwestii klimatycznych, ochrony środowiska, wielu rodzajów kwestii społecznych (zdrowie publiczne, nierówności społeczne, rewitalizacja, niedorozwój lokalny itp.). Przyczynowość jest w ich przypadku wyraźnie nieliniowa – występuje dużo powodów, między którymi istnieje nieprzewidywalna interakcja i dynamika. Wobec wymienionych wyżej problemów spodziewany rezultat działań nigdy nie jest pewny.

Podkreśliłbym również, że nie jest też tak, iż zarządzanie publiczne to jedyny schemat działania publicznego. Wobec mniej złożonych problemów skuteczne mogą okazać się tradycyjniejsze metody działania publicznego (a więc bardziej jednostronne, korzystające z publicznych zasobów wiedzy i aktywności).

Pojęcie zarządzania publicznego niewątpliwie przeformułowuje istotne punkty odniesienia w dyskusjach o systemach sprawowania władzy publicznej (wobec problemów zbiorowych). Wniosło ono ze sobą do debat nowe terminy (Hajer, Wagenaar 2003). Częściej spotykane są teraz takie pojęcia, jak: potencjał instytucjonalny, sieci, złożoność, zaufanie, deliberacja, współzależność, proces decydowania, synergia. Natomiast maleje rola takich pojęć, jak: państwo, rząd, władza, siła, lojalność, suwerenność, interesy grupowe. W miejsce hierarchicznych relacji władza–społeczeństwo pojawia się wielość typów relacji między aktorami działań publicznych, od takich, które są silnie ustrukturyzowane, kontrolowane, po luźne, niezobowiązujące, nieformalne.

Zmiana punktów odniesienia to konsekwencja wielu nowych zjawisk, które osłabiły status tradycyjnych podmiotów władzy (np. spadek zaufania, rosnąca złożoność problemów wymagających łączenia potencjałów). Dlatego uczeni zaczęli mówić o formowaniu się procesu przechodzenia od tradycyjnego rządzenia/rządu do zarządzania publicznego (przejście od rządu

do zarządzania nie oznacza odejścia od pojęcia państwa, które jest szersze niż rząd (Levi-Faur 2012a). Ryszard Herbut wskazuje na zmieniające się okoliczności rządzenia, które sprawią, że dotychczasowa kategoria „rząd” okaże się niewystarczająca. Potrzebne jest szersze pojęcie uwzględniające konieczność włączenia innych aktorów działania publicznego (Herbut 2013).

Dla jasności przekazu warto wskazać, że termin „zarządzanie publiczne” dotyczy bardzo wielu dziedzin. Anne Mette Kjaer w książce *Governance* (2004) wymienia te, w których znajduje ono zastosowanie: od administracji publicznej, stosunków międzynarodowych, sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej (jako zespołu instytucji), po problematykę pomocy rozwojowej i przekształcenia systemowe określonych typów państw. Wskazuje się także dalsze sfery zarządzania: ryzykiem, rynkami, potencjałem, kryzysem, innowacjami, regulacjami, sieciami, zasobami, globalnym porządkiem, gospodarką itp. (Levi-Faur 2012a). W tych wymiarach mówi się o zarządzaniu publicznym, a więc ma tu miejsce podejmowanie decyzji w warunkach różnorodności oddziaływania wielu aktorów.

Współczesne rozumienie pojęcie *governance* wydaje się bliskie łacińskiemu i greckiemu źródłu tego słowa, które nawiązuje do pilotowania spraw publicznych, tworzenia reguł, kierowania. Platon posługiwał się tym terminem, który odnosił do sposobu projektowania systemu rządzenia. Ale jednocześnie w anglosaskich słownikach pojęcie to długo funkcjonowało jako określenie rządu (*government*). Dopiero w latach osiemdziesiątych naukowcy wskazali na odrębność rządu i zarządzania. I tu zaczęła się kariera tego terminu. Kjaer twierdzi, że nawiązuje on silnie do tworzenia reguł, w tym reguł gry między podmiotami zaangażowanymi w działania publiczne, a także do ich stosowania oraz egzekwowania. Hubert Izdebski również proponuje definicję harmonizującą z powyższymi ujęciami. Uznaje zarządzanie publiczne za „system koordynowania działań podmiotów należących do różnych sektorów” (Izdebski 2007). Podobnie postępuje Michael Howlett, który pisze o nim jako o metodzie koordynacji, ale przez aktorów państwowych w ich interakcjach z aktorami społecznymi i organizacjami. „Zarządzanie dotyczy zatem ustanawiania, promowania i wspie-

rania specyficznego typu relacji między rządowymi i pozarządowymi aktorami w procesie rządzenia (*governing process*)” (Howlett 2011, s. 8). Natomiast Jan Kooiman kładzie silny nacisk na zarządzanie (mając na myśli jego proces, czyli *governing*) jako na całość interakcji, w których uczestniczą aktorzy zarówno prywatni, jak i publiczni, mający na celu rozwiązywanie problemów społecznych czy tworzenie szans rozwojowych. Aktorzy współtworzą instytucje rozumiane jako kontekst dla interakcji oraz normatywne fundamenty dla wspólnych działań (Kooiman 2009). Ciekawie sformułował definicję Bob Jessop, który twierdził, że zarządzanie publiczne jest refleksyjną samoorganizacją niezależnych aktorów zaangażowanych w złożone relacje występujące w warunkach wzajemnej współzależności (Jessop 2003). Z kolei Barbara Kożuch charakteryzuje je bardziej w kategoriach organizacji działań publicznych, których celem jest interes publiczny (Kożuch 2010, s. 84–85).

Rhodes, wielki teoretyk zarządzania publicznego, tradycyjnie dla siebie argumentował, że odnosi się ono do samoorganizujących się sieci różnego typu organizacji. Uznaje on, że odgrywają one kluczową rolę w strukturze działań zbiorowych, które dotyczą alokacji zasobów, sprawowania kontroli nad nimi i koordynacji. Ich zadanie polega na tym, że pełnią funkcje uzupełniające w stosunku do rynków i struktur hierarchicznych istniejących w społeczeństwie. Rhodes formułuje listę kluczowych atrybutów, które określają warunki, w jakich może uformować się system zarządzania publicznego:

- występowanie relacji współzależności między organizacjami publicznymi, prywatnymi i wolontariackimi; granice między nimi stały się zmienne i nieprzejrzyste;
- organizacje współzależne w stosunku do siebie tworzą sieć;
- członkowie sieci stałe oddziałują na siebie – powodowane jest to potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów do realizacji;
- członkowie sieci oddziałują na siebie według pewnych reguł odzwierciedlających reguły gry; interakcje są zakorzenione w zaufaniu, a reguły – negocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;

– aktorzy pozarządowi mają znaczący poziom autonomii wobec państwa. Sieci są samoorganizujące się i wolne od bezpośredniej ingerencji państwa, mimo to może ono niebezpieczniej i w sposób niedoskonały nimi kierować (Rhodes 1996, s. 660).

