

# Michał Możdżeń

---

## Cykl polityk publicznych w państwie neoweberowskim

---

Zarządzanie Publiczne nr 37 (3), 62-79

---

2016

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Michał Mozdzeń

## Cykl polityk publicznych w państwie neoweberowskim<sup>1</sup>

Zakładając, że wyróżnienie bytu zwanego państwem neoweberowskim jest możliwe i pożądane, poniższy tekst podejmuje próbę takiego zdefiniowania elementów cyklu polityk publicznych, by odpowiedź na pytanie o występowanie w danym kraju neoweberowskiego modelu tworzenia polityk publicznych stała się możliwa i użyteczna. Artykuł analizuje dotychczasowe próby zdefiniowania pojęcia neoweberyzmu oraz podejmuje wysiłek ulokowania cech konstytutywnych neoweberyzmu na tle zarządzania biurokratycznego, nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania w kontekście cyklu polityk publicznych. Cykl jest rozumiany w sposób elementarny, z uwzględnieniem czterech etapów: diagnozowania problemów, projektowania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych. Po wprowadzeniu w pierwszej części artykułu pojawia się syntetyczne podsumowanie dotychczasowego stanu wiedzy na temat fenomenu neoweberyzmu, wraz ze wskazaniem braku opracowań łączących go z istotną koncepcją cyklu polityk publicznych. Drugą część należy traktować jako główny fragment tekstu i jednocześnie jego wartość dodaną. Stanowi ona próbę zarysowania elementów wyróżniających podejście neoweberowskie w ramach poszczególnych etapów cyklu polityk publicznych. W części trzeciej zostają podane występujące w państwach europejskich przykłady praktyk rządzenia, które można uznać za egzemplifikację podejścia neoweberowskiego w odniesieniu do czterech etapów cyklu polityk publicznych. Artykuł kończy się podsumowaniem.

Słowa kluczowe: państwo neoweberowskie, model zarządzania publicznego, cykl polityk publicznych, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie.

### Wprowadzenie

Teza, że świat się zmienia, a wraz z nim zmieniają się formy rządzenia publicznego, staje się w obecnych czasach wręcz tautologicznie prawdziwa. Oczywiście nieco trudniejszym pytaniem jest, czy tempo zmian się zwiększa; jednak wydaje się, że uwolnienie międzynarodowych rynków spod kurateli państwowej, globalizacja (Mozdzeń 2016) oraz tzw. czwarta rewolucja przemysłowa

(Schwab 2016) dają mocne argumenty na rzecz odpowiedzi afirmatywnej także i w tej kwestii. W reakcji na te przekształcenia zmieniają się zasady, mechanizmy i poziomy rozwiązywania spraw publicznych. Innymi słowy sfera publiczna koewoluje wraz ze sferami społeczną i rynkową. Kierunek zmian struktur rządzenia jest jednak zróżnicowany i wśród badaczy nie ma konsensusu co do pożądanych czy też optymalnych cech państwa z punktu widzenia zdolności zarządzania zmianami rzeczywistości społecznej. Duża część przedstawicieli nauk politycznych i społecznych wskazuje, że odpowiedź na to pytanie musi uwzględniać kontekst państwowo-narodowy (Cepiku, Mititelu 2010) (pozycję kraju w międzynarodowym podziale władzy i pracy) oraz fenomen zależności od ścieżki (silnego związania stosowanych środków z przyjętymi w kraju normami i instytucjami) (Pierson 2004). Jednak w niniejszym tekście nie zadaję normatywnych pytań o użyteczność modelu, bez względu czy przyjmujemy perspektywę uniwersalistyczną czy

---

Michał Mozdzeń  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków  
michal.mozdzen@uek.krakow.pl

<sup>1</sup> Publikacja powstała w ramach projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr UMO-2013/11/B/HS4/01064.

też kontekstową. Artykuł stanowi jedynie próbę identyfikacji wyróżników państwa neoweberowskiego (*neo-weberian state*, NWS) z pewnej perspektywy – polityk publicznych. Można więc powiedzieć, że jest pierwszym krokiem na drodze do formułowania pytań i hipotez dotyczących oceny efektywności modelu w porównaniu do potencjalnych alternatyw. Z tej perspektywy w tekście budowana jest typologia modeli zarządzania publicznego, która dopiero może zostać wprzęgnięta w szerszy horyzont teoretyczny.

## 1. Jak rozumiane jest państwo neoweberowskie

Struktury państwowe odpowiadają na opisywane powyżej zmiany w sposób zróżnicowany, jeden z kierunków wydaje się jednak obejmować reafirmację zarządzania hierarchicznego, co może stanowić pośredni dowód na niepełną adekwatność reform prowadzonych w nurcie rynkowym (nowe zarządzanie publiczne, NZP), jak i sieciowym (współzarządzania) (Mazur 2016b). Obecnie stosunkowo często owa reafirmacja hierarchii bywa utożsamiana z modelem, który przez Pollitta i Bouckaerta (2004) został nazwany neoweberowskim.

Od roku 2004 koncepcja ta była analizowana przez kilkunastu badaczy europejskich, którzy wskazywali na wielorakie aspekty różnicujące państwa opierające się na neoweberowskich regułach zarządzania od tych stosujących zasady tradycyjnej biurokracji, zarządzania rynkowego i sieciowego. Na przykład Dunn i Miller (2007) wskazują, że posiada ona cechy bezpośrednio zapożyczone z koncepcji Weberowskiej, ale uzupełnione o elementy wynikające z reform i przekształceń w duchu nowego zarządzania publicznego i współzarządzania (tabela 1).

Pośród innych badaczy podejmujących kwestię państwa neoweberowskiego wymienić należy także Drechslera (2005), który wskazuje na normatywny charakter koncepcji, Lynna (2008), który łączy neoweberyzm z koncepcjami państwowocentrycznymi, czy Drechslera i Kattela (2008), którzy wyraźnie sytuują neoweberyzm pomiędzy koncepcjami hierarchicznymi a rynkowymi.

Szeroki opis paradygmatu neoweberowskiego przedstawiają Pollitt i Bouckaert (2011). Zwracają oni wyraźnie uwagę, że podejście to może stanowić pewne uzupełnienie dla opisu mechanizmów koordynacji w państwach, które trudno jednoznacznie zaklasyfikować jako funkcjonujące w zgodzie ze względnie czystym paradygmatem weberowskim, nowego zarządzania

Tabela 1. Zapożyczenia koncepcji neoweberowskiej

Element konstytutywny	Paradygmat		
	weberyzm	nowe zarządzanie publiczne	współzarządzanie
Źródło legitymizacji	uznanie demokracji reprezentacyjnej jako podstawy legitymizacji	orientacja na wyniki	orientacja na potrzeby obywateli
Podmiotowy kształt układu rządzenia	centralna pozycja państwa		upodmiotowienie obywateli (uzupełnienie demokracji reprezentacyjnej)
Formy realizacji zadań	reformowanie i wzmocnienie prawa administracyjnego, uznanie szczególnego charakteru usług publicznych	profesjonalizm menedżerski (nastawienie na potrzeby obok nastawienia na prawo)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dunn, Miller 2007.

publicznego lub współzarządzania. Są to więc państwa, których system rządzenia bazuje na koncepcji bezstronnej administracji publicznej, o legitymizacji zapośredniczonej przez zasady państwa prawa i demokracji reprezentacyjnej. W przeciągu co najmniej ostatnich dwóch dekad przeszły one jednak wiele inkrementalnych reform instytucjonalnych, które wprowadziły do nich rozwiązania czyniące administrację bezpośrednio rozliczalną przed obywatelami, a implementację oparły w większym stopniu na podmiotach sektora rynkowego (elementy NZP) oraz trzeciego sektora (współzarządzanie).

