

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dziedzina nauki: nauki społeczne
Dyscyplina naukowa: nauka o polityce i administracji

Katarzyna Baran

**ZMIANA TRAJEKTORII REFORM ZARZĄDZANIA
PUBLICZNEGO W POLSCE W LATACH 1989-2019
– UJĘCIE INSTYTUCJONALNE**

Rozprawa doktorska

Promotor: dr hab. Stanisław Mazur, prof. UEK
Promotor pomocniczy: dr Jakub Janus

Kraków 2023

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział pierwszy: Założenia konceptualno-teoretyczne	8
1.1. Wprowadzenie.....	8
1.2. Przesłanki wyboru orientacji badawczej.....	10
1.3. Założenia orientacji badawczej	11
1.3.1. Reforma zarządzania publicznego	12
1.3.2. Perspektywy nowego instytucjonalizmu	15
1.3.3. Aktorzy	18
1.3.4. Idee	21
1.3.5. Instytucje.....	24
1.3.6. Krążenie idei.....	29
1.3.7. Przerwana równowaga.....	30
1.3.8. Wytwórcy idei	32
1.3.9. Zmiana instytucjonalna.....	35
Rozdział drugi: Reformy zarządzania publicznego – perspektywa międzynarodowa	47
2.1. Wprowadzenie.....	47
2.2. Przesłanki reform zarządzania publicznego	48
2.3. Strategie reform zarządzania publicznego	58
2.4. Ewolucja reform zarządzania publicznego	82
2.4.1. Biurokratyczna wizja zarządzania publicznego.....	82
2.4.2. Rynkowa wizja zarządzania publicznego.....	85
2.4.3. Partycypacyjno-sieciowa wizja zarządzania publicznego	90
2.4.4. Neoweberowska wizja zarządzania publicznego.....	99
2.5. Podsumowanie.....	106
Rozdział trzeci: Analiza reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019	115
.....	115
3.1. Wprowadzenie.....	115

3.2. Kondycja polskiej administracji publicznej u początków transformacji (1989-1997)	116
3.2.1. Uwarunkowania systemowe	116
3.2.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej u początków transformacji (1989-1997)	127
3.3. Reformy zarządzania publicznego w okresie przedakcesyjnym (1997-2004)	135
3.3.1. Uwarunkowania systemowe	135
3.3.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej w okresie przedakcesyjnym (1997-2004)	142
3.4. Modernizacja mechanizmów zarządzania publicznego w okresie poakcesyjnym (2004-2015)	152
3.4.1. Uwarunkowania systemowe	152
3.4.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej w okresie poakcesyjnym (2004-2015)	160
3.5. Odwracanie skutków reform zarządzania publicznego – populistyczny dryf (2015-2019)	169
3.5.1. Uwarunkowania systemowe	169
3.5.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej w okresie dryfu populistycznego (2015-2019)	181
3.6. Podsumowanie	190
Rozdział czwarty: Założenia metodologiczne pracy	200
4.1. Wprowadzenie	200
4.2. Uzasadnienie wyboru problemu badawczego	200
4.3. Charakterystyka obszaru badań	201
4.4. Wskazanie luki badawczej	204
4.5. Cel pracy, hipotezy badawcze lub pytania badawcze	208
4.6. Szczegółowy opis metodyki badań pozwalający na oryginalne rozwiązanie problemu badawczego	210
Rozdział piąty: Wyniki badań	214
5.1. Wprowadzenie	214

5.2. Wyniki badań jakościowych	214
5.2.1. Okres transformacji ustrojowej (1989-1997).....	214
5.2.2. Okres przedakcesyjny (1997-2004).....	222
5.2.3. Okres poakcesyjny (2004-2015).....	228
5.2.4. Okres dryfu populistycznego (2015-2019).....	234
5.3. Analiza zmian wskaźników jakości rządu w Polsce	242
5.3.1. Źródła i krótka charakterystyka wskaźników jakości rządu WGI	242
5.3.2. Zmiany wskaźników jakości rządu w czasie: analiza w podokresach	245
5.3.3. Zmiany współzależności pomiędzy wskaźnikami.....	250
5.3.4. Porównanie międzynarodowe.....	253
Konkluzje	257
Załącznik	266
Spis tabel	268
Spis rysunków	269
Bibliografia	270

Wstęp

Dysertacja pt. „Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne” poświęcona została ocenie reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019. Praca służy ograniczeniu luki badawczej w zakresie naukowej analizy modernizacji sfery zarządzania publicznego¹ w Polsce na płaszczyźnie konceptualnej, faktograficznej, dialogicznej oraz analitycznej.

U podstaw decyzji o podjęciu wysiłków nad rozprawą doktorską znalazło się przekonanie mówiące, że koncepcja krążenia idei stanowi wartościową orientację teoretyczną służącą ocenie przesłanek, przebiegu i efektów reform zarządzania publicznego. Przyjęto założenie, że wśród tych reform w ostatnich dziesięcioleciach ukształtowały się cztery podstawowe paradygmaty zarządzania publicznego, tj. model biurokratyczny, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie publiczne, neoweberyzm – stanowiące punkt wyjścia dla przeprowadzania kolejnych reform, przybierających w praktyce formy hybrydowe. Ponadto założono, że proces reform zarządzania publicznego w Polsce był wypadkową konfrontacji konkurujących ze sobą wytwórców idei, którzy wywarli dominujący wpływ na kształt dyskursu modernizacyjnego, a w konsekwencji wprowadzili preferowane przez siebie reformy zarządzania publicznego. Ten sposób oddziaływania na porządek instytucjonalny – w tym jego zmiany – powodował, że proces reformowania państwa cechował się chaotycznością, niespójnością oraz brakiem konsekwencji i strategicznego myślenia.

Praca doktorska składa się z wstępu, pięciu rozdziałów, konkluzji, bibliografii i załącznika.

W rozdziale pierwszym („Założenia konceptualno-teoretyczne”) przedstawiono orientację, która konstytuuje ramy teoretyczne dysertacji. Jest nią nowy instytucjonalizm oraz jego trzy nurty: historyczny, socjologiczny oraz wyboru publicznego. W tej części pracy doktorskiej przywołano przesłanki wyboru orientacji badawczej oraz przedstawiono jej założenia w odniesieniu do reformy zarządzania publicznego. Ważnym elementem tego rozdziału jest wyjaśnienie kluczowych kategorii analizy porządku instytucjonalnego takich jak aktor, idee, instytucje, przerwana równowaga, wytwórcy idei, zmiana instytucjonalna oraz objaśnienie występujących między nimi zależności.

¹ Pojęcie „proces reformowania zarządzania publicznego” jest stosowane wymiennie z terminami „proces reformowania sektora publicznego” oraz „proces reformowania instytucji publicznych”.

W kolejnym rozdziale („Reformy zarządzania publicznego – perspektywa międzynarodowa”) opisano przesłanki reform zarządzania publicznego oraz logiki zmiany porządków instytucjonalnych. Ponadto przedstawiono uwarunkowania wpływające na wybór określonych strategii reform instytucji publicznych, na które składają się: reżim polityczny, elity, system administracyjny i kultura organizacyjna. W tej części pracy doktorskiej dokonano także omówienia kluczowych modeli zarządzania publicznego rozpostartych od biurokratycznego, rynkowego, sieciowego po ujęcie neoweberowskie.

Rozdział trzeci („Analiza reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019”) poświęcony został wyjaśnieniu i interpretacji reform zarządzania publicznego wprowadzanych w ostatnich dziesięcioleciach. Dla przejrzystości analizy procesu reform dokonano jego periodyzacji na cztery okresy: okres transformacji ustrojowej (1989-1997), okres przedakcesyjny (1997-2004), okres poakcesyjny (2004-2015), okres dryfu populistycznego (2015-2019).

W rozdziale czwartym („Założenia metodologiczne pracy”) zawarto uzasadnienie wyboru przedmiotu badawczego, jak i zaprezentowano w nim jego charakterystykę, eksponując w szczególności występującą w tym zakresie lukę badawczą. W dalszej części tego rozdziału omówiono cele i hipotezy pracy doktorskiej oraz powiązane z nimi pytania badawcze. W końcowym fragmencie tego rozdziału scharakteryzowano metody badawcze wykorzystane na potrzeby dysertacji.

W rozdziale końcowym („Wyniki badań”) przedstawiono efekty badań jakościowych i ilościowych. Badaniami jakościowymi objęci zostali decydenci polityczni, wysocy urzędnicy, eksperci i doradcy oraz badacze akademicy. W swoich wypowiedziach odnosili się oni do następujących zagadnień: przesłanki, strategii reform zarządzania publicznego, kluczowi aktorzy, mechanizmy, którymi posługiwali się wytwórcy idei reformatorskich, w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji, wpływ krążenia idei na instytucje publiczne, charakter zmian instytucjonalnych oraz kierunki reform w sferze zarządzania publicznego i ich efekty. Ponadto w tym rozdziale przedstawiono wyniki analiz statystycznych, będących dopełnieniem analizy logiki ewolucji modeli zarządzania publicznego w Polsce w latach 1996-2019². Ich celem jest ocena zmian zachodzących na poziomie poszczególnych wskaźników Światowego Indeksu Jakości Rządzenia (ang. *Worldwide Governance Indicators*, WGI) w kontekście zmian wynikających z przekształceń systemu zarządzania publicznego w Polsce od lat 90. XX

² Wskaźnik WGI w zakresie eksploracyjnym obejmuje Polskę od 1996 roku.

wieku. Wykorzystując metody analizy statystycznej, w szczególności analizę regresji liniowej i bazujące na niej testy statystyczne, dokonano ilościowego badania fluktuacji kluczowych wymiarów zarządzania publicznego w Polsce, uzupełniając ją o perspektywę międzynarodową.