Autor ten podkreśla, że zarządzanie publiczne jest zjawiskiem powiązaniem z wyłonieniem się ery społeczeństwa pozbawionego centrum (*centerless society*), czyli – innymi słowy – żyjemy w stanie wielocentryczności. Rząd staje się jednym z aktorów. „Zadaniem rządu jest uaktywnianie interakcji społeczno-politycznych, aby zachęcać wiele zróżnicowanych porozumień/układów do radzenia sobie z problemami, aby upowszechniać usługi między wieloma aktorami. Powstało mnóstwo takich nowych modeli interakcji: na przykład samoregulacje, współregulacje, partnerstwo publiczno-prywatne, kooperatywne zarządzanie i wspólne przedsięwzięcia” (Rhodes 1996).

Wskazuje on na fakt, że rząd traci kontrolę nad aktorami, ale to nie oznacza, iż traci kontrolę nad zasobami publicznymi. Nie znaczy to także, że nie może realizować celów publicznych. Musi sięgać po nowe bądź dodatkowe narzędzia, aby zapewnić sobie skuteczność. Może zatem wypracowywać adekwatne zestawy wskaźników, które pozwolą na zaprezentowanie rezultatów działań publicznych wykonywanych z udziałem aktorów pozarządowych. Niewątpliwie jest to, że w krajach Zachodu położono nacisk na tworzenie różnych kompozycji wskaźników i miar, które obrazowały korzyści z wykorzystania środków publicznych.

Natomiast Gerry Stoker, kolejne wielkie nazwisko w tej dziedzinie, nazywa zarządzanie publiczne systemem, w którym ma miejsce zacieranie się granic między podmiotami publicznymi i prywatnymi: „[...] dotyczy tworzenia warunków do uporządkowanego rządzenia i wspólnego działania. Produkt zarządzania nie ma być zatem inny niż produkt rządzenia/rządu. Jest tu tylko kwestia różnicy w procesie” (Stoker 1998).

Zaproponował on pięć czynników, które jego zdaniem charakteryzują zarządzanie:

1. Aktorzy działań publicznych pochodzą zarówno ze struktur rządu, jak i spoza nich.
2. Zacieranie się granic odpowiedzialności między sektorami (prywatnym i publicznym, spo-

łecznym) za rezultaty podejmowanych działań służących rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych.

3. Zależność władzy. Władza tkwi w relacjach między instytucjami zaangażowanymi w działania zbiorowe (żaden podmiot nie ma już pełni władzy).
4. Aktorzy/podmioty działań publicznych tworzą autonomiczne samoorganizujące się sieci.
5. Zdolność władzy do realizacji działań publicznych nie opiera się na jej umiejętności nakazywania czy wykorzystania swojej przewagi nad innymi interesariuszami działań. Władza wykorzystuje nowe narzędzia i techniki, aby kierować i przewodzić/naprowadzać. Z powyższych ustępów można – mam nadzieję – wywnioskować, że znaczenie zarządzania publicznego wynika ze złożoności współczesnych problemów, a także rosnącej fragmentaryzacji struktur i podmiotów działania. Ukształtowana w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych struktura organizacyjna państw rozwiniętych różniła się znaczenie od tej z pierwszych powojennych dekad. Był to skutek dwóch głównych kierunków działań: dekoncentracji scentralizowanych struktur państwa i decentralizacji wykonywania zadań publicznych.

Państwa zyskiwały bardziej elastyczne struktury. Dekoncentracja zakładała rozbicie webrowskiej administracji na liczne mniejsze podmioty (agencje regulacyjne, wykonawcze). Na przykład na początku lat dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii niemal połowa urzędników przeszła z administracji rządowej do różnego typu agencji wykonawczych. Z drugiej strony miał miejsce proces decentralizacji, a więc delegacji wielu działań na poziom samorządów terytorialnych. Organizacje pozarządowe i prywatne zostały zaangażowane w produkcję szeregu usług publicznych. Struktura rządu stała się zatem bardzo złożona. Wykonywanie działań publicznych wymagało współpracy wielu podmiotów.

Istotny jest także wymiar struktury zasobów działania. Rząd przestał tu być dominującym podmiotem. Powstają prywatne organizmy, które wnoszą olbrzymie zasoby, często bardzo istotne dla planowanych wyników. To samo dotyczy wymiaru poznawczego. Poza rządem powstają zasoby wiedzy, które są decydujące dla zrozumienia współczesnych problemów i możliwości

ich rozwiązywania. Dlatego rządy muszą zabiegać o współpracę, aby pozyskiwać wiedzę z uniwersytetów, instytucji eksperckich i innych podmiotów.

Nie jest tak, że pojęcie zarządzania publicznego rozumiane jako dynamiczna sieć oddziaływania nie wywołuje polemik. Nawet powszechnie uznani autorzy mają skłonność do postrzegania współczesnego rządu jako procesu państwocentrycznego. Francis Fukuyama w prestiżowym piśmie *Governance* w tekście pt. „Czym jest zarządzanie” („What is governance”) przedstawił zarządzanie publiczne jako proces państwocentryczny, a więc zjawisko uformowane głównie wokół wykonawczego ramienia państwa i jego biurokracji. Definiuje *governance* jako zdolność rządu do ustanawiania reguł (*rules*) i ich egzekwowania, dostarczania usług (Fukuyama 2013, s. 350). Swoim podejściem wywołał ostre polemiki. David Levi-Faur nie omieszkiał podkreślić, że nikt z 50 autorów prestiżowej publikacji napisanej pod jego redakcją (*Oxford Handbook of Governance*) nie zdefiniował tego pojęcia w ten sposób (Levi-Faur 2012a). Fukuyama ma jednak inny punkt odniesienia w swoich analizach. Nie jest nim interaktywna sieć podmiotów rządu (współrządzenia), ale bardziej rządność (*governability*), która wydaje mu się ważniejsza.