W pracach prowadzonych przez polskich badaczy najpełniejszy opis neoweberyzmu przedstawił zespół pod kierunkiem Mazura (2016b). Zdaniem badaczy w przypadku sektora publicznego pojęcie neoweberyzmu należy rozumieć w trzech wymiarach, jako:

- 1) model państwa – zbiór specyficznych wartości, instytucji, struktur i funkcji demokratycznego państwa prawa o ustroju kapitalistycznym osadzonych w kulturze europejskiej;
- 2) model zarządzania publicznego – zestaw relatywnie spójnych pojęć, teorii i koncepcji dotyczących reguł, struktur i mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi odwołujących się do dorobku Maxa Webera;
- 3) typ reform – zmiany w zakresie struktur państwa i mechanizmów zarządzania publicznego spójne z założeniami paradygmatu neoweberowskiego.

Z perspektywy modelu państwa, czyli wymiaru, który koresponduje z obszarem podejmowanym w niniejszym artykule, badacze wskazują na szereg wyróżników państwa neoweberowskiego w porównaniu do nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania (tabela 2).

Tabela 2. Porównanie nowego zarządzania publicznego, współzarządzania i państwa neoweberowskiego

Wymiary	Nowe zarządzanie publiczne (NZP)	Współzarządzanie	Neoweberowski model państwa (NWS)
Rola rządu	sterowanie	pośredniczenie	wiosłowanie i sterowanie
Zasada zarządzania	wymiana	sieć	hierarchia z dopuszczalnymi elementami wymiany i sieci
Mechanizmy zarządzania	zarządzanie przez cele, standaryzacja usług publicznych, pomiar jakości, prywatyzacja, deregulacja, kontraktowanie, partnerstwo publiczno-prywatne, vouchery	debata, uzgodnienie, kompromis	legislacja, regulacja
Racjonalność	ekonomiczna	refleksyjna	formalna, ale niewykluczająca refleksyjnej (perspektywa długookresowa) i ekonomicznej (kompetencja)
Kluczowe zasoby	ekonomiczne	uwspólnianie (publiczne, prywatne, społeczne)	publiczne
Kryteria sukcesu	efektywność i skuteczność alokacji, dobór oraz jakość usług publicznych	realizacja konsensualnie poczynionych uzgodnień	
Struktura organizacyjna	zdecentralizowana	płynna, zadaniowa, procesowa	

Tabela 2 – cd.

Wymiary	Nowe zarządzanie publiczne (NZP)	Współzarządzanie	Neoweberowski model państwa (NWS)
Relacje z otoczeniem	częściowo inkluzyjne	inkluzyjne	ekskluzyjne w rozumieniu postawienia się w roli inicjatora i arbitra
Cele uczenia się	rozwiązywanie problemów w oparciu o kryteria ekonomiczne	innowacyjne rozwiązywanie problemów w oparciu o kryteria ekonomiczne i społeczne	
Dominujące polityki publiczne	regulacyjna	regulacyjna, instytucjonalna	redystrybucyjna i regulacyjna
Problemy, na które dany model stanowi odpowiedź	niefektywność sektora publicznego i brak koncentracji na najważniejszych celach (Osborne Gaebler)	zbyt duża hierarchiczność i przez to sztywność relacji administracja–obywatele	„wydrążenie państwa”, osłabienie w UE (Komisja Europejska bezpośrednio negocjuje z regionami), presja globalizacyjna (bez silnego państwa korporacje stają się rozgrywającymi), przechwytywanie przez grupy interesu istotnych funkcji i wycofanie się z nich powodujące zakwestionowanie (demokratycznej) legitymizacji władzy
Nacisk na kwestię legitymizacji władz	brak – <i>implicit</i> e założenie o takiej legitymacji	brak – ignorowanie problemu i nacisk na sieci i relacje quasi-rynkowe, w których państwo jest jednym z graczy	obecny – jako kwestia najważniejsza i stanowiąca o powrocie do tradycyjnego modelu administracji, legitymizacja m.in. poprzez wiarygodność, przewidywalność, ograniczenie arbitralności w świadczeniu usług publicznych
Sprawdzanie się w modelach administracji w różnych państwach i na różnym poziomie rozwoju	sprawdza się w krajach o rozwiniętej tradycji sprawnej administracji (początkowo w duchu weberowskim)  Europa kontynentalna w mniejszym stopniu niż kraje anglosaskie	sprawdza się w krajach o rozwiniętej tradycji sprawnej administracji (początkowo w duchu weberowskim)  Europa kontynentalna w mniejszym stopniu niż kraje anglosaskie	NZP i współzarządzanie nie sprawdzają się w modelach, w których brak jest bezstronnej administracji i szacunku dla państwa (kraje Europy środkowej i wschodniej); NWS musi je odbudować  Europa kontynentalna w większym stopniu niż kraje anglosaskie
Zasięg czasowy perspektywy działania i jego konsekwencji			zorientowanie w większym stopniu na długookresową perspektywę strategiczną, co jest istotne w kontekście bardziej złożonych zadań państwa – o charakterze strategicznym
Stosunek do państwa i społeczeństwa – jako bytów autonomicznych i zdolnych do racjonalnego zarządzania sprawami publicznymi	brak – <i>implicit</i> e założenie o tradycyjnej administracji, albo też brak uznania roli państwa jako mogącego sprawnie rządzić (USA)	stosunek kontraktualny – na zasadzie postulowanej równości stron	idea służby, która zamiast rynku ma wyznaczać jakość działań administracji

Źródło: Białynicki-Birula, Ćwiklicki, Głowacki, Klich 2016.

Wydaje się jednak, że państwo neoweberowskie jest w obecnym czasie wciąż koncepcją przede wszystkim deskryptywną i umocowaną empirycznie, a w mniejszym stopniu normatywnym modelem idealnym (choć ten element coraz częściej zaczyna się pojawiać w pracach dotyczących problemów neoweberyzmu) – paradoksalnie więc jest metodologicznie dość odległa od podejścia weberowskiego. Ponadto dotychczasowe opracowania nie odnoszą się do problemu cyklu polityk publicznych, dając jedynie bardzo ogólnikowy obraz problemów zarządzania sprawami publicznymi w państwie neoweberowskim.

## 2. Wyróżniki państwa neoweberowskiego w cyklu polityk publicznych

Jedynym badaczem analizującym polityki publiczne w kontekście neoweberyzmu jest Oramus (2016), który na podstawie pracy Van Waardena (1995) wskazuje, że neoweberowski styl uprawiania polityki publicznej łączy w sobie elementy charakterystyczne dla liberalnego pluralizmu oraz etatyzmu/korporacjonizmu (tabela 3), uwzględniając przy tym elementy antycypacyjnego podejścia do problemów społecznych.

Autor dokonuje rudymentarnego podziału cyklu polityk publicznych na etapy, wskazując, że w ujęciu neoweberowskim:

- 1) diagnoza podejmowana jest przez administrację publiczną uzupełnioną przez ciała eksperckie;
- 2) projektowanie polityk jest prowadzone przy dominującej roli instrumentów prawnych;
- 3) implementacja prowadzona jest w oparciu o podejście scentralizowane;
- 4) ewaluacja, podobnie jak w podejściu rynkowym, prowadzona jest z uwzględnieniem stopnia realizacji celów publicznych.

Oramus nie dokonuje jednak rozbudowanej analizy powiązań neoweberyzmu z cyklem polityk publicznych. Wydaje się więc, że taka próba, uwzględniająca porównanie zarządzania neoweberowskiego do stylu uprawiania polityki publicznej w innych modelach państwa i zarządzania publicznego, jest warta przeprowadzenia.