W części końcowej pracy („Konkluzje”) dokonano rekapitulacji wyników przeprowadzonych analiz i badań poprzez ich odniesienie do celów dysertacji. Ponadto w tej części przedstawiono wyniki weryfikacji hipotez badawczych.

Rozdział pierwszy: Założenia konceptualno-teoretyczne

1.1. Wprowadzenie

Za cel tego rozdziału przyjęto określenie teoretycznych ram analizy procesu reformowania instytucji publicznych. Orientacją teoretyczną, która posłuży do realizacji tak zdefiniowanego zamierzenia badawczego jest nowy instytucjonalizm oraz jego trzy podstawowe nurty: historyczny, socjologiczny i wyboru publicznego. Określona w ten sposób podstawa konceptualna dysertacji umożliwi pełniejsze zrozumienie logiki ewolucji instytucji publicznych³ oraz pozwala na sformułowanie wniosków poprzez zastosowanie oryginalnej, dotąd niestosowanej, metody objaśniania instytucjonalnych uwarunkowań procesu reform instytucji publicznych.

Zawartość tej części pracy koncentruje się w pierwszej kolejności na przesłankach wyboru orientacji badawczej, eksponując walory podejścia nowego instytucjonalizmu w wyjaśnianiu trajektorii zmian zarządzania sektorem publicznym. Druga część prezentuje założenia orientacji badawczej w odniesieniu do reformy zarządzania publicznego poprzez jej definiowanie, przywołanie typologii oraz określenie podstawowych modeli zarządzania publicznego. Kolejno, dokonano konceptualnej eksplanacji nurtów nowego instytucjonalizmu, jak i scharakteryzowano części składowe porządku instytucjonalnego w relacji do przywołanych powyżej teorii nowego instytucjonalizmu. Dopełnienie tych rozważań stanowi opis kluczowych składowych układu instytucjonalnego odwołujący się do założeń teoretycznych trzech prymarnych nurtów nowego instytucjonalizmu oraz schemat interpretacyjny obrazujący relacje występujące między nimi.

Wychodząc z założenia, że modele zarządzania publicznego stanowią odzwierciedlenie dominujących idei i instytucji, poszczególne elementy porządku instytucjonalnego posłużą do dokonania twórczej analizy ich zakresu problemowego. W procesie deliberacji nad reformami instytucji publicznych w takim samym stopniu ważności uwzględnia się strategię dyskursywną i użyteczną. Oznacza to, że wpływ na interpretację ścieżki zmian modeli zarządzania publicznego ma podejście oparte na deskryptywnych i deterministycznych założeniach. W jego ramach przyjmuje się, że dla zrozumienia działań aktorów społecznych należy wykorzystać krążące schematy

³ Jedną z najbardziej znaczących publikacji poświęconych znaczeniu ewolucji jako procesu przyczynowo-skutkowego jest książka Karola Darwina o pochodzeniu gatunków. Autor dowodzi w niej, że ewolucja życia na Ziemi zachodzi poprzez różne formy doboru naturalnego (Darwin 1859).

kognitywne, jak również uwzględnić ewolucję relacji aktorów będącą efektem zmian zachodzących w ich otoczeniu.

Zamysł badawczy identyfikujący reguły zmian instytucjonalnych kształtujących modele zarządzania publicznego ściśle konweniuje z pojęciem „logiki instytucjonalnej” (ang. *institutional logic*) (Ocasio, Thornton i Lounsbury 2012), wyrażającym tożsamość strategii zmian instytucjonalnych oraz ich stabilność, tak na poziomie środowiska kontekstowego, jak i wewnątrz instytucji. Perspektywa ta od wielu lat inspiruje międzynarodowych badaczy do pogłębionej refleksji nad złożonością instytucjonalną, w tym rozpatrywania jej normatywnej i relacyjnej struktury znaczeniowej.

Podstawową kategorią eksplanacyjną teorii nowego instytucjonalizmu są idee zakorzenione w instytucjach. Tradycja namysłu nad znaczeniem idei w naukach społecznych posiada bogatą historię, jak również rozległe i obiecujące możliwości jego dalszego rozwoju. Idee są głównymi wyróżnikami świata społecznego i politycznego. Stanowią one generalne kategorie służące wyjaśnieniu ludzkich zachowań oraz wyłanianiu się i krystalizowaniu wzorców oraz niematerialnych powiązań elementów każdej tak ustanowionej, jak również tworzącej się rzeczywistości. Przełomowym okresem badań nad analizą ideową były lata 70. ubiegłego wieku, w których nastąpił znaczący spadek zainteresowania behawioryzmem i teorią systemów, a zarazem rozkwit nowego instytucjonalizmu. Punktem wyjścia do rozważań nad ewolucją procesów społecznych stały się idee rozpatrywane z perspektywy trzech zróżnicowanych i uzupełniających się nurtów nowego instytucjonalizmu (Beland i Cox 2011, s. 6): historycznego (eksponowanie znaczenia historii instytucji w wyjaśnianiu ich zmian warunkowanych logiką ścieżki zależności), racjonalnego wyboru (analiza zjawisk społecznych z punktu widzenia racjonalności działania jednostek, realizacji ich partykularnych celów oraz chęci maksymalizacji użyteczności krańcowej) oraz socjologicznego (uwzględnianie czynników społecznych i kulturowych w wyjaśnianiu postaw i zachowań aktorów społecznych)⁴. Komplementarne wykorzystanie przywołanych teorii stało się jednym z kluczowych powodów intensywnego rozwoju badań nad ideami, w tym zjawiska krążenia idei (Beland i

⁴ W literaturze przedmiotu zyskującym na znaczeniu nurtem nowego instytucjonalizmu jest instytucjonalizm dyskursywny, który eksponuje znaczenie zagadnień zaangażowania aktorów w proces generowania, popularyzowania i legitymizowania pomysłów z obszaru działań politycznych z wykorzystaniem założeń nowego instytucjonalizmu i rozwijaną na jego gruncie logiką komunikacji. Z uwagi na spójność prowadzonych rozważań autorka ogranicza swój wybór do trzech nurtów nowego instytucjonalizmu, biorąc pod uwagę także problem niewyczerpalności subsydiarnych podejść. Prominentnym przedstawicielem tego paradygmatu jest V.A. Schmidt (2002, 2006, 2008).

Cox 2011, s. 41). Cykliczność i rekonstrukcyjność idei z uwagi na ich silne skorelowanie z podstawami nowego instytucjonalizmu oraz wzrost znaczenia jego waloru eksplanacyjnego sprawiły, że zagadnienia te stały się jedną z kluczowych osi analiz na gruncie nauk społecznych, poszerzając ich zakres problemowy, jak i liczbę realizowanych przedsięwzięć badawczych.

1.2. Przesłanki wyboru orientacji badawczej

Obraną optyką dla niniejszej analizy jest nowy instytucjonalizm jako jeden z najbardziej wpływowych, adekwatnych i wyrazistych paradygmatów służących do wyjaśniania ontologicznego i epistemologicznego charakteru instytucji. Teorię nowego instytucjonalizmu charakteryzuje wartościowy dorobek konceptualny oraz intelektualna elastyczność, które wyposażają badacza w sposobność wartościowego i obiektywnego wyjaśniania niezwykle złożonego zjawiska jakim jest zmienność trajektorii modeli zarządzania publicznego. Podejście to oferuje trzy dojrzałe nurty teoretyczne poszerzające orientację o możliwość krytycznego spojrzenia, ocenę sprawczości oraz ograniczeń i konsekwencji, które stwarza dynamiczna perspektywa reformowania instytucji publicznych. Podejście nowego instytucjonalizmu jest pojemne i plastyczne, dzięki czemu analiza zagadnień porządku instytucjonalnego może świadomie uwzględniać wpływ i znaczenia współistniejących teorii. Takie podejście oferuje szerokie spektrum możliwości użycia wielu narzędzi analizy i kategorii analitycznych w ramach opisywanej metodologii.

Zastosowana w tej dysertacji metoda poznania naukowego oparta na nowym instytucjonalizmie tworzy przestrzeń do dialogu między różnorodnymi odłamami teoretycznymi na zasadzie twórczej synergii uzupełniających się porządków konceptualnych, które poprzez komplementarne wykorzystanie upoważniają do podjęcia próby zrozumienia i oceny, zarówno kontekstu, jak i intensywności zjawisk przeobrażania sektora publicznego.

Rozważania teoriopoznawcze nowego instytucjonalizmu koncentrują się wokół dwóch głównych trendów: „neoinstytucjonalizmu” – kładącego nacisk na aspekty utylitarystyczno-ekonomiczne (teoria wyboru publicznego) oraz „nowego instytucjonalizmu” – obejmującego czynniki kulturowo-polityczne (perspektywa historyczna i socjologiczna). Na system aksjonormatywny nowego instytucjonalizmu składają się elementy takie jak: aktor, idee, instytucje, krążenie idei, przerwana równowaga,

wytwórcy idei i zmiana instytucjonalna, które na potrzeby pracy doktorskiej zostaną omówione przez pryzmat trzech podstawowych teorii nowego instytucjonalizmu, tj. perspektywy historycznej, wyboru publicznego i socjologicznej.