W tej perspektywie za istotniejszy uważa potencjał instytucji państwa, który nadal ma decydujące znaczenie dla tworzenia warunków do rozwoju. Levi-Faur odpowiada, że nawet z perspektywy nadrzędności znaczenia kwestii rządności i szans rozwoju nie można oddzielać potencjału państwa od reszty potencjałów, jakie mają podmioty sieci organizmów pozarządowych. Osłabia to bowiem zdolność do efektywnego regulowania tych wymiarów życia gospodarczego i społecznego, które tego wymagają.

Ponadto znaczenie pojęcia *governance* bywa podważane przez uczonych, którzy odwołują się do dziedzictwa myśli Michela Foucaulta, Jürgena Habermasa czy Antonia Gramsciego. Ich zdaniem nie zmienia ono zasadniczo rezultatów rządu (struktury korzyści). Bob Jessop z kolei wskazuje na to, że zarządzanie publiczne ma również swoje pole porażek (*governance failure*), podobnie jak poprzedzające je modele działań publicznych (model oparty na rynku i model oparty na państwie). Wynika to z wie-

lu czynników, w tym ze złożoności kontekstu działania i relacji między jego podmiotami. Podsumowuje jednak, że pomimo wyłaniania się nowych form koordynacji w ramach zjawiska zarządzania publicznego, zachodzi ono w ramach prymatu czynnika politycznego (Jessop, Sum s. 266).

2. Modele zarządzania publicznego i relacje z polityką publiczną

Powyżej wskazywałem, że wzorce zarządzania publicznego wpływają na cechy procesu formułowania i wykonywania polityk publicznych. Można wyrazić to mocniej, wskazując, że oddziałują one na to, co określane jest mianem architektury/struktury polityki publicznej (*policy design*) (Howlett 2011). Zdaniem Helen M. Ingram i Anne L. Schneider architektura polityki jest wyrazem celowego i normatywnego działania, które wyraża się w przyjęciu określonych wzorów, logiki oraz idei. Zdaniem tych autorek, wyrazem architektury polityki są instrumenty ich realizacji, ale także wiele innych wymiarów: jej treść, istota – plan/strategia, dyskurs, estetyka i formy symboliczne. Architektura polityk przesądza o tym, w jakim zakresie ma miejsce partycypacja społeczna w procesie tworzenia polityk czy określonych w nich rozwiązań. Decyduje, czy możemy mówić o procesie społecznego uczenia się służącego tworzeniu polityk (Ingram, Schneider 1997).

Jon Pierre i B. Guy Peters również podkreślają, że zarządzanie jest silnie powiązane z zagadnieniem instrumentów implementacji polityk publicznych (Pierre, Peters 2000, s. 12). Ich zdaniem, w strukturach *governance* zakłada się wykorzystywanie raczej instrumentów „miękkich” niż „twardych” albo przymusu (*less coercive policy instruments*). Schneider i Ingram wśród „miękkich” wyróżniają instrumenty katalizujące (wykorzystujące zewnętrzne katalizatory do wywołania pożądanych postaw wśród aktorów polityki) oraz narzędzia perswazji i napominania (*hortatory tools*) (przypochlebianie się aktorom polityki, aby działali zgodnie z celami polityk publicznych) (Schneider, Ingram 1990, s. 513). Innymi słowy – pozostając nadal w kategoriach pojęciowych tych dwóch autorek – zdolność do

skutecznego działania publicznego w strukturach zarządzania publicznego wymaga umiarkowania w stosowaniu instrumentów twardej władzy i przymusu według starej zasady „rozkazuj i kontroluj” (*command and control*). Oznacza to więc ograniczanie takich instrumentów, jak zakazy, obowiązki płacenia, podporządkowania się, polecenia itp. Natomiast do kategorii rekomendowanych „miękkich” instrumentów autorki zaliczają:

- instrumenty bodźców (tworzenie struktury zachęt do podejmowania działań zgodnych z celami danych polityk, np. bodźce materialne pozytywne [zwolnienia podatkowe, subsydia] i negatywne [sankcje, kary]);
- instrumenty potencjału (*capacity tools*) – dostarczanie wiedzy (edukacja), informacji, zasobów, aby aktorzy mogli racjonalnie i skutecznie działać we własnych zakresach zgodnych z celami polityk;
- instrumenty symboliczno-perswazyjne (odwoływanie się do wartości, jakie preferują ak-

torzy polityk, które wzmacniają szanse na realizację celów w politykach);

- instrumenty uczenia się (dostarczanie narzędzi, które wzmacniają procesy uczenia się wśród aktorów działania).

Powracam teraz do swojej hipotezy głoszącej, że w Polsce wiodące wzorce zarządzania publicznego opierają się na modelu zarządzania przez legislację i kontrolę. Oznacza to zatem, że rządzący – programując i wdrażając polityki – mają tendencję do stosowania głównie instrumentów twardej władzy i przymusu według logiki przywołanej powyżej zasady „rozkazuj i kontroluj”. Jednocześnie proces tworzenia polityk sprowadzany jest *de facto* do procesu tworzenia prawa.

Warto podjąć teraz próbę pokazania powyższych wzorców widocznych w Polsce w ramach typologii różnych modeli/stylów/sposobów zarządzania publicznego (*mode of governance*), którą zaproponował Howlett (tab. 1). Każdy z czterech wymienionych stylów zarządzania zakłada