Samo podejście do cyklu polityk publicznych stosowane w niniejszym artykule, oparte na modelu czterech etapów (ustalenie agendy/diagnoza, projektowanie, implementacja, ewaluacja – zob. Potůček, Rudolfová 2015), należy do najmniej wyrafinowanych (por. Hill 2005; Hodgwood, Gunn 1984; Jones 1984), zwłaszcza jeśli uwzględni się generalny problem immanentnej niesekwencyjności procesu polityk

Tabela 3. Style uprawiania polityki publicznej

Preferowane rozwiązania problemów społecznych	Rynek (liberalny pluralizm)	Państwo (etatyzm)/korporacje (korporacjonizm)	Neoweberowski model zarządzania publicznego
Postawa wobec problemów	antycypacyjna	reaktywna	warunkowana kontekstowo
Postrzeganie polityki publicznej	holistyczne	fragmentaryczne	holistyczne
Postawa wobec aktorów polityki publicznej	konfrontacyjna	konsensualna	konsensualna
Sposób uprawiania polityki publicznej	legalistyczny	pragmatyczny	legalistyczny
Relacje aktorów polityki publicznej	formalne	nieformalne	formalne

Źródło: Oramus 2016.

publicznych. Zostało jednak wykorzystane ze względu na stawianie administracji w centrum etapu implementacji oraz dostrzeżoną przez badaczy uniwersalność (Skok 1995).

Od razu należy zastrzec trzy kwestie:

1. Po pierwsze nie próbuję sugerować, że oparcie cyklu polityk publicznych na czterech etapach jest najbardziej fortunate. Istnieją o wiele bardziej interesujące koncepcje, które lepiej oddają proces tworzenia i realizacji polityk publicznych. Nie uwzględniam też zasadnej krytyki trudności w przedstawieniu kompleksowej kwestii prowadzenia polityk publicznych w oparciu o schemat sekwencyjny (Jann, Wegrich 2007). Artykuł opiera się na prostych założeniach, ponieważ stanowi próbę pierwszego przybliżenia problemu w związku z koncepcją państwa neoweberowskiego.
2. Po drugie można argumentować, że sama sekwencja polityki publicznej zależy od przyjętego w danym państwie modelu zarządzania sprawami publicznymi, np. w niektórych modelach cyklu mówi się o etapie konsultacji z interesariuszami, który jest szczególnie widoczny w ramach paradygmatu współzarządzania. Jest to w pełni zasadna krytyka, jednak schemat analityczny w zaproponowanym obecnie ujęciu nie daje dobrego sposobu uwzględnienia takiego spojrzenia.
3. Po trzecie w artykule nie zostają dokładne wyjaśnione poszczególne etapy cyklu polityk publicznych. Uznałem bowiem, że jest to kwestia bardzo dobrze opisana w innych pracach i dlatego nie ma potrzeby większego skupiania się na niej w tym miejscu.

Korzystając z prac na temat procesu polityk publicznych, można wyróżnić wiele wymiarów analizy każdego elementu cyklu polityk publicznych (zob. Hill 2009; Hodgwood, Gunn 1984; Jones 1984; Birkland 2015). W większości prac pojawiają się jednak podobne kategorie wymiarów, które obejmują podmioty związane z danym etapem (politycy, administracja, eksperci itp.) oraz ich odpowiedzialność, metody i instrumenty działania (regulacja, instrumenty fiskalne, metodologia analiz itp.), zasady kształtowania procesu i powiązanych z nim struktur organizacyjnych (instytucje), cele podejmowanych działań (po-

lityczne, społeczne, ekonomiczne) czy warunki ich skuteczności.

Dla każdego z czterech etapów cyklu polityk publicznych dokonałem wyboru podstawowych wymiarów definicyjnych, które pozwalają na rozróżnienie między czterema trybami działań publicznych (hierarchicznym – czyli weberowskim, rynkowym – opartym na nowym zarządzaniu publicznym, sieciowym – opartym na współzarządzaniu, oraz mieszanym – neoweberowskim). Korzystając z podejścia zastosowanego przez Morgana (2016), dla każdego etapu cyklu próbuję dodatkowo znaleźć metaforę oddającą go w całości z perspektywy czterech wymienionych modeli zarządzania, co powinno pozwolić na uzyskanie syntetyczności opisu.

Metodologicznie wybór zarówno wymiarów definicyjnych, jak i specyficznych dla nich metod zarządzania z punktu widzenia trzech podstawowych paradygmatów (hierarchia, rynek, sieć) podyktowany został analizą literatury skupiającej się na specyfice tych modeli z perspektywy procesu politycznego. Wyróżniki podstawowych wymiarów etapów cyklu polityk publicznych w państwie neoweberowskim oparte zostały w części na analizie rodzącej się w tym nurcie literatury, a w części na analizie praktyki rządzenia w państwach uznawanych za neoweberowskie (zob. podrozdział 3).

### 2.1. Cechy diagnozowania problemów społeczno-gospodarczych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Diagnozowanie problemów i opracowywanie agendy działań opiera się na przekonaniu o konieczności rozpoznania problemów i możliwości zaradzenia im, zanim podejmie się próbę zmiany *status quo*. Aby zrozumieć ten etap, należy podjąć próbę odpowiedzi na następujące pytania:

1. Po co wykonujemy diagnozę – jakie są jej cele?
2. Jak podchodzimy do etapu diagnozy – jakie wybieramy jej sposoby?
3. Kto dokonuje diagnozy – jakie są jej podmioty?
4. Co zostaje objęte diagnozą – jaki jest jej przedmiot?
5. Jaką proces diagnozy przyjmuje postać – jak wygląda jego koordynacja?

Tabela 4 wskazuje na główne wyróżniki czterech wymienianych modeli z perspektywy etapu diagnozowania.

Podejście hierarchiczne w tym ujęciu charakteryzuje się oparciem na jednoznacznie zdefiniowanych celach i środkach, których poszukuje się w analizie przepisów prawa. Diagnozę wykonuje w tym ujęciu administracja publiczna koordynowana w sposób hierarchiczny (w oparciu o strukturę liniową). Metafora, która oddaje tak ujęty proces diagnozy, to aksjomat, ponieważ sposób diagnozowania zapisany jest w hierarchicznie i logicznie skonstruowanym systemie norm prawnych.

Podejście rynkowe opiera proces diagnozy na pytaniu o efektywność – nie nastawia się na kompletną eliminację problemu, ale na optymalizację relacji między zasobami a efektami. Proces diagnozy prowadzony jest przez specjalistów od optymalizacji – głównie ekspertów ekonomicznych. Jej przedmiotem są interesy i preferencje podmiotów, a przyświecającym jej ideałem jest maksymalizacja przyjętej funkcji dobrobytu.

Proces koordynowany jest co do zasady wertykalnie, ale z wykorzystaniem zasad specjalizacji i decentralizacji. Metaforycznie proces diagnozy w tym ujęciu można nazwać behawioralnym, ponieważ bazuje on na próbie dopasowania bodźców do maksymalizacji prawdopodobieństwa wystąpienia pożądanego zachowania.

W ujęciu sieciowym analiza dotyczy występujących w społeczeństwie nierównowag w dostępie do owoców rozwoju cywilizacyjnego, w tym do procesu politycznego. Oceny dokonuje się przez dyskurs między istotnymi politycznie podmiotami, które działają w oparciu o wspólne interesy, a rola państwa ogranicza się do koordynacji procesu pozyskiwania i agregacji informacji. Diagnoza jest więc w tym ujęciu „społecznie konstruowana”, ponieważ nie są przyjmowane wstępne założenia na temat teoretycznie odpowiedniego systemu aksjologicznego stojącego za diagnozą (oraz całym procesem polityk publicznych).