Zalety podejścia instytucjonalnego mającego na celu określenie źródeł genezy zmian sposobu zarządzania publicznego, w tym analizę instytucji publicznych, sprowadzają się do możliwości heurystycznej analizy komplementarnych wartości każdej zmiany. Wieloaspektowość i wielopoziomowość zagadnienia reformowania instytucji publicznych wymaga zastosowania założeń normatywnych, które pozwolą na skuteczne i wiarygodne transformowanie podejść dyskrecyjnych i narracyjnych do wnioskowania kontekstowego i konstruktywistycznego, stanowiących obecnie główne obszary zainteresowania nauk społecznych.

1.3. Założenia orientacji badawczej

U podstaw założenia konceptualnego przyjętego na potrzeby dysertacji leży przekonanie o zasadności odwołania się do koncepcji cyrkulacji idei zarządzania publicznego, w której kluczowe znaczenie przypisuje się współzależnościom występującym między ideami a instytucjami. Relacje te wpływają bezpośrednio na powstawanie wartości, ich zanikanie czy też upadek. W zależności od charakteru i intensywności wzajemnego wpływu determinują one znaczenie idei, stopień ich dominacji oraz poziom społecznej istotności. Popularność idei jest tym silniejsza im większy jest ich zakres oddziaływania na porządek instytucjonalny leżący u podstaw każdego modelu zarządzania publicznego (Mazur 2017a, s. 14).

Analizując ścieżkę ewolucji modeli zarządzania publicznego, jako dominującą perspektywę poznawczą przyjmuje się nowy instytucjonalizm.

Nowy instytucjonalizm w swej istocie konstytuuje podstawy wyjaśniania tego w jaki sposób idee – rozumiane jako modele konceptualne, poglądy, przekonania, normy i wartości – wpływają na modele zarządzania publicznego, które je koncentrują.

Zasadnicza część wysiłku badawczego w tym rozdziale polega na omówieniu kluczowych kategorii porządku instytucjonalnego, ujmując je z trzech perspektyw nowego instytucjonalizmu (historycznego, socjologicznego i racjonalnego wyboru). Autorka dokonując rekonceptualizacji elementów zmiany instytucjonalnej, dąży do wypracowania teorii naukowej wyjaśniającej trajektorie reform modeli zarządzania publicznego jako

głównych modeli wyjaśniających obowiązujące reguły i zasady równowagi instytucji publicznych. U podstaw tego zamysłu stoi przekonanie o możliwości porównywania części składowych następujących po sobie zbiorów instytucjonalnych, w tym identyfikacji zmiennych endogenicznych i egzogenicznych wyjaśniających wyłanianie się nowych koncepcji modernizacyjnych.

1.3.1. Reforma zarządzania publicznego

Problematyka reform zarządzania publicznego budzi zainteresowanie badaczy sektora publicznego od wielu dziesięcioleci. W istocie pytanie o przesłanki reform, ich kształt, sposoby wdrażania oraz efekty, także te niezamierzone, są kwestią o znaczeniu centralnym dla zrozumienia działania współczesnego państwa. Pomimo intensywnej eksploracji problematyki reform zarządzania publicznego, brak jest zgodności co do sposobu interpretowania tego zagadnienia. Imponujący dorobek w tym zakresie skojarzony z procesami reform sektora publicznego sygnalizuje ich kompleksowość, która nie poddaje się jednoznacznej kategoryzacji.

Podążając za Christopherem Pollitem i Geertem Bouckaertem (2017, s. 2), reformę zarządzania publicznego należy rozumieć jako ukierunkowaną próbę zmiany struktury, procesów i/lub kultury organizacyjnej sektora publicznego, w efekcie której instytucje zwiększają swoją sprawność i efektywność w obszarze realizowanych zadań publicznych.

Wartościowe podejście do zagadnienia reformy zarządzania publicznego zaprezentowano w pracy brytyjskich badaczy: George'a A. Boyne'a, Catherine Farrell, Jennifer Law, Martina Powella, Richarda M. Walkera. Ich zdaniem reforma zarządzania publicznego polega na celowej zmianie reguł związanych z projektowaniem i świadczeniem usług publicznych. Zmiany te mogą obejmować zarówno przekształcenia wewnętrznych cech organizacji, jak i modyfikacje ich ogólnych właściwości (Boyne i in. 2003, s. 3).

Przywołane powyżej sposoby rozumienia reformy zarządzania publicznego posiadają szereg cech wspólnych. Jedną z nich jest celowość działania. Reforma zarządzania publicznego nie jest przypadkowa, a dokonane w jej wyniku zmiany struktur i procesów cechuje intencjonalność. Wymaga ona planu i określonej sekwencji zdarzeń prowadzących do materializacji obranej wizji transformacji. Reformę należy odróżnić od standardowej zmiany wywołanej zachowaniem dostosowawczym aktorów do nowego porządku instytucjonalnego. Kolejnym integralnym wyróżnikiem definicji reformy sektora publicznego jest zjawisko zmiany *per se*. Program reform powinien dostarczać

innowacyjnych rozwiązań odbiegających od poprzednich rozwiązań. Innowacja może polegać na wypracowaniu całkowicie nowego sposobu działania lub aplikacji sprawdzonych już mechanizmów i narzędzi do nowych uwarunkowań instytucjonalnych.

Wartościowe rozważania na temat presji skutkujących reformami sektora publicznego można znaleźć w pracy Giovanniego Tria i Giovanniego Valottiego (2012). Badacze ci zidentyfikowali kilka rodzajów bodźców determinujących zmiany w sektorze publicznym. Wśród nich znajdują się:

1. Otoczenie, którego turbulencje wymusza na ośrodkach władzy znaczącą elastyczność i adaptacyjność oraz stosowanie skutecznego mechanizmu dostępu do informacji.
2. Globalizacja i umiędzynarodowienie skutkujące potrzebą określenia przez agencje publiczne granic suwerenności instytucji oraz granic ich współpracy z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami (wyznaczenie obszarów tych kompetencji odgrywa kluczową rolę w procesie sprawnego zarządzania w dobie wzrastającego poczucia niepewności).
3. Pogłębiający się niedobór zasobów publicznych, a co za tym idzie – konieczność redefinicji zakresu świadczeń publicznych, sposobu funkcjonowania instytucji publicznych oraz kategorii efektywności całego systemu państwowego.
4. Wzrastająca presja społeczna na podnoszenie jakości usług publicznych, wsparta społecznym poczuciem niskiej efektywności instytucji publicznych oraz ich niezdolnością do skutecznego reagowania na zmiany zachodzące w ich otoczeniu.

Eksplorując zagadnienie reform sektora publicznego, przywoływani powyżej badacze odnieśli się także do priorytetów, których osiągnięciu służą podejmowane działania transformacyjne. Zaliczyli oni do nich:

- zwiększenie przejrzystości działania instytucji publicznych celem wzmocnienia mechanizmów służących ich rozliczalności oraz ograniczeniu korupcji,
- doskonalenie przywództwa i odpowiedzialności zarządczej wysokich urzędników państwowych dla zapewnienia spójności i ciągłości działania instytucji publicznych,
- zwiększenie motywacji pracowników służby cywilnej poprzez tworzenie systemu zachęt materialnych i niematerialnych, służących poprawie wyników sektora publicznego,
- pomiar wydajności służący potrzebie efektywniejszego wykorzystywania informacji o wynikach oraz sprostaniu rosnącym oczekiwaniom społecznym przy jednoczesnej presji na obniżanie kosztów funkcjonowania państwa (Tria, Valotti 2012, s. 3-4).

Poza wymienionymi powyżej przesłankami i priorytetami reform sektora publicznego istotny wpływ na przebieg tych zmian wywiera zjawisko instytucjonalizacji przyjętych w otoczeniu organizacji publicznej dominujących zasad i norm postępowania. To instytucjonalne dopasowanie podyktowane jest potrzebą bądź koniecznością zachowania zgodności z zewnętrznie definiowanymi regułami gry. Opisane wyżej zjawiska, zarówno co do przesłanek, jak i intencji dokonania transformacji instytucjonalnej mogą występować jednocześnie lub separatywnie.

Wychodząc od klasycznego podziału autorstwa Marka H. Moore'a (1995) na dwa typy zarządzania, tj. zorientowanego w „górze” (ang. *upwards*) oraz nakierowanego w „dół” (ang. *downwards*), Rhys Andrews, Valeria Guarneros-Meza i James Downe opracowali czterowymiarową typologię kierunków reform zarządzania publicznego: a) „od wewnątrz w dół” (np. redukcja biurokracji), b) „do wewnątrz w górę” (np. powołanie agencji rządowych), c) „od zewnątrz w dół” (np. zwiększenie partycypacji społecznej), d) od zewnątrz w górę (np. międzynarodowe partnerstwa strategiczne). Empiryczne wykorzystanie przytoczonych podejść na ogół nie występuje w czystej postaci, tworząc hybrydowe zastosowania (Andrews, Guarneros-Meza i Downe 2016, s. 564).