Tab. 1. Modele/style/sposoby zarządzania publicznego

Sposób zarządzania publicznego (<i>mode of governance</i>)	Nacisk w obrębie zarządzania	Formy państwowej kontroli relacji	Zasadniczy cel zarządzania	Główny mechanizm dostarczania usług publicznych	Kluczowe narzędzia proceduralne we wdrażaniu polityk
Zarządzenie poprzez legislację	Legalność – promocja prawa i porządku w relacjach społecznych	Legislacja, prawo i administracja	Legitymizacja – dobrowolne podporządkowanie/ uległość	Tworzenie praw (uprawnień) – własności, cywilne, ludzkie	Sądy i spory sądowe
Zarządzenie poprzez korporacje	Zarządzanie (<i>management</i>) – główne organizacje aktorów społecznych	Plany	Kontrolowane i zbalansowane wskaźniki rozwoju społeczno-ekonomicznego	Cele – cele operacyjne, subsydia i granty	Wyspecjalizowane i uprzywilejowane komitety doradcze
Zarządzenie poprzez rynek	Konkurencja – promowanie małych i średnich przedsiębiorstw	Kontrakty i regulacje	Efektywność zasoby/koszty i kontrola	Rady regulacyjne, ceny – kontrolujące koszty uboczne, popyt i podaż	Trybunały odwoławcze i komisje
Zarządzenie poprzez sieci	Relacje – promocja współpracy między organizacjami	Współpraca	Kooptacja grup rozłamowych i samoorganizujących się	Sieci rządowych i pozarządowych aktorów społecznych	Działania – pośrednictwo między sieciami

Źródło: Howlett 2011, s. 9.

stosowanie odmiennych narzędzi działania w politykach publicznych. Przyjmuje także stosowanie innych form kontroli działań zbiorowych, w inny sposób następuje w nich wyznaczanie celów, inne są mechanizmy ich realizacji, odmienne pozostają także relacje władzy z interesariuszami polityk publicznych.

Przyjrzyjmy się najpierw modelowi zarządzania przez legislację, który w najwyższym stopniu odzwierciedla realia i struktury projektowania i wykonywania działań publicznych w Polsce. W jego ramach głównym narzędziem działania w politykach są regulacje prawne (zwłaszcza mające sankcję parlamentarną). A więc formułowanie polityk czy nawet całej ich architektury sprowadzone jest tu w znacznej mierze do projektowania przepisów prawnych, w których zapisywane są treści działań, jakie mają zostać przeprowadzone. Prawo jest tu uznawane za wszechstronne narzędzie. Dostarcza legitymizacji dla działań publicznych, a także narzędzi kontroli społecznej, w tym uzyskania określonego poziomu podporządkowania różnych podmiotów społecznych uczestniczących w działaniu publicznym. Jest środkiem tworzenia struktury porządku w relacjach społecznych. A także instrumentem dystrybucji praw do korzystania z określonych usług publicznych czy przywilejów (np. prawa grupowe, zawodowe, regionalne).

W tym modelu zakłada się potrzebę podtrzymywania silnych hierarchicznych relacji między aktorami działań publicznych. Władza publiczna (przedstawicielska) znajduje się na szczycie piramidy hierarchii i w związku z tym może „dyktować prawa”. W konsekwencji aktorzy zazwyczaj nie negocjują ze sobą projektów rozwiązań (*policy options*). To centralne organy państwa dokonują rozstrzygnięć, a aktywność pozostałych aktorów ogranicza się w dużej mierze do szukania wpływu na decydentów. Ów model zarządzania publicznego można łatwo odnaleźć w takich krajach, jak Francja czy państwach Europy Południowej.

Drugi model to zarządzanie poprzez korporacje (w domyśle zawodowe, regionalne itp.). Zakłada się tu, że działania publiczne formowane są głównie w relacjach między głównymi korporacjami. Łatwo dostrzec ten model w krajach niemieckojęzycznych. Główne korporacje

wyrażają kluczowe interesy społeczne i potrafią uzyskać konsensus w strategicznych politykach państwa. Partnerzy korporacyjni wraz z władzą tworzą wspólne mechanizmy kontroli zjawisk zachodzących w społecznym i ekonomicznym spektrum. Zasadniczą jej formą są zawierane różnego typu pakty i porozumienia społeczne (od układów zbiorowych pracy po neokorporatystyczne pakty rozwojowe). Ustanawiają one wspólne cele, wyrażone też w różnych weryfikowanych wskaźnikach, i podejmują wspólną odpowiedzialność za zaplanowane działania. Ich celem jest wspólne uzyskanie zbalansowanych wskaźników rozwoju społeczno-ekonomicznego. W trakcie ich realizacji ma miejsce współudział partnerów w działaniach, a także w różnorodnych formach konsultacji i doradztwa.

Z kolei w modelu zarządzania przez mechanizmy rynkowe (rywalizacji) aktorzy działań publicznych uznają, że reguły konkurencji i rywalizacji między różnorodnymi podmiotami (komercyjnymi i społecznymi) są najbardziej optymalnym narzędziem realizacji celów w politykach. Nie chodzi tu wyłącznie o działania w obrębie gospodarki, lecz w przekroju większości usług publicznych. Władza, formułując politykę publiczną, tworzy jakby platformę umożliwiającą przetarg interesów istniejących w jej obrębie. Zabiega o to, aby każda grupa miała możliwość wyrażenia swoich interesów i mogła uczestniczyć w rywalizacji o korzyści. Uzgadnia warunki brzegowe tej rywalizacji (wejścia i uzyskiwania maksymalnych i minimalnych korzyści). Instrumentem działania jest tu często tworzenie nisz rynkowych w sektorach tradycyjnie uznawanych za domenę państwa (system zdrowia czy edukacji, a nawet bezpieczeństwa publicznego). Polityki publiczne krajów anglosaskich bazują często na regułach tego modelu zarządzania.

Ostatnim modelem zarządzania przedstawionym w tabeli jest zarządzanie poprzez sieci. Zakłada on, że aktorzy działań publicznych pozostają ze sobą w dynamicznych relacjach, które wyróżnia zarówno autonomia, jak i współzależność. Współpraca między nimi jest kluczowym narzędziem tworzenia polityk. Stanowi ona jednocześnie formę wzajemnej kontroli w działaniach publicznych, ponieważ ich podmioty są tak blisko siebie. Następuje stały proces koop-

Tab. 2. Typy i reguły zarządzania

Natura reguł zarządzania		Jednoznaczne/jawne	Ukryte
Natura relacji państwo – społeczeństwo	Hierarchiczna	Typ I – zarządzanie poprzez legislację	Typ II – zarządzanie poprzez korporacje
	Niehierarchiczna	Typ III – zarządzanie poprzez mechanizmy rynkowe	Typ IV – zarządzanie poprzez sieci

Źródło: Howlett 2011, s. 10.

tacji, aby minimalizować rozmiar grup rozmawnych. Mechanizmem formułowania polityki i wytwarzania usług publicznych jest współpraca między sektorami, do których należą interesariusze polityk. To model niehierarchiczny. Władza traktowana jest bowiem jako jeden z interesariuszy. Pełni ona bardziej funkcję integratora działań publicznych niż podmiotu tradycyjnie dominującego w procesach decyzyjnych i wykonawczych w państwie (jak w modelu zarządzania opartym na odgórnej legislacji).