Z punktu widzenia państwa neoweberowskiego głównym celem diagnozy jest odnalezienie wa-

Tabela 4. Diagnoza problemów społeczno-gospodarczych w czterech modelach

	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Cele diagnozy	identyfikacja problemu i rozwiązania	identyfikacja kosztów i korzyści, wybór efektywnego rozwiązania	identyfikacja społecznych mechanizmów niestabilności i możliwości wykorzystania ich do realizacji celów publicznych	identyfikacja problemów i <i>trade-offs</i> między nimi oraz warunków wolnej ewolucji <i>status quo</i>
Sposób diagnozy	analiza prawna	analiza ekonomiczna	analiza interesariuszy	analiza wariantowa
Podmiot diagnozujący	administracja publiczna	wyspecjalizowane agencje	komitety i panele interesariuszy	rady ekspertów
Przedmiot diagnozy	prawo	bodźce/motywacje	interesy/relacje	zmiany systemowe
Proces diagnozy i jego koordynacja	proces wertykalnie koordynowany (struktura liniowa)	proces z zewnętrznym zespołem zadaniowym (struktura zadaniowa)	proces horyzontalnie koordynowany (struktura sieciowa)	proces horyzontalnie i wertykalnie koordynowany (struktura macierzowa)
Metafora procesu diagnozy	aksjomatyczny	behawioralny	społecznie konstruowany	ewolucyjny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mazur, Olejniczak 2012; Van Waarden 1995, s. 236; Mazur 2011, s. 116–128; Białyński-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.



runków spójnej ewolucji systemu w obliczu pojawiających się problemów destabilizujących jego działanie. Aktywności podejmowane w tym ujęciu pozwalają na agregowanie interesów różnych podmiotów z uwzględnieniem głosu ekspertów, jednak decydujący charakter ma filtr teoretyczny przyjmowany przez aktorów państwowych. Metafora procesu diagnozy w tym podejściu może zostać oparta na koncepcji ewolucji i zależności od ścieżki.

## 2.2. Cechy projektowania polityk i programów publicznych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Projektowanie polityk publicznych jest etapem o niejasnych granicach – mocno zazębiającym się z fazami diagnozowania oraz implementacji. W ujęciu modeli państwa i modeli zarządzania publicznego poziom jego odseparowania od innych etapów jest zróżnicowany. Wynika to z zasadniczo różnych filozofii myślenia o aktorach w przestrzeni projektowania polityk publicznych

i ich legitymizacji oraz odmiennym kierunku podejmowanych decyzji (*top-down* lub *bottom-up*) (Zawicki 2013).

Podstawowe wymiary przestrzeni projektowania polityk i programów publicznych obejmują następujące elementy:

- 1) podmioty projektowania polityk publicznych – kto działa?
- 2) metody koordynacji projektowania polityk publicznych – jak można skutecznie kierować działaniami?
- 3) produkty projektowania polityk publicznych – co jest efektem działań?
- 4) logika projektowania polityk publicznych – jak działania są koordynowane?
- 5) metafora projektowania polityk publicznych.

Tabela 5 wskazuje na główne wyróżniki czterech analizowanych modeli z perspektywy etapu projektowania polityk publicznych.

Zarządzanie w państwie opartym na logice hierarchicznej zakłada, że w procesie projektowania polityk publicznych nie ma miejsca na eksperymenty i zróżnicowane rozwiązania. Parafrazując Henry'ego Forda, każdy może mieć politykę publiczną o dowolnym kolorze, pod warunkiem

Tabela 5. Projektowanie polityk publicznych w czterech modelach zarządzania

	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Podmioty	sfera polityczna/ administracja publiczna	administracja publiczna/ niezależne agencje	sfera polityczna/ interesariusze	sfera polityczna/ administracja publiczna/ interesariusze
Metoda koordynacji	centralizacja	decentralizacja/ dekoncentracja	koordynacja działań niezależnych aktorów społecznych	koordynacja działań organizacji administracji publicznej
Produkty	prawo	strategie	porozumienia	prawo i strategie
Logika	jedno centralne rozwiązanie	tworzenie warunków, celów i bodźców	tworzenie przestrzeni współpracy	jedno centralne rozwiązanie + eksperymenty
Podstawa epistemologiczna	rzeczywistość jest programowalna	rzeczywistość jest poznawalna	rzeczywistość jest konstruowana	rzeczywistość jest sterowalna
Metafora	<i>Rechtsstaat</i>	zarządzanie przez cele	zarządzanie przez deliberację	zarządzanie przez wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pollitt, Bouckaert 2011; Van Waarden 1995, s. 236; Mazur 2011, s. 116–128; Białynicki-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.

że jest kolor zarządzony przez centralę (w tym wypadku sferę polityczną oraz część urzędników decyzyjnych jako wsparcie). Głównym sposobem zarządzania jest prawo, jest to więc system zarządzania oparty na logice stosowności (March, Olsen 2009). Stąd też metaforą, która odpowiada temu ujęciu programowania, jest *Rechtsstaat*. Przyjmuje ono założenie, że rzeczywistość da się zaprogramować poprzez odpowiednie sformalizowanie reguł działania.

W przypadku państwa opartego na zarządzaniu rynkowym decyzje na temat kształtu polityk publicznych przenoszone są niżej, na poziom administracji oraz podmiotów niezależnych i zdecentralizowanych. Produktami – w oparciu o logikę konsekwencji (stąd metafora zarządzania przez cele) – są strategie, które wprost wskazują pożądane zmiany rzeczywistości, mające nastąpić w konsekwencji wdrożenia danej polityki. Logika przyświecająca temu podejściu to tworzenie pola gry i wskazówek dla niezależnie działających aktorów, a założenie stojące u jego podstaw mówi, że rzeczywistość jest poznawalna, tj. daje się zrozumieć i opisać przez jednoznaczne relacje z wykorzystaniem analizy kosztów i korzyści.

Z kolei w przypadku zarządzania sieciowego w projektowaniu polityk publicznych chodzi o zaangażowanie jak największej liczby ważnych interesariuszy w celu wypracowania akceptowanego przez wszystkich lub większość aktorów rozwiązania stawianego problemu. Produktami takiego procesu są umowy, pakt i porozumienia, a rolą państwa jest stworzenie przestrzeni współpracy. Proces ten opiera się na założeniu, że rzeczywistość społeczna jest konstruowana, tj. właściwości aktorów i ich grup zmieniają się w procesie komunikacji i deliberacji (stąd metafora zarządzania przez deliberację), a w konsekwencji można znajdować nowe, kreatywne sposoby rozwiązywania problemów.

Wreszcie państwo neoweberowskie w procesie projektowania polityk publicznych charakteryzuje się przez hybrydyzację rozwiązań, przy wykorzystaniu w pierwszym rzędzie podejścia hierarchicznego. W procesie projektowania wykorzystuje się więc przede wszystkim państwo, ale wsłuchując się w interesariuszy oraz uwzględniając logikę celowościową; stosuje się co do zasady prawo i rozwiązanie centralne, ale dając

możliwość wykorzystania podejścia opartego na strategii i eksperymentach. Zakłada się, że państwo ma ograniczoną, ale jednak widoczną zdolność sterowania rzeczywistością społeczną poprzez tworzone normy, instytucje i promowane wartości. Stąd zaproponowana metafora zarządzania przez wartości.

### 2.3. Cechy implementacji polityk publicznych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Etap implementacji z perspektywy modelu państwa neoweberowskiego jest etapem o fundamentalnym znaczeniu. Wynika to z faktu, że – podobnie jak w przypadku zarządzania hierarchicznego – centralnym podmiotem implementacji jest tutaj administracja, utożsamiana z aparatem państwa, co daje możliwość kontrolowania przez sektor publiczny całości działań podejmowanych w tej fazie.

Implementacja polityk publicznych w państwach klasyfikowanych jako neoweberowskie oparta jest w głównej mierze na administracji publicznej. Nie jest jednak tak, że państwo neoweberowskie stosuje tylko i wyłącznie władcze metody zarządzania sprawami publicznymi (podobnie zresztą jak państwa rządzone w zgodzie z paradygmatem rynkowym lub współzarządzania nie ograniczają się do właściwych im elementarnych mechanizmów działania).