Podstawowa logika procesu reformowania sektora publicznego opiera się na modelach zarządzania publicznego rozpiętych od paradygmatu biurokratycznego (Weber; Pierre; Ongaro) przez rynkowy (Olsen; Hood i Peters; Osborne i Gaebler; World Bank; Kettl) i sieciowy (Koppenjan i Klijn; Christensen i Laegreid; Christensen; Castells; O'Flynn; Rhodes) do perspektywy neoweberowskiej – neohierarchicznej (Lynn; Dunn i Miller; Dreschler i Kettel; Kickert i Randma-Liiv; Komisja Europejska), traktując je jako wartościowe koncepcje normatywne lub strategie reform poddawane nieustannym modyfikacjom (Rhodes 1997, Jessop 2002, s. 228).

Reformy zarządzania publicznego mogą przybierać postać działań zorientowanych na doskonalenie procesów i mechanizmów zarządzania sektorem publicznym, korzystających z rozwiązań pilotażowych. W tym przypadku mowa jest o zmianie fragmentarycznej i gradualnej. W opozycji do tego podejścia stoją głębokie zmiany przeprowadzane w duchu założeń normatywnych z określonymi celami zmian (zmiany radykalne i kompleksowe). Strategie reformatorskie mogą być inicjowane w sposób nagły, wpływając na efemeryczności zmian lub strategicznie, na nowo modelując instytucje

państwa wraz z jego zasadniczymi funkcjami⁵. W pierwszym przypadku działania te są najczęściej efektem powstrzymania sytuacji kryzysowych lub bezpośredniej walki z kryzysem. Strategiczne podejście modernizacyjne zakłada realizację wizji, kompleksowego wyobrażenia, na temat celowości zmian z określonymi wytycznymi tak co do sposobu implementacji, jak i skutków reformy. Ruchy te najczęściej są sygnowane przez przywódców politycznych (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 132–134).

1.3.2. Perspektywy nowego instytucjonalizmu

W około stuletniej tradycji badań nad nowym instytucjonalizmem wyróżnia się trzy podstawowe perspektywy ontologiczne tych rozważań (Hall i Taylor 1996): a) instytucjonalizm historyczny, b) instytucjonalizm socjologiczny, c) instytucjonalizm racjonalnego wyboru. Orientacje te zostały ukształtowane w drodze krytycznej analizy podejścia behawioralnego, które w latach 60. i 70. XX w. stanowiło nowoczesne spojrzenie na rolę jaką instytucje pełnią w określaniu relacji społeczno-politycznych, determinujących krajobraz przemian narodowych porządków instytucjonalnych (Hall i Taylor 1996, s. 5).

Zręby paradygmatyczne instytucjonalizmu historycznego zaczęły kształtować się w odpowiedzi na rozwijające się teorie polityczne oraz poglądy przedstawicieli podejścia strukturalno-funkcjonalnego lat 60. i 70. minionego wieku. W przypadku teorii polityk instytucjonalizm historyczny czerpał wiedzę o rywalizujących grupach interesów, które w warunkach organicznych zasobów, uznawane były za postawę kształtowania procesów politycznych. To w ich działaniach poszukiwano wyjaśnień źródeł oraz charakteru zmian krajowych polityk publicznych, w tym przeobrażeń porządku instytucjonalnego stanowiącego architekturę zależności i przywilejów podmiotów gry politycznej. Nawiązując do protagonistów teorii strukturalno-funkcjonalnych, podkreślić należy, że ich szczególny wkład w rozumienie złożoności problematyki instytucjonalnej polegał na postrzeganiu państwa jako konglomeratu wielu współdziałających elementów, pozostających w relacjach rywalizacyjnych lub symbiotycznych. Szkoła instytucjonalizmu historycznego wzbogaciła ten pogląd twierdząc, że poza oddziaływaniem struktur funkcjonalnych, wpływ na działanie

⁵ Interesującą perspektywę oceny reform zarządzania publicznego oferuje, zyskująca na znaczeniu, praktyka porównywania stopnia zmian instytucjonalnych z deskryptywnie określonym wzorcem instytucjonalnym. Ten normatywny sposób weryfikacji zmian instytucjonalnych, minimalizujący znaczenie technokratycznie pojmowanych mierników, opiera się na narracji kierowanej przez liderów politycznych do opinii publicznej.

tego systemu mają także społeczne, psychologiczne i kulturowe cechy jednostek silnie kształtowane dziedzictwem historycznym.

Popularyzowaniu założeń instytucjonalizmu historycznego służyły debaty skupione wokół prac Karola Marksa i wpływu determinizmu historycznego na proces zmian. Na kanwie prowadzonych badań dostrzeżono nowe znaczenie państwa jako zespołu instytucji zdolnych do kształtowania zachowań aktorów i przewidywania skutków ich działań, stając się tym samym głównymi inicjatorami trajektorii reform sektora publicznego (Hall i Taylor 1996, s. 6).

Perspektywa socjologiczna konstytuując swoje podstawy normatywne w znacznej mierze sięgała do dorobku teorii organizacji, wypracowanej z końcem lat 70. XX wieku. Socjologowie tamtego okresu zaczęli doszukiwać się naukowych wyjaśnień różnic między tym co stanowi tradycję porządku społecznego w rozumieniu formalnie zakotwiczonych procesów i racjonalności, a tym co mieści się w nurcie zróżnicowanych kulturowo zestawów reguł i praktyk działania (Hall i Taylor 1996, s. 13).

Protagonisci tego rozwiązania argumentują, że procesy zachodzące w ramach struktur państwa należy postrzegać przez pryzmat ich kulturowych uwarunkowań, w tym także mitów i zwyczajów, które przez wieki tworzyły społeczeństwa, i które dzięki ich społecznej użyteczności zostały zakodowane w instytucjach. Zakorzeniony w horyzontalnym postrzeganiu świata społecznego instytucjonalizm socjologiczny dostarcza wyjaśnień dla przyjmowania przez instytucje określonych form, procedur i znaczeń oraz ich izomorficznego oddziaływania (Hall i Taylor 1996, s. 14).

Instytucjonalizm socjologiczny koncentruje się wokół trzech podstawowych zagadnień. Pierwsze z nich mówi o szerokiej perspektywie definiowania instytucji poprzez łączenie ram strukturalnych z ramami znaczeniowymi, nadających intencjonalność i znaczenie ludzkiemu działaniu. Kolejne wiąże się ze specyficznym rozumieniem relacji zachodzących między instytucjami a działaniem aktorów wyposażających tych ostatnich w podmiotowość wytwarzaną i dystrybuowaną zgodnie z logiką dominujących reguł gry społecznej. Wreszcie badacze identyfikujący się z instytucjonalizmem socjologicznym przedstawiają własną interpretację procesów inicjowania i modyfikowania praktyki instytucjonalnej. W ich zamyśle fluktuacje związane z praktyką instytucjonalną są efektem wzmacniania legitymacji tak instytucji, jak i zaangażowanych aktorów (Hall i Taylor 1996, s. 16).

Nurt teorii wyboru publicznego, mimo że kształtował się w podobnym okresie co instytucjonalizm historyczny, przyjął za swoje fundamenty konceptualne założenia całkowicie odbiegające od deterministycznej wizji zmian. Punktem wyjścia do rozważań teoretycznych podejmowanych na gruncie tej orientacji stały się badania przeprowadzone w Kongresie Stanów Zjednoczonych, które poszukiwały związku między racjonalnością podejmowania decyzji, a stabilnością instytucjonalną organizacji. Kluczowe obserwacje dotyczyły dominującej roli struktury organizacyjnej w procesie wymiany informacji między decydentami i interesariuszami polityk publicznych (Hall i Taylor 1996, s. 10).

Teoria wyboru publicznego opiera się na instrumentalnym zachowaniu aktorów, których celem jest maksymalizacja własnych korzyści. W zakresie ich szczegółowego zainteresowania znajdują się kwestie dotyczące praw własności, poszukiwania renty i ograniczania kosztów transakcyjnych. Na gruncie analizy politologicznej ich głównym obszarem aktywności badawczej związanych z teorią wyboru publicznego są m.in. dylematy wspólnego podejmowania decyzji, które z perspektywy zbiorowości mogą okazać się bardziej optymalne niżeli te dokonywane indywidualnie. Kluczowe znaczenie w ich rozważaniach mają rozwiązania instytucjonalne, które mogą powstrzymać bądź wzmacniać chęć uczestnictwa w zbiorowych procesach decyzyjnych (Hall i Taylor 1996, s. 11).

Tabela 1. Relacja zależności idei i instytucji

	Instytucjonalizm historyczny	Instytucjonalizm socjologiczny	Instytucjonalizm racjonalnego wyboru
Definicja instytucji	Formalne i nieformalne procedury i normy	Formalne i przyjęte ramy kulturowe, schematy poznawcze i rutynowe procesy rekursji	Formalne i nieformalne procedury i normy zgodności strategicznych interesów
Zmiana instytucjonalna	Ewolucyjna lub wywołana przerwaniem równowagi ewolucyjnej (ścieżki zależności)	Ewolucyjna lub wywołana nową równowagą relacji społecznych	Ewolucyjna o charakterze internalistycznym lub wywołana nową równowagą grup interesów
Zakorzenie teoretyczne	Teorie ewolucyjne i kognitywne	Teorie poznawcze i normatywne	Teorie racjonalności i utilitaryzmu
Pole orientacji	Zdarzenia historyczne, reguły ekstensywnych zjawisk	Normy kulturowe i wzorce zachowania	Racjonalne zachowanie jednostek
Logika interwencji	Logika ścieżki zależności	Logika stosowności i konsekwencji	Logika kalkulacji
Determinizm problemów	Historyczny	Kulturowy	Konformistyczny
Zdolność do wyjaśniania zmiany	Statyczna (ciągłość zmian poprzez ścieżkę zależności)	Statyczna (ciągłość zmian poprzez zmianę norm kulturowych)	Statyczna (ciągłość zmian poprzez zmianę preferencji)

	Instytucjonalizm historyczny	Instytucjonalizm socjologiczny	Instytucjonalizm racjonalnego wyboru
Zakres analizy	Procesy makro, w tym historyczne i polityczno-gospodarcze	Procesy organizacyjne i społeczne	Procesy mikro skupione na jednostkach i grupach
Definicja instytucji	Formalne i nieformalne procedury i normy	Formalne i przyjęte ramy kulturowe, schematy poznawcze i rutynowe procesy rekursji	Formalne i nieformalne procedury i normy zgodności interesów (równowaga strategiczna)

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: (Beland i Cox 2011, s. 49; Campbell 2004, s. 11).