3. Wzorce zarządzania publicznego w Polsce

Jak już wyżej stwierdziłem, model zarządzania poprzez legislację można uznać za dobry instrument do analizy polskich realiów zarządzania (jakkolwiek sytuacja w kraju wydaje się dynamiczna). Trafnie odzwierciedla istniejące wzorce w zakresie stosowania określonych zbiorów instrumentów w procesie implementacji polityk. Jego formułę wzbogaciłbym ewentualnie o wymiar kontroli. Uważam, że model można nazywać zarządzaniem przez legislację i kontrolę.

Władza, formułując polityki, wytwarza przede wszystkim prawo, które jest instrumentem mającym zapewnić jej wdrożenie i osiągnięcie celów. Legislacja to środek uzyskania pożądanego stopnia podporządkowania/uległości ze strony interesariuszy polityk. W pewnym sensie nie jest ona wyłącznie „twardym” narzędziem czy środkiem przymusu. Widoczne są próby zapisywania w niej jak największej liczby elementów z systemu „kar i nagród”, a więc przywilejów. Są to „przywileje”, ponieważ wprowadzenie za-

pisów o korzyściach dla danej grupy społecznej nie jest uwarunkowane koniecznością osiągnięcia pożądanego rezultatu działania zgodnych z celami polityk. Przykładem może być oświata. Uzyskanie dość niskiego pensum nauczycielskiego można uznać za przywilej, gdyż nie ma związku z koniecznością osiągnięcia określonych rezultatów kształcenia. Wynika ono raczej z siły korporacji nauczycielskiej. Jednocześnie nacisk na instrumenty legislacyjne odbywa się kosztem niedoceniaenia znaczenia instrumentów „miękkich”, wskazanych powyżej.

W tym miejscu można byłoby podjąć próbę umieszczenia Polski w jeszcze innej typologii modeli zarządzania publicznego. Zaproponowali ją dwaj znakomici uczeni, Peters i Pierre, na bazie kryterium poziomu „nasylenia” mechanizmów zarządzania aktywnością aktorów pozarządowych (Peters, Pierre 2005). W tym wypadku Polska również lokowałaby się zapewne w tych modelach, które zakładają dominującą rolę państwa w działaniach publicznych.

W rezultacie uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w Polsce mamy etatystyczną architekturę zarządzania publicznego i polityk publicznych. Te ostatnie rozumiane są zatem zawężająco poprzez utożsamienie ich z procesem stanowienia prawa (ryc. 1). W tabeli 3 przedstawiłem konsekwencje tej sytuacji. Przekładają się one na charakterystykę niemal całego procesu tworzenia i funkcjonowania polityk, od sposobu definiowania problemów publicznych po ewaluację rezultatów działań.

Warto także podkreślić, że działania publiczne osadzone w powyższej architekturze polityk i zarządzania narażone są na wiele ryzyk nieskuteczności. Ich formuła bądź też struktura wydaje

się niedopasowana do konfrontacji z naturą wielu dzisiejszych typów problemów, które stają się coraz bardziej złożone i wymagają tym samym coraz bardziej złożonych konstrukcji reagowania na nie (Geyer, Rihani 2010). Struktura stosowanego działania może zostać uznana za jedno ze źródeł przynajmniej części porażek w przeprowadzaniu istotnych reform programowych, choćby tych, które nastąpiły w Polsce od końca lat dziewięćdziesiątych. Projektowane działania publiczne w tak trudnych politykach, jak zdrowie czy edukacja bazowały głównie na narzędziach legislacyjnych (Włodarczyk 2005, 1998). Oznaczało to, że polityki publiczne postrzegano jako proces odgórnie projektowany i wykonywany, ponadto mechaniczny, a ich reformy jako operację wymiany wybranych części na nowe albo ich ulepszone wersje. Tymczasem możliwość osiągania sukcesów w reformach powyższych polityk wymaga działań katalizujących. Na Zachodzie ich adaptowanie rozpoczęto dobre kilka dziesięcioleci temu. Dostrzeżono tam bowiem, że stosowanie zbyt inwazyjnych narzędzi działania stoi w sprzeczności z organicznym charakterem polityk. Aktorzy polityk są silnie współzależni, co oznacza, że powinno się dążyć do łagodzenia struktur hierarchicznych i tworzenia struktur sieciowych, działających w oparciu o relacje partnerskie (wspólne budowanie wiedzy i mechanizmów adaptacji do zmiany).

Legislacyjne instrumenty w politykach są nieskuteczne, zwłaszcza w takich, jak zdrowie, edukacja i polityka społeczna. Tutaj kluczowe znaczenie mają postawy głównych interesariuszy, ich standardy profesjonalne, normy moralne, skala skłonności do uczenia się, zawierania kompromisów itp. Nie da się ich wymusić legislacją (nawet karami). Ich poszanowanie może być wynikiem skomplikowanych procesów na wielu poziomach, poczynając od indywidualnej świadomości po procesy normotwórcze w skali państwa, regionu czy korporacji zawodowych. Aktorzy polityk, a zwłaszcza decydenci, mogą takie procesy pobudzać, wykorzystując adekwatne narzędzia (np. informacji, edukacji, doradztwa, inspiracji, etyki).

Warto podkreślić, że zagadnienie prawa ma w Polsce specyficzne historyczne tło. Adam Podgórecki pisze, że historycznie władze publiczne wykazywały uznanie dla prawa jako for-

my działania publicznego, ale przy założeniu, iż jest ono jednak fasadowe (Podgórecki 1995). Ponadto długa tradycja zaborów i zależności wykształciła przekonanie, że prawo jest narzędziem obcej władzy. „Brak szacunku dla prawa uchodził za akt patriotyzmu. Powstania narodowo-wyzwoleńcze (zwłaszcza powstania w 1830 i 1861 r.) wyrastały ze zbrojnej, podziemnej walki, której towarzyszyło poczucie rezerwy wobec organicznej pracy, systematycznych, legalnych osiągnięć” (ibidem, s. 83).