Z punktu widzenia roboczo przyjmowanego rozumienia neoweberyzmu wydaje się, że należy dokonywać oceny możliwości zastosowania koncepcji neoweberyzmu do problemów implementacji polityk publicznych, biorąc pod uwagę:

- brak spójnego modelu administracji neoweberowskiej;
- brak jednoznacznej listy instrumentów zarządzania publicznego;
- niedogmatyczne, empiryczne i kontekstowe podejście;
- inkrementalizm i ewolucyjność reform systemów zarządzania;
- tradycyjną biurokrację jako centralny i podstawowy podmiot implementacji.

Na tym etapie rozważań należy więc przyznać, że poza stwierdzeniem, iż w neoweberyzmie

chodzi o utrzymanie, ale także reformowanie i profesjonalizację administracji publicznej, niewiele więcej wiadomo na temat tego, co można by nazwać modelem implementacji neoweberowskiej. Dlatego też warto na tym etapie zaproponować

pewien zestaw cech teoretycznych, a dalej pokrótce odnieść się do doświadczeń konkretnych krajów, które bywają uznawane za rządzone w zgodzie z modelem neoweberowskim (przede wszystkim Francja, Niemcy, Holandia, Szwecja).

Tabela 6. Implementacja polityk publicznych w czterech modelach

	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Metoda implementacji	odgórna	częściowo odgórna	raczej oddolna	zwykle odgórna
Aktorzy implementacji	biurokracja	biurokracja + <i>for-profit</i>	różni, także trzeci sektor	różni, ale przede wszystkim biurokracja
Rola państwa	realizator	regulator	aktor/narrator	koordynator
Typy problemów	ustrukturyzowane, powtarzalne, dylematy więźnia, problemy wymagające poświęceń w krótkim okresie	istotny komponent jakości/efektywności, problemy, dla których istnieją rozwiązania rynkowe i dla których stosunkowo prosta jest kwantyfikacja wyników	problemy zawiłe i zapętłone ( <i>wicked problems</i> ), dla których nie ma jednej odpowiedzi, a w ich rozwiązaniu ważne jest uzyskanie konsensusu (aspekt procesowy), zarządzanie kryzysowe	dostosowywanie rodzaju koordynacji do typu problemu, silne oparcie na rozwiązaniach stosowanych historycznie
Warunki skuteczności	wysoki poziom zasobów, zaufanie społeczne i legitymizacja demokratyczna administracji publicznej, silny etos służby cywilnej (celem uniknięcia problemu agencji)	stabilne i przyjazne środowisko regulacyjne, zapewnienie działania konkurencji, sprawny monitoring	zaufanie aktorów społecznych, istnienie i respektowanie wspólnych metacelów społecznych, poczucie współodpowiedzialności, silny trzeci sektor	dojrzały system administracji weberowskiej, rozbudowany i skuteczny system zarządzania strategicznego, silny etos służby cywilnej, wysoki poziom zasobów
Instrumenty implementacji	nakaz, polecenie służbowe, akty prawne, decyzja administracyjna, nacjonalizacja	regulacje, kontrakty, zamówienia publiczne, podatki, subsydia, prywatyzacja	umowy społeczne, zobowiązania, negocjacje, swobodne uznanie	akty prawne, polecenia służbowe, regulacje, kontrakty/ zamówienia publiczne, negocjacje, zobowiązania
Charakter odpowiedzialności	administracyjna, karna, demokratyczna	deliktowa/ typu tort	społeczna, wzajemnościowa, retorsje/retaliacje	demokratyczna, administracyjna, deliktowa, społeczna
Zakres swobody, potencjał innowacji	niski	wysoki	średni-wysoki	średni
Metafora implementacji	maszyna, kij, żelazna pięść	strumień, marchewka, niewidzialna ręka	mózg, kazanie, słowo	kosz na śmieci, puzzle

Źródło: opracowanie własne na podstawie Morgan 2016; Jessop 2003; March, Olsen 2005; Zawicki, Możdżeń 2013; Van Waarden 1995, s. 236; Mazur 2011, s. 116–128; Białynicki-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.

Z perspektywy podstawowych czterech modeli koordynacji działań publicznych procesy implementacyjne różnią się modelowo według kilku zasadniczych wymiarów:

- czy implementacja przyjmuje charakter odgórny, czy opiera się na działaniach niezależnych podmiotów;
- z wykorzystaniem jakich aktorów prowadzona jest implementacja;
- jaką rolę pełni państwo w ramach działań implementacyjnych;
- do jakich typów problemów dany rodzaj implementacji najlepiej się nadaje;
- jakie są warunki skuteczności określonego typu implementacji;
- jakie typy instrumentów implementacji są głównie wykorzystywane;

- jaki charakter przyjmuje odpowiedzialność podmiotów implementacji wobec społeczeństwa;
- jaki zakres swobody i elastyczności posiadają podmioty implementacji – jaki jest margines ryzyka i innowacyjności.

Zarysowane powyżej wymiary mogą posłużyć do rozróżnienia trzech mechanizmów, jak pokazuje tabela 6 z uwzględnieniem specyfiki NWS.

Mazur (2011, s. 117) w implementacji polityk publicznych dostrzega występowanie trzech typów modeli:

- 1) podejście scentralizowane – w którym główną rolę pełnią centralni decydenci; charakterystyczne w szczególności dla modelu hierarchicznego;

Tabela 7. Syntetyczny opis problemów implementacji neoweberowskiej

Perspektywa problemu	Opis problemu	Konkretyzacja/ konsekwencje
Ontologiczna (podmiotu)	klasyczne problemy z działaniem administracji: brak elastyczności, słaby poziom rozliczalności (jedynie odpowiedzialność formalna), nasilony problem agencji, problemy związane z decyzjami na temat wyboru odpowiedniego trybu implementacji, centralne umiejscowienie administracji publicznej, które powoduje przyjmowanie jej perspektywy w procesie podejmowania decyzji na temat wyboru instrumentów (władza polityczna administracji)	administracyjna wyuczona bezradność ( <i>trained incapacity</i> ), problem agencji i kompatybilności bodźców ( <i>incentive compatibility</i> ), obciążenie na rzecz administracji publicznej decyzji na temat podziału środków publicznych
Epistemologiczna (informacyjna)	imperatywne podejmowanie decyzji tworzące bariery dla swobodnego przepływu informacji między przedmiotem a podmiotem implementacji, problem siłowości wiedzy/informacji, monopolizacja perspektywy	słabe wykorzystanie instrumentów zarządzania wiedzą (uczenia się organizacyjnego), fasadowość mierników wydajności i narzędzi polityki publicznej opartej na dowodach
Normatywna (decyzji)	problem substancjalnej (w odróżnieniu od formalnej) legitymizacji decyzji wobec interesariuszy oraz ekonomicznej efektywności działań, problem procedur wyboru decyzji wobec konkurencyjnych interesów	nadmierna formalizacja (nadmiar dokumentacji), poczucie wśród interesariuszy oderwania decyzji od ich preferencji
Dynamiczna (refleksyjności)	powolność zmian, zależność od ścieżki, niedostosowanie do zmian społecznych i gospodarczych (w powiązaniu z niskim otwarciem na otoczenie zewnętrzne), problemy kompetencji decydentów do odpowiedniego zarządzania instrumentami (inteligencja kontekstowa), wysokie koszty zmian organizacyjnych	instytucjonalizacja kodów, norm organizacyjnych, problemy z przeszczepianiem rozwiązań z innych organizacji/środowisk instytucjonalnych, niedostosowanie tempa zwiększania złożoności organizacyjnej w administracji do tempa wzrostu złożoności rzeczywistości (lub nieumiejętność przejścia na wyższy poziom racjonalności)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Merton 1968, s. 255 i n.; Shapiro 2005; Przeworski 2003, s. 128–157; Pierson 2004, s. 143 i n.