1.3.3. Aktorzy

Aktorzy, w klasycznym rozumieniu, to jednostki, których celem jest maksymalizacja korzyści oraz osiągnięcie zindywidualizowanej satysfakcji. Dokonują oni swoich wyborów w oparciu o twórczą analizę kontekstu społecznego, z uwzględnieniem tzw. ścieżki zależności (ang. *path dependence*) (Mazur 2017a, s. 14).

W analizie zachowań jednostek instytucjonalizm historyczny powołuje się na dwa podejścia. Pierwsze z nich związane jest z preferencjami aktorów stanowiących efekt kalkulacji instytucjonalnej użyteczności podejmowanych decyzji⁶. W tym znaczeniu cele i zachowania aktorów permanentnie poddawane są egzogenicznej analizie obowiązującego porządku instytucjonalnego. Drugie podejście odnosi się do aspektów kulturowych, uzupełniając teorię strategicznych zachowań aktorów o ograniczenia wynikające z ich poglądów aksjologicznych i ideologicznych. Racjonalne działania aktorów, które zmierzają do osiągnięcia konkretnych celów są konfrontowane z właściwymi dla instytucji wzorcami zachowań. Aktor to jednostka zakorzeniona tak w samej instytucji, jak i w świecie symboli, skryptów i procedur, umożliwiających mu interpretację kontekstu i własnej pozycji (Hall i Taylor 1996, s. 7-8).

Teoria zależności od ścieżki pozwala zaobserwować mechanizm sprzężenia zwrotnego właściwy dla decydentów publicznych. Polega on na tendencji, w której aktorzy zyskując coraz większe korzyści, preferują sposób, który doprowadził ich do tej sprzyjającej sytuacji. W efekcie opisanej przyczynowości nowe instytucje i wywodzące się z nich zachowania są mocno ograniczane przez ugruntowane ścieżki rozwoju historycznego (Pierson 2000a, 2000b).

⁶ Podejście oparte na rachunku różniczkowym sugeruje, że instytucje trwają, ponieważ zachodzi zależność tożsama z równowagą J.F. Nasha (ang. *Nash equilibrium*). W jej rozumieniu jednostki uznają określone wzorce zachowań, ponieważ odchylenia wiążą się z wyższymi kosztami niż ich przestrzeganie (szerzej zob. Aumann i Brandenbarg 1995).

Często, na gruncie tego podejścia, podnoszone jest zagadnienie blokowania przez aktorów możliwości wyłaniania się nowych instytucji w obawie przed utratą ich wpływów lub koniecznością nabycia przez nich wiedzy o nowym systemie instytucjonalnym. Traktując tę zależność jako dwukierunkową, należy brać pod uwagę ryzyko, w którym instytucjonalizacji będą podlegać wyłącznie normy i praktyki, które znajdą uznanie wybranych aktorów publicznych (Jepperson 1991, za: Campbell 2010).

W ujęciu teorii wyboru publicznego aktorzy posiadają zdolność analizy, na podstawie której dokonują optymalizacji indywidualnych wyborów. Poza autonomicznymi ograniczeniami proces podejmowania decyzji warunkuje także obowiązujący w określonym reżimie układ instytucjonalny (Lynn, Heinrich i Hill 2016). W przypadku tej perspektywy kluczowe znaczenie ma zjawisko asymetrii władzy, przypisujące wybranym aktorom publicznym większy wpływ na tworzenie i modyfikowanie instytucji. Relacje zachodzące między instytucjami a aktorami w tym podejściu sprowadzają się do określenia indywidualizmu metodologicznego, który oznacza, że zachowania i oczekiwania jednostek w znacznie większym stopniu determinują instytucje niż one wpływają na ich preferencje i działania (Mazur 2011, s. 31).

Aktor jako kluczowy podmiot zmiany charakteryzuje się określonymi zdolnościami, poglądami i preferencjami. W teorii wyboru publicznego prymarne znaczenie ma pierwsza zmienna opisująca zasoby, którymi dysponuje aktor, umożliwiające mu wpływanie na kształt i efekt zachodzących zmian. Obejmują one zarówno cechy osobiste aktora, tj. posiadany przez niego kapitał intelektualny i relacyjny, jak i zasoby fizyczne, w tym chociażby aktywa trwałe, ziemię, środki finansowe. Szkoła instytucjonalna podważa wyłączność wpływu tych zasobów na kształtowanie reguł gry społecznej, przyznając nadrzędną rolę w kształtowaniu zdolności aktorów do zmiany i osiągnięciu ich partykularnych korzyści (jednostkowych lub kolektywnych) regułom instytucjonalnym. To w nich upatruje się norm określających kompetencje, ograniczenia aktorów publicznych oraz możliwości ich poruszania się w obrębie kontekstu. Wartościowym uzupełnieniem tych obserwacji jest dostrzeżenie dynamicznie zmieniającej się konstelacji aktorów oraz kompleksowości występujących między nimi relacji (Scharpf 1994).

Aktywni uczestnicy przestrzeni instytucjonalnej wykazują podwójną percepcję. Z jednej strony znajdują się oni na peryferiach konkurujących ze sobą alternatyw. Z drugiej mają potencjał do zarządzania zasobami i dokonywania fundamentalnych zmian w dominującym porządku instytucjonalnym (Greenwood i in. 2012, s. 9). W środowisku ich

aktywności dochodzi do pojawienia się dwóch zjawisk, to jest tzw. przedsiębiorczości instytucjonalnej (ang. *institutional entrepreneurship*) utożsamianej ze znaczeniem procesu rotujących pakietów reform oraz aktywności przedsiębiorców instytucjonalnych (ang. *institutional entrepreneurs*), czyli aktorów, którzy charakteryzują się nieustannym poszukiwaniem możliwości zmaterializowania swoich pomysłów i zaspakajania swoich ambicji (Hardy i Maguire 2010, s. 273). Skupiając się na perspektywie behawioralnej, aktorzy wywierają nacisk na strategiczne pola działania państwa poprzez świadome działania indywidualne lub grupowe, które mogą tworzyć, utrzymywać lub zakłócać praktyki instytucjonalne (Lawrence, Suddaby i Leca 2009, s. 4-5).

Dla protagonistów instytucjonalizmu socjologicznego zachowania aktorów determinowane są określonymi normami zachowania społecznego (Hall i Taylor 1996, s. 16). Ich postawy, działania i reakcje są społecznie konstytuowane i odnoszą się do szerszego kontekstu społecznego. Zamiast dążyć do maksymalizacji instrumentalnie pojmowanej użyteczności, co postuluje teoria racjonalnego wyboru, nurt socjologiczny tworzy świat, w którym aktorzy i instytucje poprzez otoczenie instytucjonalne wzajemnie definiują i wyrażają swoją tożsamość. W tej narracji aktor nie koncentruje się wyłącznie na wartościowaniu dóbr materialnych. Satysfakcję osiąga w drodze interpretacji kontekstu społecznego, zastępując orientację utylitarystyczną orientacją aksjologiczną.

Na gruncie studiów prowadzonych nad instytucjonalizmem socjologicznym kluczową kategorię stanowią także emocje. Uznaje się je za komplementarny element porządku instytucjonalnego mający wpływ na instytucje oraz konwencję interpretowania i wykonywania przez aktorów określonej roli instytucjonalnej. Aktorzy wykazujący się kompetencją emocjonalną uczestniczą w procesie uczenia się, zyskując dzięki temu zdolność poprawnego odczytywania intencji i oczekiwań innych aktorów społecznych. Dzięki emocjom aktorzy są w stanie przynależeć do porządku instytucjonalnego oraz w nim funkcjonować (Voronov i Weber 2016).

Wypełnianie ról i socjalizacja oznaczają, że aktor podejmuje decyzje w oparciu o propagowane i społecznie akceptowalne schematy kognitywne. Jednostka kształtując swoje wartości i predylekcje, jednocześnie wzmacnia konwencje społeczne określając granice i formy ich działania. Aktor interpretuje instytucje, podobnie jak na gruncie teorii racjonalnego wyboru, kierując się rzetelną analizą. W tym przypadku jednak racjonalne decyzje rozumiane są jako te, które poddają się społecznej konceptualizacji, nie są jednokierunkowe i nie są w pełni autonomiczne. Jednostka tworzy instytucje, wpływa na

nie, wyraża i modyfikuje. Ich oddziaływanie w zależności od kontekstu może prowadzić do rozwoju instytucji, ale również ograniczać ich działanie (Hajer 1995, s. 58). Zależność ta została trafnie opisana przez Jamesa G. Marcha i Johana P. Olsena (1998) przez tzw. na „logikę stosowności” (ang. *logic of appropriateness*) i „logikę konsekwencji” (ang. *logic of consequences*). Ich zdaniem aktorzy dokonują wyboru mając na względzie poczucie instytucjonalnego obowiązku i społecznego interesu.