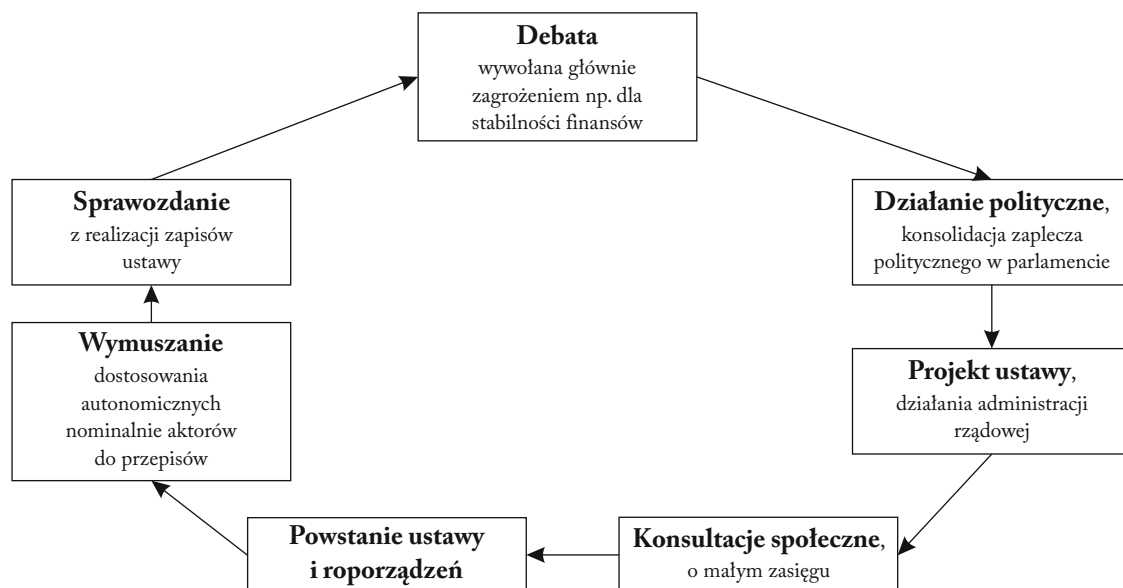
Zagadnieniem do rozważań jest to, na ile historyczne doświadczenia zostały zakorzenione w sferze pewnego odruchu, którym w sposób naturalny kierujemy się jako obywatele w życiu codziennym i zinstytucjonalizowanym. Problem z pewnością komplikują doświadczenia z okresu PRL. Wówczas prawo zyskało kolejny komponent: poczucie bezsilności społecznej wobec praktyki tworzenia detalicznych zapisów normujących bardzo przyziemne aktywności. Prawo odbierano także jako represyjne, choć i umożliwiający uzyskiwanie przywilejów (w sensie odstępstwa od norm uniwersalnych). Po 1990 r. pozostały znaczne zastrzeżenia wobec sposobu tworzenia prawa i jego jakości. Podgórecki pisze: „Społeczeństwo polskie respektuje prawo żywe – intuicyjne, oparte na wzajemnych porozumieniach między stronami, a nie prawo typu oficjalnego, za którym stoi aparat państwowy. Doświadczenie historyczne nauczyło Polaków nie polegać zbytnio na prawie oficjalnym” (ibidem, s. 282).

Powyższe uwagi uwidaczniają skalę wyzwania, jaka jest związana z umiejętnością tworzenia i posługiwania się instrumentami prawa w działaniach publicznych. Konieczna jest szeroka wiedza o społecznym działaniu prawa. Kazimierz Frieske zauważa: „Uogólniając, powiemy, że w nowoczesnych społeczeństwach przepisy prawne są ważnym – może najważniejszym – narzędziem zmiany społecznej, że służą one realizacji określonych celów społecznych. Czy zawsze? To zależy od tego, czy istotnie wprowadzenie określonych przepisów prowadzi do realizacji celów, które ustawodawca chce osiągnąć” (Frieske 2001, s. 13). Prawo może odgrywać pozytywną rolę, utrwalając dobre postawy obywateli, ale może także ich „dezorientować, skłaniać do kierowania się doraźnymi korzyściami czy do lekceważenia interesu publicznego” (ibidem, s. 30).

Tab. 3. Wpływ wzorców zarządzania publicznego na charakterystykę poszczególnych faz w cyklu tworzenia i funkcjonowania polityk publicznych

Fazy w cyklu tworzenia i funkcjonowania polityki publicznej (według tradycyjnego modelu fazowego [<i>stagist model</i>])	Konsekwencje
Faza definiowania wyłaniającego się problemu publicznego	Identyfikowane są głównie te problemy, które stanowią bezpośrednie i doraźne zagrożenie, zwłaszcza dla stabilności finansów państwa i innych twardych ram jego funkcjonowania (np. bezpieczeństwo energetyczne). Nie są zwykle identyfikowane zagrożenia, których skutki mogą być widoczne w dłuższej perspektywie, i skutki wynikające ze słabości polityk społecznych (edukacja, zdrowie, administracja).
Faza budowania alternatywnych koncepcji rozwiązań	Ograniczona skala badań i analiz eksperckich. Przyjęcie danego rozwiązania wynika bardziej z kalkulacji kosztów dla bieżących finansów publicznych niż z wytworzonych dowodów oraz z kalkulacji politycznych.
Faza konsultacji społecznych	Ograniczona skala wymiany opinii, wiedzy, koncepcji (krótkie terminy, słaba informacja o konsultacjach, rutynowe metody komunikacji, niski poziom inkluzyjności, dominacja najsilniejszych grup interesów).
Faza ewaluacji <i>ex ante</i>	Ocena w gronie głównie udziałowców politycznych (komisje sejmowe, ewentualnie podgrupy partyjne). Brak mechanizmów uczenia w oparciu o wiedzę ewaluacyjną.
Faza wdrażania przyjętego rozwiązania i realizacji	Administracyjny styl wdrażania nowych koncepcji. Dominacja przepisów prawa jako instrument działania (ustawy, rozporządzenia). Mała skala wykorzystania instrumentów „miękkich” (katalizujących postawy), jak bodźce pozytywne, przywództwo, <i>nudging</i> .
Faza ewaluacji <i>ex post</i>	Oceny poziomu realizacji rezultatów działań sprowadzają się głównie do publikowania sprawozdań z realizacji nominalnych działań wykonywanych przez urzędy odpowiadające za dane działania. Brak niezależnych ewaluacji (poza działaniami finansowanymi ze środków UE).