2) podejście zdecentralizowane – w którym główna rola przypada urzędnikom liniowym i podmiotom bezpośrednio dostarczającym usługi publiczne; charakterystyczne dla modelu współzarządzania;

3) podejście hybrydowe – uwzględniające cechy obu powyższych podejść; charakterystyczne dla modelu neoweberowskiego oraz rynkowego.

Implementacja w państwie neoweberowskim jest obciążona problemami, które wynikają bezpośrednio z cech definicyjnych tego modelu realizacji polityk publicznych oraz warunków zmian rzeczywistości społecznej i gospodarczej, w ramach której funkcjonuje państwo. Problemy te odnoszą się do warstw: ontologicznej (stopień dostosowania podmiotów), epistemologicznej (natężenie problemów uczenia się lub asymetrii informacji), normatywnej (kwestie podstaw aksjologicznych podejmowanych decyzji) oraz dynamicznej (dostosowanie tempa zmian działalności sfery publicznej do rzeczywistości społecznej, refleksyjność i metarefleksyjność). Przedstawiono je syntetycznie w tabeli 7.

Jak widać, większość przywołanych problemów dotyczy nacisku, który państwo neoweberowskie kładzie na utrzymanie centralności administracji publicznej (wraz z jej immanentnymi cechami) w procesie implementacji polityk publicznych. Części tych problemów można skutecznie przeciwdziałać poprzez refleksyjne zarządzanie strategiczne, jednak ma to charakter z konieczności do pewnego stopnia nieustrukturyzowany i w związku z tym ciężko wyobrazić sobie stały zestaw reguł, które zapewniłyby jego bezkonfliktową skuteczność.

Specyficznym elementem implementacji w duchu neoweberowskim, niosącym zarówno korzyści, jak i zagrożenia, jest silne oparcie zmian sposobów wdrażania polityk publicznych na ich historycznym kształcie. Jest to korzystne, gdyż zapewnia możliwość ewolucyjnego i gradualnego dostosowywania instrumentów oraz podmiotów do otoczenia (zmiany radykalne, wobec braku idealnego modelu implementacji prowadzone z dużą częstotliwością destabilizują pracę podmiotów i wymagają ciągłego uczenia się narzędzi). Jest natomiast ryzykowne, gdyż wydaje się, że co do zasady hierarchicznie zbudowane organizacje administracji publicznej wykazują się niższą

dynamiką zmian niż otoczenie, przez co mogą z czasem coraz częściej podejmować działania niedostosowane do oczekiwań obywateli.

#### 2.4. Cechy ewaluacji polityk publicznych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Ewaluacja polityk publicznych jest etapem, który co do zasady nie funkcjonuje w tradycyjnych modelach hierarchicznych pod tą nazwą. Ewaluacja jako proces została zaproponowana wraz z nadejściem i przeniknięciem do sfery publicznej rozwiązań rynkowych. Kiedy myśli się o ewaluacji w cyklu polityk publicznych, warto zadać sobie następujące pytania pozwalające na ustrukturyzowanie modelu:

1. Jakie jest uzasadnienie dla podejmowania działań ewaluacyjnych – jaka jest rola ewaluacji?
2. Jak ewaluacja wykorzystywana jest do poprawiania polityk publicznych – jakie są jej cele?
3. Jakimi narzędziami prowadzona jest ewaluacja – jakie są jej instrumenty?
4. Kto dokonuje ewaluacji – jakie są jej podmioty?
5. Jak ewaluacja jest wykorzystywana w procesie polityk publicznych?

Syntetyczna odpowiedź na te pytania udzielona została w tabeli 8.

W przypadku zarządzania hierarchicznego ewaluacja *per se*, jak już zostało powiedziane, nie jest prowadzona. System posiada jednak funkcję kontrolną, wykonywaną co do zasady przez administrację publiczną (i uzupełnianą przez kontrolę polityczną), która sprowadza się do kontroli formalnej zgodności działań z przepisami prawa.

W zarządzaniu rynkowym ewaluacja pełni fundamentalną rolę oceny zgodności podejmowanych działań z celami polityk publicznych oraz weryfikacji osiągnięcia określonych w sposób co do zasady skwantyfikowany celów.

W modelu sieciowym ewaluacja jest sposobem na legitymizację działań sfery publicznej i podejmowana jest w celu zachowania stabilności systemu politycznego (pełni więc do pewnego stopnia rolę rytualną).

W przypadku zarządzania neoweberowskiego ewaluacja uzasadniana jest podobnie jak w przy-

Tabela 8. Ewaluacja polityk publicznych w czterech modelach

Ewaluacja	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Rola	potrzeba centralizacji informacji	potrzeba uzyskania wiedzy o efektach działań	potrzeba spełnienia wymagań interesariuszy	potrzeba uzyskania wiedzy o efektach działań
Cel	zgodność formalna	efektywność	spójność społeczna	ewolucja systemu tworzenia polityk publicznych
Metody	kontrole dokumentacji	skwantyfikowane wskaźniki i mierniki	badania interesariuszy	triangulacja metod
Podmioty	wewnętrzne jednostki kontrolne	wyspecjalizowane agencje	rady, panele międzysektorowe	rady ekspertów zewnętrznych
Wykorzystanie	dostosowanie działań do przepisów	wybór metod zarządzania strategicznego i operacyjnego	legitymizacja działań sfery publicznej	systemowe uczenie się – inkrementalne zmiany działań
Metafora	oliwienie silnika	tuning silnika	dowiezienie wszystkich pasażerów	utrzymanie się na drodze

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dahler-Larsen 2007; Kupiec 2014.

padku modelu rynkowego, jednak jej cele są odmienne – chodzi o to, by centrum polityczno-administracyjne dysponowało wiedzą na temat pożądanych i możliwych inkrementalnych zmian systemu zarządzania politykami publicznymi, pełni więc rolę wyznaczania granic zmian i jest wykorzystywana do metauczenia się systemu politycznego.

### 3. Przykładowe działania państwa neoweberowskiego w cyklu polityk publicznych

Często zaznacza się (Pollit, Bouckaert, 2011; Mazur 2016b), że model państwa neoweberowskiego został wyodrębniony na podstawie empirycznych analiz systemów zarządzania sferą publiczną w krajach rozwiniętych, które wyraźnie wskazywały na odróżnianie się modeli stosowanych w państwach Europy kontynentalnej od podejść wybieranych przez kraje kultury anglosaskiej. Warto wobec tego przyjrzeć się, jak

poszczególne etapy cyklu polityk publicznych są egzemplifikowane w różnych systemach polityczno-administracyjnych, aby zbadać adekwatność zaproponowanych powyżej wyróżników etapów diagnozowania, projektowania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych do rzeczywiście stosowanych rozwiązań.

Jak pokazują prowadzone badania empiryczne, w państwach klasyfikowanych jako działające w zgodzie z modelem neoweberowskim rozwiązania stosowane na etapie diagnozy różnią się w zakresie metod koordynacji i podmiotów funkcjonujących w podsystemie diagnostycznym. Przestrzeń modeli obejmuje metody diagnozy polityczno-eksperckiej, wspomaganą przez administrację posiadającą swoje niezależne jednostki strategiczne (Belgia – Joris, de Visscher, Montuelle 2009; Holandia – Hoppe, Hoppe, Woldendorp, Bandelow 2011), wsparcie naukowe o charakterze nieformalnym i formalnym, które obejmuje konsultacje przez akademików roboczych wersji raportów i opracowań rządowych (Finlandia – Mazur 2014a), rozbudowane systemy

prestizowych rad eksperckich (Francja – Mény, Uterwedde, Zohlhófer 2011; Niemcy – Mazur 2014b). Jak więc widać, występuje w tym aspekcie pewne zróżnicowanie, jednak bez wątplenia rola akademików i badaczy we wsparciu dla centralnie usytuowanych strategicznych jednostek administracji publicznej jest wyraźnie eksponowana.