1.3.4. Idee

Idee rozumiane są jako wartości i przekonania kształtujące sposób myślenia oraz decyzje aktorów społecznych. Uznaje się je za konglomerat wiedzy, oferujący wyjaśnienie dla powodów obowiązywania określonego kontekstu, jak i kierunków jego zmian (Campbell 2002, s. 23-24). Określa się je wytworami poznania (Beland i Cox 2011, s. 3), które nabierają szczególnego znaczenia przy wzmożonej aktywności wpływowych propagatorów promujących określone wartości i preferencje w świecie instytucji (Mazur 2017a, s. 14). Idee postrzegane są również jako zgeneralizowane interesy determinowane historycznie, społecznie i politycznie (Hay 2011).

Analizując podejście instytucjonalizmu historycznego do interpretacji i rozumienia idei, należy zauważyć, że idee mają dualny wpływ na zmianę instytucjonalną (Capoccia 2015). Z jednej strony mogą one tę zmianę stymulować lub stabilizować, biorąc pod uwagę występującą ścieżkę zależności (ang. *pathways, path dependence*) (Lieberman 2002, s. 703-707). Z drugiej, ich potencjał może prowadzić do blokady zmiany instytucjonalnej z wykorzystaniem specyficznych „blokad poznawczych” (ang. *cognitive locking*), które w znaczący sposób ograniczają realizację odmiennych polityk (Blyth 2002, s. 182). Siła wpływu idei zależy również od samych instytucji. Jeżeli instytucje są znacząco interweniujące, oddziaływanie idei w nich zawartych może przebiegać przez dziesięciolecia czy nawet pokolenia. Dobrym przykładem tej zależności są zinstytucjonalizowane doktryny prawne, które poprzez głębokie ugruntowanie historyczne wciąż wywierają istotny wpływ na ostateczny kształt porządków normatywnych w demokratycznych państwach prawa. Interesującym przykładem, wartym przywołania w kontekście tych rozważań jest zagadnienie suwerenności narodowej, w tym historia walk państw narodowych o niezależność w warunkach poszerzających się prerogatyw instytucji międzynarodowych i funkcjonalnej konwergencji gospodarczej (Goldstein i Keohane 1993, s. 21-22).

Przyczynowy charakter idei na gruncie podejścia historycznego urzeczywistnia się dopiero w chwili ich wkomponowania w konkretną konfigurację instytucjonalną. Oznacza to, że instytucje w określony sposób muszą odpowiadać celom i założeniom dominujących idei (Skocpol i Weir 1985). Takie podejście nieco zawęża obszary oddziaływania idei, ograniczając ich wpływ do ponownego wykorzystania tych samych pomysłów, ale już w innych, często transformujących się, kontekstach (Blyth 2002, s. 22-23).

W przypadku instytucjonalizmu racjonalnego wyboru specyficznym rodzajem idei są idee polityczne, które w głównej mierze są kształtowane poprzez wartości dominujące w danej kulturze narodowej, w tym aktywność kluczowych instytucji publicznych. Idee polityczne tworzą reżimy wiedzy wpływające na zmianę instytucjonalną. Kwestionowanie komplementarności instytucji może nastąpić w sytuacji, gdy aktorzy zaczynają dostrzegać brak przydatności doczasowych dominujących idei do interpretowania i rozwiązywania kontekstowych problemów (Campbell i Pedersen 2014, s. 4).

Zasadniczo jako źródło zmian idei w instytucjonalizmie racjonalnego wyboru wskazuje się zagadnienia związane z dystrybucją władzy i korzyści. Z tego punktu widzenia uwaga skupia się na zmianie prowadzącej do zastępowania starych paradygmatów przez nowe (Blyth 1997). Przykładami takich zdarzeń mogą być problemy, wobec których funkcjonujący dotąd paradygmat nie dostarcza decydentom publicznym jednoznacznych rozwiązań (Hall 1993, Dobbin 1994, Hay 2001). Problemy te przeważanie mają wymiar polityczno-ekonomiczny i odnoszą się do sytuacji kryzysowych, w tym permanentnego redukowania przez aktorów publicznych zjawiska niepewności (Goldstein i Keohane 1993)⁷. W skrajnych postaciach tej zależności niepewność uważana jest za główny czynnik kształtowania idei i instytucji (niepewność jako zdarzenie negatywne). Przeciwna teoria instytucjonalna traktuje ryzyko jako okazję do weryfikacji i redefinicji interesów aktorów (niepewność jako zdarzenie pozytywne). Rolą idei w takich sytuacjach jest interpretowanie tego co przyczynowe i właściwe w konstruowaniu rozwiązań i osiąganiu celów. W tym znaczeniu kryzysy i niepewność oraz towarzyszące im idee mają istotny udział w określeniu treści i formy zmiany instytucjonalnej (Blyth 2002, s. 7-10).

W teorii racjonalnego wyboru idee bardzo często wykorzystywane są przez aktorów jako oręż w walce o zmianę instytucji. Długookresową konsekwencją powoływania się na konkretne idee może być zmiana strukturalna polegająca m.in. na wprowadzeniu nowych

⁷ Zjawisko niepewności w literaturze przedmiotu nierzadko kojarzone jest z teorią podwójnego ruchu Polanyiego identyfikującą funkcję agentów o strukturalnie wyrażonych interesach, którzy posiadają określone strategie reagowania na sytuacje kryzysowe.

ograniczeń w zakresie kształtowania preferencji i potencjału działania aktorów. W pewnym sensie jest to działanie oparte o system sprzężenia zwrotnego, w którym aktorzy chcą zmienić instytucje, ostatecznie wymuszają zmianę własnych kolektywnych wzorców o charakterze normatywnym, instrumentalnym i kognitywnym. Zmiany te nie zawsze muszą być korzystne lub prowadzić do zakładanych efektów. Wpływa na to m.in. trwałość charakteru instytucji oraz wewnętrzne mechanizmy chroniące ich tożsamość. Twórców zmian poza inercyjnością organizacji w przeprowadzaniu transformacji może ograniczać także niepełne zrozumienie samej logiki funkcjonowania instytucji (Campbell 1998). Optyka racjonalna przekonuje zatem o trafności przewidywania przez aktorów rezultatów swoich działań lub istnienia selektywnego sposobu, który opiera się na racjonalności zachowań aktorów, którzy zawsze osiągają to co zamierzą⁸. Racjonalne przewidywania i dobór naturalny w radykalnej odsłonie stygmatyzują znaczenie idei, upatrując w nich jedynie punkty zakotwiczenia konkurujących elit politycznych, zabiegających o formalne uznanie ich interesów. Idee same w sobie nie mają charakteru przyczynowego, lecz prowadzą one do maksymalizacji dobrobytu jednostki poprzez zwiększenie ilości dóbr materialnych i niematerialnych (Goldstein i Keohane 1993, s. 4). Klasycznego rozróżnienia idei w obrębie teorii racjonalnego wyboru dostarczają Judith Goldstein i Robert O. Keohane, którzy wyróżniają następujące idee: przyjęte możliwości działania⁹ (praktyczne zachowania), przekonania oparte na zasadach (normatywne podstawy i uzasadnienia podejmowania decyzji), przekonania przyczynowe (wypracowane na podstawie związku przyczynowo-skutkowego strategii osiągnięcia celów) (Goldstein i Keohane 1993, s. 8-11)¹⁰.

W perspektywie instytucjonalizmu socjologicznego idee są postrzegane jako źródło poznania kierunków rozwoju (Hay 2006, s. 58-67), zmuszają do refleksji nad zmianą percepcji decydentów publicznych (Berman 1998, s. 15) oraz tworzą uwarunkowania do redefiniowania problemów zbiorowych w drodze otwartego dialogu oraz rekapitulacji kluczowych założeń (Schmidt 2008, s. 304). Idee w znaczący sposób odwołują się do

⁸ Najczęściej stosowaną kategorią celowości działań aktorów jest maksymalizacja ich korzyści. Nieco odmienne spostrzeżenie prezentuje H. Simon, który uważa, że ograniczenia poznawcze aktorów poprowadzą raczej do obiektywnie satysfakcjonującego rezultatu niżeli maksymalnej użyteczności (błędy obliczeniowe, złożoność środowiskowa). H. Simon jest twórcą podstawowych założeń logiki stosowności (March i Simon 1958).

⁹ W przywołanej typologii możliwości działania utożsamiane są również ze światopoglądami, czyniąc zmienną tego podziału jako możliwą do zastosowania w perspektywie socjologicznej.

¹⁰ D. North (1990) głosił pogląd, że powszechnie wyznawane idee obniżają poziom ludzkiej percepcji. Oznacza to, że krzywa popytu na działania zbiorowe jest nachylona ujemnie, a im niższa ocena działania z powodu ideologicznego uprzedzenia, tym niższe bariery dla działań zbiorowych – tym samym większa dostępna użyteczność. W tej zależności doszukuje się wyjaśnienia motywacji agencji publicznych do przezwyciężania problemów związanych z działaniami zbiorowymi i tworzeniem instytucji, nadal trzymając się indywidualistycznych schematów kognitywnych.

klimatu zmian oraz stanowią podstawę dokonującej się transformacji instytucjonalnej (Peters, Pierre i King 2005). Idee są narracjami łączącymi w sobie treści zarówno racjonalne, jak i emocjonalne (Shiller 2017).