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 1. Cykl programowania polityk i programów w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że w najbliższych latach powodzenie w formułowaniu i implementowaniu polityk publicznych będzie uwarunkowane zdolnością do posługiwania się całą gamą narzędzi dostępnych w politykach, z naciskiem na te, które bazują na współpracy interesariuszy działań publicznych oraz na pobudzaniu do doskonalenia standardów i postaw grupowych. Ponadto kluczowe będzie wzmocnienie zdolności aktorów polityk do adaptacyjności oraz umiejętności budowania zdolnych do niej instytucji. Wybór akurat tych czynników wynika z dostrzegania rosnącej złożoności problemów, które dotyczą zbiorowości i ich wpływu na okoliczności życia społeczeństw. Adaptacyjność wydaje się kluczową odpowiedzią na zmianę. Zakłada ona zdolność do innowacyjnego reagowania, do wytwarzania adekwatnej nowej wiedzy, która stworzy elastyczne i inkluzywne ramy działań zbiorowych. Wyłaniająca się potrzeba coraz większej adaptacyjności powinna być oparta na szukaniu efektu synergii między działaniami aktorów polityk, poczynając od tych wiodących do tych najmniej znaczących. Powinna także bazować na imperatywie wspólnego uczenia się przez aktorów nowych zjawisk i wspólnego dostosowywania się do dynamicznej rzeczywistości.

4. Zakończenie

Na koniec jeszcze pewna metarefleksja. Nie tyle o normach i zasadach etycznych, które leżą u podstaw zjawisk zarządzania, ile raczej o strukturalnych przyczynach kształtowania się w Polsce wyżej omówionych wzorców zarządzania publicznego. Moim zdaniem, należałoby wymienić pewien zbiór czynników wpływających na istniejący stan rzeczy, w tym czynniki historyczne (długiego trwania), strukturalne (profile stworzonych w kraju instytucji), wytworzonej mentalności i postaw aktorów działań publicznych, ale również bieżące, związane z ukształtowanymi strukturami interesów i dynamiki interakcji między nimi. Wymieńmy zatem kilka kluczowych, szczegółowych przyczyn, wśród których są zarówno historyczne, jak i mentalne oraz strukturalne:

1. Obawy o niekorzystne skutki rozproszenia władzy współdecydowania w sieciach podmiotów. Wzmaga je pamięć o okresach chaosu w Polsce (zwłaszcza XVI–XVIII w.), gdy rzeczywiście na rezultaty rządzenia oddziaływało wiele podmiotów. Jest to zatem obawa o wywołanie jeszcze większego chaosu i niezdolności do wytworzenia minimum spójności oraz synergii w działaniach publicznych.
2. Brak synergii między grupami społeczno-ekonomicznymi (skutek głównie braku zaufania). Usztywnia to ich zachowania. Mają tendencję do kurczowego trzymania się uzyskanych już zasobów czy przywilejów. Próby przekształceń strukturalnych bądź zmian we wzorcach zarządzania postrzegane są jako zagrożenie dla ich statusu, w tym materialnego, ale i symbolicznego. W tym wypadku chodzi szczególnie o rządzących, korporacje urzędnicze lub wpływowe grupy interesów.
3. Uzyskiwanie nieproporcjonalnej przewagi przez silne grupy interesów. Widoczne jest to w wielu sektorach, m.in. tych o silnych podmiotach mających pozycję zbliżoną do monopolistycznej. Potrafią realizować swoje interesy kosztem słabszych grup, np. konsumentów (m.in. energetyka). Mogą to być także sektory, w których funkcjonują zwarte korporacje zawodowe (np. nauczyciele, lekarze).
4. Niskie poczucie podmiotowości słabszych grup społecznych. Tym samym nie wykazują silnej chęci uczestnictwa w zarządzaniu, w tym wytwarzania wiedzy przydatnej w politykach. Nie wierzą w pomysły dla siebie rezultaty.
5. Nadmierna akumulacja władzy wpływu w klasie politycznej. Dzieje się to kosztem wpływu środowisk eksperckich, naukowych, gospodarczych, pozarządowych itp. Klasa polityczna ma tendencję do tworzenia relacji klientystycznych, a nie partnerskich z autonomicznymi podmiotami.
6. Przeszarżała konstrukcja instytucji państwa. Są sprofilowane na podporządkowanie, kontrolę, a nie odgrywanie roli integratora działań ogólnospołecznych wokół kluczowych problemów (perturbacje klimatyczne, ochrona środowiska, załamanie systemu zdrowia, nierówności społeczne i wykluczenie, innowacyjność).
7. Niski potencjał analityczny instytucji państwa. Kwalifikacje w korporacji urzędniczej

- są niedopasowane do działań kluczowych dla społeczeństwa (brak reguł merytokratycznych w dostępie do urzędów).
8. Brak odpowiednio silnych tradycji kartezjańskich, czyli skłonności do analizy wyłaniających się problemów i wyzwania. Niewielkie dążenie zwłaszcza wśród polityków do tego, aby opierać decyzje publiczne na zobiektywizowanej wiedzy.
 9. Zorientowanie instytucji państwa niemal wyłącznie na działania ramowe, których celem jest stabilność jego funkcjonowania (stabilność finansową państwa, bezpieczeństwo granic, energetyczne itp.). Natomiast państwo nie jest w stanie w odpowiednim zakresie generować zdolności do reform, integrować rozproszonych potencjałów tkwiących w społeczeństwie, wytwarzać poczucia spójności w działaniach, spójności zbiorowej.

W powyższych uwarunkowaniach szczególnie trudne jest ukształtowanie takich interakcji między aktorami w procesie zarządzania, które byłyby produktywne wobec tego, co jest treścią zarządzania, a więc rozwiązywanie złożonych problemów zbiorowych i tworzenie szans rozwojowych. Wydaje się, że Polska nie przeszła odpowiednio głębokiej modernizacji w procesach zarządzania, aby mogła być już przygotowana na stosowanie bardziej sieciowych metod zarządzania i wykorzystywania katalizujących instrumentów w politykach. Odczuwalny jest brak dobrych wzorców w zakresie sposobów programowania złożonych działań publicznych, co wynika z nikłej tradycji w tym zakresie (*polity tradition*) (Pal 2013, s. 25).