**Projektowanie polityk publicznych** w państwach określanych jako neoweberowskie dokonuje się poprzez koordynację działań przede wszystkim przedstawicieli sfery publicznej (politycy, administracja publiczna) przez zespół wyspecjalizowanych komórek zbliżonych organizacyjnie do centrum władzy wykonawczej. Szczególnie ważną rolę pełnią wśród nich komitety koalicyjne (Niemcy, Finlandia), ministrowie wspomagani przez rady wyspecjalizowane w zarządzaniu strategicznym (Belgia), specjalne sekretariaty powołane do pomocy władzy wykonawczej (Sekretariat Generalny Rządu oraz Sekretariat Generalny Prezydenta we Francji). W części krajów pozycja tych podmiotów w systemie programowania strategicznego jest relatywnie niewielka (np. Niemcy), a w innych kluczowa (Finlandia). W większości państw w mniejszym lub większym stopniu wykorzystywane są mechanizmy włączania zewnętrznych interesariuszy w proces konsultacji i konstruowania poszczególnych polityk. W części z badanych państw ich rola jest znacząca (np. Niemcy, Finlandia), w innych słabsza (Belgia, Francja). Projektowanie wiedzy do wypracowania wytycznych strategii rządowych, strategii międzyministerialnych lub ministerialnych, dokumentów programowych, planów działania (Ledzion, Mazur, Olejniczak 2014).

**Specyfika implementacji** typu neoweberowskiego wydaje się polegać na inkorporowaniu do systemu rządzenia rozwiązań charakterystycznych dla zarządzania rynkowego i sieciowego, jednak z wykorzystaniem mechanizmów zapewniających względnie ścisłą kontrolę centrum polityczno-administracyjnego nad ich działalnością. Spośród rozwiązań, które bywają stosowane, warto wymienić:

- zasiadanie w zarządach agencji wykonawczych delegata rządu oraz przedstawicieli partii politycznych; zobowiązanie do przedstawiania przez agencje okresowych raportów z działalności (Belgia – Możdżeń 2014a);

- silna pozycja gabinetów premiera w nadzorowaniu działalności jednostek liniowych; powoływanie i odwoływanie szefów agencji wykonawczych oraz modyfikacja ich budżetu przez premiera, rozbudowany system budżetów zadaniowych (Francja – Możdżeń 2014b);
- system dokumentów operacjonalizujących strategię gospodarcze i sektorowe (Niemcy);
- określanie celów i zadań, alokacja środków i określanie zasad sprawozdawczości agencji wykonawczych przy jednoczesnym pozostawieniu im dużej swobody działania (Szwecja – Wojnar 2014);
- zachęcanie sfery implementacyjnej sektora publicznego do uczenia się poprzez wykorzystanie formuły „zastosuj lub wyjaśnij”, pozwalającej na eksperymentowanie pod warunkiem istnienia racjonalnych przesłanek stojących za danym nietypowym rozwiązaniem (Holandia); to rozwiązanie dodatkowo wzmacnia kulturę deliberacji w ramach sektora publicznego (Olejniczak 2013).

Powyższe rozwiązania stanowią tylko wycinek środków zarządczych, które zapewniają włączanie sieci i rynku do mechanizmów rządzenia przy zachowaniu odpowiedniej dozy kontroli centrum politycznego. Pokazują jednak, że pomimo stosowania dość zróżnicowanych metod zapewnienia spójności działań państwa neoweberowskie łączy dążenie do zachowania rozliczalności, która charakteryzuje systemy demokracji reprezentacyjnej. Ponadto łatwo zauważyć, że z punktu widzenia skuteczności i jakości działań publicznych kształt konkretnego systemu jest prawdopodobnie mniej ważny niż rozumne i responsywne dostosowywanie reform do jego specyfiki i trajektorii zmian – czyli uwzględnianie problemu zależności od ścieżki.

Państwa, w których sektor publiczny działa w oparciu o logikę neoweberyzmu, wykorzystują podstawowe narzędzie systemowego uczenia się, jakim jest **ewaluacja polityk publicznych**, w sposób strategiczny. Czasami jednak robią to w sposób rytualny, co wynika z silnych tradycji hierarchicznego zarządzania w tych krajach. Wachlarz rozwiązań stosowanych w różnych krajach rozpościera się od zupełnego braku scentralizowanego systemu ewaluacji (Niemcy) przez powoływanie jednostek do oceny konkretnych

Tabela 9. Podmioty i instrumenty etapów cyklu polityk publicznych w wybranych państwach europejskich

Etap cyklu	Podmioty i instrumenty	Przykładowe kraje
Diagnozowanie	podmioty: jednostki strategiczne w ramach administracji, wsparcie naukowe, rady ekspertów	Belgia, Holandia, Finlandia, Francja, Niemcy
Programowanie	podmioty: komitety polityczne, ministrowie liniowi, jednostki strategiczne w ramach administracji, w mniejszym stopniu zewnętrzni interesariusze instrumenty: strategie rządowe, strategie międzyministerialne, strategie ministerialne, dokumenty programowe, plany działania	Niemcy, Finlandia, Belgia, Francja
Implementacja	podmioty: ministerstwa i inne organy administracji posiadające możliwość eksperymentowania, agencje posiadające swobodę, ale nadzorowane politycznie, gabinety szefa egzekutywy instrumenty: systemy dokumentów operacyjnych	Belgia, Francja, Niemcy, Szwecja, Holandia
Ewaluacja	podmioty: administracja, wyspecjalizowane jednostki, podmioty centralne instrumenty: budżet zadaniowy, zarządzanie wiedzą	Niemcy, Belgia, Francja

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ledzion, Mazur, Olejniczak 2014; Mazur, Płoszaj 2013; OECD 2010; SGI 2011.

strategii sektorowych (Belgia) aż do połączenia ewaluacji sektorowej, zadaniowej i scentralizowanej (Francja). Systemowe uczenie się jest realizowane także z wykorzystaniem innych instrumentów: budżetu zadaniowego (wskaźniki), zarządzania wiedzą i informacją (opanowanie chaosu informacyjnego) czy wymiany doświadczeń z partnerami zewnętrznymi w ramach różnorodnych komisji i komitetów (zapewnienie dopływu nowych informacji) (Płoszaj 2013).

Syntetyczne podsumowanie różnych instrumentów stosowanych w państwach Europy kontynentalnej w cyklu polityk publicznych, które noszą znamiona neoweberyzmu, przedstawia tabela 9.

## Podsumowanie

Neoweberyzm jako fenomen odnoszący się do modelu państwa oraz zarządzania publicznego stanowi koncepcję stosunkowo młodą, ale przechodzącą dość intensywny proces rozwoju. Wciąż budowane są jego wyróżniki, które pozwalałyby na wskazanie elementów specyficznych w praktyce działania państw europejskich i pozaeuropejskich. Nie ma także badań nad bezwzględnością oraz kontekstową użytecznością modelu dla rozwiązywania problemów społecz-

no-gospodarczych. Niniejszy artykuł miał na celu wskazanie wyróżników modelu neoweberowskiego w etapach cyklu polityk publicznych, co powinno w przyszłości pozwolić budować bardziej syntetyczne zestawienia, mogące służyć ocenie efektywności modelu. Tekst należy traktować jako pierwsze przybliżenie problemu, choć został napisany z intencją dołączenia do nurtu dotychczasowych badań nad fenomenem neoweberyzmu.