W ramach analizowanego ujęcia wyróżnić można trzy kategorie idei: poznawcze (mające zastosowanie w procesie gromadzenia wiedzy i jej interpretowania) (Schmidt 2002), normatywne (właściwe w przypadku odwoływania się do wartości i stosowności, w tym założeń dotyczących postaw, tożsamości i innych zbiorowych wspólnych oczekiwań (March i Olsen 2006), dyskursywne (poszukujące uzasadnienia w dyskursie, mitach, regułach, logikach, narracji i zbiorowych opowieściach) (Goldstein i Keohane 1993, s. 100; Roe 1994, s. 10; Campbell 2002).

Idee wpływają na bieg zdarzeń publicznych, jeśli pryncypialne lub przyczynowe przekonania, które reprezentują są wyposażone w „mapy drogowe” (ang. *road maps*) lub „punkty centralne” (ang. *focal points*) oferujące interpretację określonych celów. Idee dzięki ich osadzeniu w instytucjach posiadają zdolność determinowania sytuacji strategicznych (Goldstein i Keohane 1993, s. 3).

Idee są powiązane z mitami. Mity stanowią efekt działań społecznych i ich upowszechniania poprzez sieciowe interakcje, charakteryzujące się legitymizacją, która wywodzi się z przekonania o własnej efektywności i racjonalności podejmowanych aktywności. Znacząca część mitów posiada silne umocowanie prawne. Zdaniem Johna W. Meyera i Briana Rowana (1977) instytucje publiczne coraz częściej skupiają się na celebrowaniu i racjonalizowaniu mitów niżeli zwiększaniu ich efektywności i skuteczności. Naukowcy prezentują pogląd o nasilających się zjawiskach wykorzystywania formalnych reguł do procesu biurokratyzowania porządków normatywnych, czego negatywną konsekwencją może być konflikt między sformalizowanymi regułami a operacyjną wydajnością instytucji.

1.3.5. Instytucje

Instytucje traktuje się jako trwałe reguły gry (Immergut 1992, s. 63) funkcjonujące w społeczeństwie, wzorce zachowań oraz zakorzenione procedury, które są stosunkowo odporne, zarówno na wpływ partykularnych interesów jednostek, ich preferencji, jak i presje otoczenie zewnętrznego. Instytucje to efekty komunikacji społecznej opartej na wielostronnych interakcjach społecznych. Należy je rozpatrywać w kategorii procesu i struktur, w których oddziałują one na zachowania aktorów, oraz są efektem ich

działalności. Instytucje to także aglomeraty nieformalnych wartości, jak symbole czy wiedza moralna i poznawcza, dające wyraz ludzkich motywacji i zachowań (DiMaggio i Powell 1991; March i Olsen 2005, s. 4).

W przypadku spojrzenia historycznego instytucjonalizacja oznacza proces kształtowania i umacniania obowiązujących postaw i zachowań, które poprzez swój zakres oraz powszechność występowania podlegają standaryzacji oraz społecznej legitymizacji ze strony społeczeństwa. Przy czym źródłem zachodzących procesów nie zawsze są kryteria dotyczące efektywności określonych praktyk, procedur i rozwiązań. Ich powodem może być dążenie do zyskania legitymizacji zewnętrznej umożliwiającej zachowanie *status quo* lub rozwój danej instytucji czy systemu państwowego (Mazur 2020, s. 56-59).

Instytucjonalizm historyczny jest najbardziej pojemną koncepcją, mówiącą o relacjach występujących między instytucjami, dostrzegając nieuchronność wzajemnych interakcji i łańcucha przyczynowo-skutkowego. Perspektywa instytucjonalizmu historycznego traktuje instytucje jako centralne kategorie wyznaczania praktyk funkcjonowania porządku instytucjonalnego, które poprzez swój potencjał projektują relacje jakie zachodzą między strukturami i jednostkami w obrębie zróżnicowanych kontekstów społecznych. W ramach tego podejścia za instytucje uznaje się formalne i nieformalne procedury, normy i konwencje stanowiące integralną część każdej struktury organizacyjnej państwa od polityki po gospodarkę. Ich formuła może opierać się zarówno na zasadach konstytucyjnych oraz standardowych postępowaniach administracyjnych, jak i konwenansach normujących zachowania aktorów i instytucji. Instytucjonalizm historyczny identyfikuje zróżnicowane sposoby historycznie ułożonych integracji instytucji z wartościami, które je utożsamiają (Hall i Taylor 1996, s. 6-7).

W omawianej perspektywie konceptualnym celem instytucji jest tworzenie schematów poznawczych umożliwiających zrozumienie zależności między: a) instytucjami a aktorami, b) instytucjami a władzą, c) instytucjami a ścieżkami zależności, tworząc deterministyczną wizję złożonych procesów społeczno-gospodarczych (Hall i Taylor 1996, s. 7).

Spośród wymienionych interakcji szerszego omówienia wymaga, przywołana także w innych fragmentach pracy, tzw. zależność od ścieżki (ang. *path dependence*). Pojęcie to odwołuje się do deterministycznego procesu istotnych zdarzeń i decyzji skutkujących ustanowieniem instytucji. Warunkowość polega na tym, że raz powstała instytucja może prowadzić do generowania kolejnych nowych reguł gry, które z uwagi na czasochłonność

ich kształtowania w sposób znaczący wpływają na zachowania i preferencje aktorów. Istnieje tu jednak pewna ambiwalencja, bowiem ścisły związek między instytucjami może implikować trudność w zmianie wybranego fragmentu komplementarnego układu instytucjonalnego, podważając jego zasadność (Campbell 2010, s. 4-5). Instytucja dostarcza moralnych i racjonalnych schematów kognitywnych, które nie tyle informują aktorów, co wpływają na ich tożsamość i preferencje (Hall i Taylor 1996, s. 8).

Drugie podejście – instytucjonalizm racjonalnego wyboru – jest teorią o węższym i bardziej instrumentalnym charakterze. Skupia się ono na zachowaniu jednostki, analizując względnie uproszczony (często nazbyt redukcjonistyczny) obraz ludzkiej intencjonalności, która w znacznej mierze opiera się o instrumentalny mechanizm zarządzania niepewnością i dystrybucji informacji.

Teoria wyboru publicznego traktuje instytucje jako reguły tworzące interakcje umożliwiające wpływanie na zakres i kolejność wyborów aktorów. Instytucje odpowiadają za sprawny przepływ informacji oraz poprzez swoją ciągłość mają potencjał stabilizowania niepewności przy poszczególnych transakcjach, wpływając na ograniczenie ich kosztów.

Analizując źródło powstania instytucji, przedstawiciele tego podejścia wskazują na dwa etapy. Pierwszy z nich polega na określaniu specyficznych cech instytucji, a drugi dotyczy powiązania ich wartości z podmiotami, na które instytucja oddziałuje. Celem, dla którego aktorzy tworzą instytucje jest materializacja wartości sprzyjających osiągnięciu indywidualnych lub zbiorowych korzyści. Procesy te często obejmują dobrowolne porozumienia aktorów oparte o u wspólnione przekonanie, że nowa instytucja będzie służyć skuteczniejszej realizacji interesów racjonalnie kalkulujących aktorów.

Zwolennicy instytucjonalizmu socjologicznego w wymiarze normatywnym promują poznawczą funkcję instytucji. W tym sensie instytucja wpływa na zachowania aktorów, dostarczając skryptów poznawczych i modeli niezbędnych tak do podjęcia działania, jak i rozumienia tego, jakie procesy zachodzą w otoczeniu aktorów. Instytucje określają nie tylko to, co należy zrobić, ale wpływają także na percepcję aktorów, wskazując na potencjalne scenariusze zdarzeń. W odróżnieniu od teorii wyboru publicznego, w instytucjonalizmie socjologicznym instytucje umiarkowanie wpływają na racjonalną kalkulację jednostek, ale skupiają się one na ich podstawowych preferencjach i uwarunkowaniach¹¹.

¹¹ Wpływ ten dotyczy w większej mierze sfery normatywnej niżeli instrumentalnej (maksymalizowanie korzyści).

Na poziomie instytucji relacje zachodzące między aktorami mają interaktywny i konstruktywny charakter. Instytucje działające poprzez aktorów służą osiągnięciu ich celów i zbudowaniu wokół nich silnego społecznego konsensusu. Użyteczność instytucji nabiera znaczenia kiedy aktorzy poszukują sposobów rozpoznania, skonsolidowania i zinterpretowania strumienia informacji, które do nich trafiają. Zawarte w instytucjach skrypty i ramy poznawcze umożliwiają to, tworząc zależność „praktycznego rozumowania” (ang. *practical reasoning*), w której aktorzy transmisyjnie interpretują dostępne szablony instytucjonalne po to, aby opracować adekwatne do problemu sposoby działania (Hall i Taylor 1996, s. 12-16).