Wzorce zarządzania w Polsce nie ułatwiają zatem osiągnięcia optymalnych rezultatów w działaniach publicznych, w inwestowaniu zasobów w sferze publicznej, a przez to również na prywatnych rynkach. Dotyczy to znacznej części krajów, które znajdują się w podobnej sytuacji rozwojowej (Wnuk-Lipiński 2004). Reorientowanie wzorców wymaga wyraźnego dostrzeżenia i wyciągnięcia konsekwencji z procesu transformacji, jaki ma miejsce w sferze struktury władzy (rozumianej jako władza nad problemami). Levi-Faur dobrze wyraził ten proces w tytule jednej ze swoich publikacji: „Od wielkiego rządu do wielkiego zarządzania?” („From big government to big governan-

ce?”) (2012a). Władza przechodzi z różnych poziomów na inne w trzech kierunkach: do góry (w kierunku regionalnym, transnarodowym, międzyrządowym i globalnym), do dołu (w kierunku lokalnym, regionalnym i metropolitalnym) i horyzontalnym (w kierunku prywatnym i sfery obywatelskiej władzy).

Władza przechodzi także z jednej domeny do innej: „od polityki (*politics*) do rynków, ze społeczności lokalnej do rynków, od polityków do ekspertów, od hierarchii politycznych, ekonomicznych i społecznych do zdecentralizowanych rynków, partnerstw i sieci. Władza przemierza drogę z poziomu biurokracji do regulokracji; z dostarczania usług do regulowania; z pozytywnego państwa (*positive state*) do państwa regulacyjnego; z wielkiego rządu do małego rządu; z poziomu narodowego do poziomu regionalnego, z poziomu narodowego do poziomu globalnego; od ‘twardej’ władzy do ‘miękkiej’ władzy i od władzy publicznej do władzy prywatnej” (Levi-Faur 2012a, s. 7–8).

Na powyższe procesy w miarę dobrze umiały zareagować jednak głównie kraje najwyżej rozwinięte (plus nieliczne z tych, które dynamicznie skracają dystans rozwojowy). Potrafiły one dostosować struktury zarządzania do zmieniającej się sytuacji w swoim otoczeniu (np. globalizacja, gospodarka oparta na wiedzy, indywidualizacja, specjalizacja). Stąd ich sukcesy rozwojowe, a przynajmniej zachowanie dobrej pozycji rozwojowej. W przypadku Polski widocznych jest wiele niezmiernie trudnych barier do pokonania. Wielkie szanse stwarza jej obecność w UE. Daje to możliwości absorbowania kapitału, wzorców, wiedzy, doświadczeń. Ale jednocześnie widać, że niezbędna jest silna reorientacja w regułach wewnętrznych, które decydują o racjonalności lokowania dostępnych zasobów. Potrzebne jest swoiste przełamanie czy przededefiniowanie wielu czynników kulturowych i strukturalnych jako podstawy dla możliwości przeprowadzenia reorientacji w zakresie wielu wymiarów tworzenia reguł zarządzania.

Literatura

Frieske K. (2001). *Socjologia prawa*. Warszawa–Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze.

- Fukuyama F. (2013). „What is governance”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, t. 26, nr 3.
- Geyer R., Rihani S. (2010). *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*. Abingdon–New York: Routledge.
- Hajer M., Wagenaar H. (2003). „Introduction”, w: M. Hajer, H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in Network Society*. Combridge–New York: Combridge University Press.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbut R. (2013). *Polityka regulacyjna jako wymiar governance – nowy kontekst tworzenia polityki publicznej*. Referat udostępniony podczas konferencji Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 15.06.
- Howlett M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Abingdon–New York: Routledge.
- Ingram H.M., Schneider A.L. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do *public governance*”, *Zarządzenie publiczne*, t. 1.
- Jessop B. (2003). „Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony”, w: *Governance, as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Jessop B., Sum N.L. (2006). *Beyond the Regulation. Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Kjaer A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Kooiman J. (2009) *Governing as Governance*. Thousand Oaks: Sage.
- Kożuch B. (2010). „Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej”, w: *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*. Warszawa: KSAP, ENA.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Levi-Faur D. (2012a). „From big government to big governance?”, w: D. Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Levi-Faur D. (2012b) „On ‘What is governance?’”. The GOVERNANCE blog, <http://governancejournal.net/2013/03/10/levi-faur-on-what-is-governance> [dostęp 27.12.2013].
- Levi-Faur D. (red.) (2012c). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pal L. (2013). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough: Nelson Education.
- Pierre J., Peters B.G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre J., Peters B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Podgórecki A. (1995). *Spółczesność polskie* (przeł. z ang. Z. Pucek). Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Pyka R. (2011). „Lokalne *governance* jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (44).
- Rhodes R.A.W. (1996). „The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, t. XLIV, nr 4.
- Schneider A., Ingram H. (1990). „Behavioral assumptions of policy tools”, *The Journal of Politics*, t. 52, nr 2.
- Stoker G. (1998) „Governance as theory: Five propositions”, *Social Science Journal*, t. 50, nr 155.
- Świaniewicz P. (2008). „Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym”, *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego*, nr 4.
- Van Kersbergen K., Van Waarden F. (2004). „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*, t. 43, nr 2.
- Włodarczyk C. (1998). *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.
- Włodarczyk C. (2005). „Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna”, *Polityka Społeczna*, nr 10.
- Wnuk-Lipiński E. (2004). *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Zybała A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Public policy and patterns of public governance

Formulating and implementing programmes and public policies is a very complex process, determined by many factors. The key factors are associated with the leading patterns of public governance. In Poland, they reflect a model that consists in governing by legislation and top-down control. They define to a great extent many key features of policy formulation and policy implementation, including the different types of relations between policy stakeholders (policy actors), and styles of policy execution (more hierarchical or partnership based). They also determine the extent to which policy knowledge is valued among policymakers and used in policymaking; and whether policies are formulated based on evidence or on the decision makers' authoritarian approach. In reality, existing patterns and characteristics of public governance in Poland do not contribute to a more effective process for formulating and executing policies.

Keywords: public policy, public governance, politics, models of public governance, policy problems, policy knowledge.