W zaproponowanym ujęciu, zgodnie ze stanem wiedzy, państwo neoweberowskie to przeważnie państwo europejskie, silnie oparte na instrumentach władczych i zdolnościach wielokrotnie reformowanej administracji publicznej, a także na logice *Rechtsstaat*. Z drugiej jednak strony inkorporuje ono elementy logiki konsekwencji oraz narzędzia charakterystyczne dla rozwiązań rynkowych i sieciowych. W tym ujęciu katalog państw noszących miano neoweberowskich obejmuje przede wszystkim Niemcy, Francję i kraje Beneluksu. Rozwiązania charakterystyczne dla neoweberyzmu, ze względu na silną elastyczność i pragmatyczność modelu, można też jednak odnaleźć w krajach tradycyjnie utożsamianych z modelem współzarządzania, jak państwa skandynawskie.



Wydaje się, że odniesienie neoweberyzmu do cyklu polityk publicznych może potencjalnie stać się elementem większego modelu idealnego, który pozwalałby na wyróżnienie *differentia specifica* tego ujęcia. Bez wątplenia jednak wymaga stosowania metody kolejnych przybliżeń, która zagwarantuje w dłuższym okresie coraz lepsze dostosowanie modelu teoretycznego do ciągle ewoluującej praktyki tworzenia polityk publicznych.

## Bibliografia

- Anckar, D., Kuitto, K., Oberst, Ch., Jahn, D. (2011). *SGI Sustainable Governance Indicators 2011, Finland Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Pobrane z: [http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11\\_Finland.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11_Finland.pdf)
- Białyński-Birula, P., Ćwiklicki, M., Głowacki, J., Klich, J. (2016). Konceptualne źródła neoweberyzmu i sposoby ich ujmowania. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm* (s. 28–58). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Białyński-Birula, P., Laurisz, N., Mamica, Ł., Możdżeń, M. (2015). *Podstawowa charakterystyka paradygmatu neoweberowskiego w kontekście przydatności jego reguł i instrumentów dla zarządzania sprawami publicznymi*. Tekst niepublikowany.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. London–New York: Routledge.
- Castanheira, M., Rihoux, B., Bandelow, N. C. (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. Belgium Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Pobrane z: [http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11\\_Belgium.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11_Belgium.pdf)
- Cepiku, D., Mititelu, D. (2010). Public administration reforms in transition countries: Albania and Romania between the Weberian model and the new public management. *Transylvania Review of Administrative Sciences*, 30E, 55–78.
- Dahler-Larsen, P. (2007). Evaluation and public management. W: E. Ferlie, L. E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 615–639). Oxford: Oxford University Press.
- Drechsler, W. (2005). The re-emergence of 'Weberian' public administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6, 94–108.
- Drechsler, W., Kattel, R. (2008). Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly, adieu, NPM! *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (I), 95–99.
- Drumaux, A., Goethals, C. (2007). Strategic management: A tool for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, 7 (20), 638–654.
- Dunn, W. N., Miller, D. Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7 (4), 345–358.
- Hill, M. (2005). *Public Policy Process*. Essex: Pearson.
- Hodgwood, B., Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, R., Hoppe, T., Woldendorp, J., Bandelow, N. C. (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. Netherlands Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden: An Institutional Policy Perspective*. Potsdam: University of Potsdam.
- Jann, W. (2003). State, administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives. *Public Administration*, 1 (81), 95–118.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. W: F. Fisher, G. J. Miller, M. S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (s. 43–62). Boca Raton–London–New York: CRC Press.
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. W: H. P. Bang (red.), *Governance as Social and Political Communication* (s. 142–172). Manchester: Manchester University Press.
- Jones, Ch. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Brooks–Cole Publishing.
- Joris, G., Visscher, C. de, Montuelle, C. (2009). *Federal Public Administration Reform in Belgium: New Public Management under Deconstruction*. Pobrane z: <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st45/st45jorisdevisschermontuelle.pdf>
- Kupiec, T. (2014). Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym. *Studia z Polityki Publicznej*, 2 (2), 33–54.
- Ledzion, B., Mazur, S., Olejniczak, K. (red.) (2014). *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Lynn, L. (2008). What is a neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (I), 17–30.

- March, J. G., Olsen, J. P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- March, J. G., Olsen J. P. (2009). The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers, 04/09*.
- Mazur, A. (2014a). Finlandia. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 31–37). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Mazur, A. (2014b). Republika Federalna Niemiec. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 74–82). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Mazur, S. (2011). *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Mazur, S. (2016a). Neoweberyzm – źródła, rozumienie, nurty. W: idem (red.), *Neoweberyzm* (s. 15–27). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (red.) (2016b). *Neoweberyzm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S., Olejniczak, K. (2012). Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym. W: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* (s. 25–60). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S., Płoszaj, A. (red.) (2013). *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mény, Y., Uterwedde, H., Zohlhöfer, R. (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. France Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Morgan, G. (2016). *Obrazy organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Możdżeń, M. (2014a). Belgia. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 15–22). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Możdżeń, M. (2014b). Francja. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 38–44). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Możdżeń, M. (2016). Państwo – przeobrażenia i presja otoczenia. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm* (s. 93–116). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- OECD (2010). *Better Regulation in Europe. France*. Paris: OECD. Pobrane z: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>
- Olejniczak, K. (2013). Doświadczenia administracji w Holandii. W: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe* (s. 74–91). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Oramus, M. (2016). Analiza neoweberskiego paradygmatu zarządzania publicznego. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm* (s. 147–168). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Płoszaj, A. (2013). Doświadczenia administracji we Francji. W: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe* (s. 39–54). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, M., Rudolfová, V. (2015). Czech pension reform: How to reconcile equivalence with fiscal discipline. *Central European Journal of Public Policy*, 1 (10), 170–195.
- Prud’homme, R. (2008). *Policy Evaluation in France: A Tentative Evaluation*. Pobrane z: <http://www.rprudhomme.com/resources/2008+Policy+Evaluation+France.pdf>
- Przeworski, A. (2003). *States and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Cologne: World Economic Forum.
- SGI (2011). *Sustainable Governance Indicators Reports*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Shapiro, S. (2005). Agency theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263–284.
- Skok, J. (1995). Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration. *Public Administration Review*, 4 (55), 325–332.
- Van Waarden, F. (1995). Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations. W: B. Unger, F. Van Waarden (red.), *Convergence or*

*Diversity? Internationalization and Economic Policy Response* (s. 333–372). Avebury: Aldershot.

Wojnar, K. (2014). Szwecja. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 98–110). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Zawicki, M. (red.) (2013). *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Zawicki, M., Możdżeń, M. (2013). Implementacja i monitorowanie polityk publicznych. W: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej* (s. 66–87). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

## Public policy in the neo-Weberian state

Assuming that it is possible and desirable to distinguish the phenomenon called “neo-Weberian state” (NWS), the paper attempts to define public policy cycle phases in a way that makes it feasible and useful to determine the existence of the neo-Weberian model of public policy creation in a country. The paper analyzes current attempts to define the notion of NWS and makes an effort to present constitutive features of NWS against the backdrop of bureaucratic management, new public management, and of public governance in the context of public policy process. The process in question is understood simply as consisting of four basic phases – public policy diagnosis, design, implementation, and evaluation. The paper is divided as follows. In the first part, the author offers a synthetic summary of the current state of knowledge about the NWS phenomenon and he points out that there are no studies linking it to the important concept of public policy cycle. The second part should be considered as the main fragment of the text and at the same time its added value. It is an attempt to emphasize the distinctive elements of the NWS approach within the various stages of the public policy cycle. In the third part, examples are found in governance practices of European countries which can be considered as manifestations of the NWS approach in relation to the four stages of the public policy cycle. The paper also includes an introduction and a summary.

Keywords: neo-Weberian state, public management model, public policy cycle, New Public Management, public governance.