Instytucje oferują zbiory norm, faworyzując pewne sposoby działania różnicujące aktorów, na tych którzy podlegają procesowi socjalizacji i tych, którzy nie są nim objęci. Instytucje nie funkcjonują w harmonii będącej wypadkową równoważących się interesów i sił społecznych. Nie są one również efektem pojedynczych zabiegów. W duchu socjologicznym instytucje reprezentują kolektywnie wypracowane zasady i standardy postępowania. Nie bez znaczenia pozostaje ryzyko dezintegracji czy upadku instytucji, wywołane nadmiernymi fluktuacjami. Z tego punktu widzenia w instytucjach upatruje się kognitywnej, normatywnej i regulacyjnej struktury, normalizującej rzeczywistość społeczną (Mazur 2011, s. 23).

Badacze utożsamiający się z perspektywą nowego instytucjonalizmu, szczególnie ci zorientowani na teorię racjonalnego wyboru i nurt socjologiczny, dokonują podziału na formalne i nieformalne cechy instytucji. Douglas C. North (1990, s. 36) podkreślił, że istotne czynniki instytucjonalne przeważnie mają charakter nieformalny. Instytucje nieformalne powstają poprzez:

- uznanie przez aktorów niekompletności instytucji formalnych (nie odpowiadają kontekstowym problemom i potrzebom),
- postrzeganie przez aktorów nieformalnych instytucji jako optymalnego sposobu realizacji celów, niemożliwych do osiągnięcia przez instytucje formalne,
- traktowanie przez aktorów instytucji nieformalnych jako tych, które wzmacniają uznaniowość instytucji formalnych,
- uznawanie przez aktorów możliwości realizacji celów nielegitymizowanych społecznie, wyłącznie przy wykorzystaniu instytucji nieformalnych.

Główna różnica między instytucjami formalnymi i nieformalnymi dotyczy właśnie genezy ich powstawania, jak i odmiennego sposobu wpływania na aktorów społecznych. Wyróżnia się cztery typy instytucji nieformalnych:

- a) komplementarne (wypełniające lukę generowaną przez instytucje formalne, w niewielkim stopniu wzmacniają słabe instytucje formalne),
- b) dostosowawcze (w czasie rzeczywistym zmieniają efekty działania instytucji, inicjowane często w wyniku frustracji aktorów niemających determinacji do jej zmiany oraz ułatwiają godzenie preferencji aktorów z celami instytucji),
- c) rywalizujące (w całości lub częściowo podważają zasadność instytucji formalnych, jak i kwestionują ich treść i cele tworząc ryzyko patologii władzy),
- d) substytuujące (służą osiągnięciu wyników trudnych do uzyskania przez instytucje formalne, manifestując słabość ich użyteczności)¹².

Odnosząc się do typów zależności istniejących między instytucjami formalnymi i nieformalnymi, podstawowa różnica dotyczy zagadnienia komplementarności. Instytucje nieformalne są uznawane jako efektywne wtedy, gdy umożliwiają one rozwiązywanie problemów społecznych oraz prowadzą do zwiększonej efektywności instytucji formalnych. W podejściu opozycyjnym instytucje nieformalne uznawane są jako nieefektywne, czyli takie, które wytwarzają problemy społeczne i manifestują swoją ograniczoną lub wręcz nikłą użyteczność względem instytucji formalnych.

Tabela 2. Rozumienie instytucji na gruncie trzech nurtów nowego instytucjonalizmu

	Instytucjonalizm socjologiczny	Instytucjonalizm historyczny	Instytucjonalizm racjonalny
Definicja instytucji	Kulturowe konwencje, normy, praktyki i schematy poznawcze (Scott 2008)	Formalne i nieformalne procedury, normy i zasady (Hall 1986)	Reguły gry i zasady działania w społeczeństwie (North 1990)
Charakter relacji	Wpływ wyborów systemów instytucjonalnych na przyszłe decyzje aktorów	Znaczenie instytucji w tworzeniu normatywnych ram postępowania jednostek	Instytucje oferują przestrzeń do maksymalizowania użyteczności działań aktorów
Podstawowy podmiot badań	Kwestie organizacyjne, działalność środowisk społecznych, dyfuzja instytucji	Elity polityczne i obozy władzy, konflikty interesów, reżim kapitalistyczny	Indywidualne decyzje i preferencje, autonomiczność relacji, teoria gier

¹² Omówienie dokonane w oparciu o pracę G. Helmke i S. Levitsky'ego (2004).

	Instytucjonalizm socjologiczny	Instytucjonalizm historyczny	Instytucjonalizm racjonalny
Podstawowy przedmiot teoretyczny	Otoczenie instytucjonalne i kulturowe, warunki sprawczości	Kontekst instytucjonalny i historyczny, warunki sprawczości	Instytucje jako gwarant stabilności, ograniczanie negatywnego wpływu agencji
Założenie normatywne	Aktorzy polegają na normach, konwencjach i logice stosowności (March i Olsen 2006)	Integracja uwarunkowań kulturowych i rachunku różniczkowego (Hall i Taylor 1996)	Jednostki dążą do realizacji własnych interesów w obowiązującym porządku instytucjonalnym (Ostrom 1986)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Lowndes i Roberts 2013, s. 32).

1.3.6. Krążenie idei

Krążenie idei to proces, w którym dochodzi do przemieszczenia i ścierania się idei tak wewnątrz porządków instytucjonalnych, jak i pomiędzy nimi. Krążenie idei może prowadzić do ich marginalizacji, stopniowego zanikania, po ich dominację. Proces ten sprzyja wzajemnemu przenikaniu się systemów zarządzania sprawami publicznymi oraz tworzeniu nowych rozwiązań instytucjonalnych. Istotnym wymiarem oceny tego procesu jest siła potencjału z jaką idee wpływają na instytucje (Mazur 2017a, s. 15).

Na gruncie instytucjonalizmu historycznego element porządku instytucjonalnego jakim jest krążenie idei wyklucza pogląd, zgodnie z którym za jedyną siłę sprawczą zmian uważa się deterministycznie powstałe instytucje i poruszających się w ich przestrzeni aktorów. Historyczni instytucjonalisci lokują instytucje w ciągu łańcucha przyczynowego, który obejmuje także inne czynniki, zwłaszcza te związane z rozwojem społeczno-gospodarczym i innowacjami. Układ ten poprzez horyzontalność spojrzenia wskazuje, że otoczenie jest dużo bardziej złożone i nie składa się wyłącznie z preferencji jednostek i intencjonalnie ustanawianych przez nich instytucji. Ewolucja teoretyczna instytucjonalizmu historycznego dokonała się m.in. poprzez zaliczenie do podstawowych zależności idei, badając ich wpływ na czasoprzestrzenne kształtowanie się instytucji i zmianę przekonań aktorów publicznych (Hall i Taylor 1996, s. 10).

W przypadku teorii wyboru publicznego poruszanie się wokół różnego rodzaju norm i wartości skupia się bardziej na wymiarze wewnętrznym. Potencjał do redefiniowania idei i ich rekalkulacji tkwi w niepewności procesów i zachowaniach aktorów zmiany, dokonujących racjonalnej kalkulacji kosztów i korzyści tej potencjalnej zmiany instytucjonalnej.

Perspektywa socjologiczna postrzega krążenie idei i ewolucję ich istotności przez pryzmat tego jak powstają i zanikają instytucje. Szczególną uwagę zwraca się na to w jaki sposób rozwijające się instytucje zapożyczają społecznie efektywniejsze szablony interpretacyjne. Odrębnemu obszarowi analizy podlegają decyzje o wyborze konkretnego zestawu idei, które także dostarczają wytłumaczenia turbulencji tego procesu (Hall i Taylor 1996, s. 20). Wydaje się jednak, że wizja ta jest nieco bezosobowa i nadbyt optymistyczna. Każde krążenie idei, którego konsekwencją jest przerwana równowaga, czy w radykalnej postaci zmiana instytucjonalna, powinno uwzględniać udział aktorów publicznych. Reformowanie instytucji lub wprowadzanie nowych praktyk instytucjonalnych pociąga za sobą nowy podział zasobów i przywilejów władzy, w którym zjawisko naturalnej dyfuzji może napotkać liczne przeszkody. Wielu międzynarodowych badaczy operuje pojęciem „nosicieli” lub „przewoźników”, rozpatrując ich wkład w wyznaczeniu form i praktyk popularyzowania idei. Funkcjonują cztery typy nośników: a) symboliczne, b) relacyjne, c) rutynowe, d) artefakty (Scott 2008, s. 58).

1.3.7. Przerwana równowaga

Przerwana równowaga jest stanem, w którym następuje entropia instytucji poprzez zakwestionowanie ich instytucjonalnej legitymizacji. Konsekwencją tego jest zmiana instytucjonalna i wypracowanie jej nowej formuły (Campbell 2004, s. 527-528). Probieżem zmian są zazwyczaj momenty krytyczne (Collier i Collier 1991, s. 27-39; Campbell 2010, s. 6). Z kolei dynamika tych przemian jest determinowana katalogiem dostępnych rozwiązań instytucjonalnych wypracowanych w oparciu o aktualnie promowane idee (Mazura 2017a, s. 15).

Zważywszy na bieg zdarzeń historycznych, przerwana równowaga występuje, gdy mamy do czynienia z kolizją dominującego porządku instytucjonalnego z nowo pojawiającymi się ścieżkami zmian. Przykładem tego typu wydarzeń mogą być kryzysy gospodarcze i konflikty zbrojne (Mazur 2017a, s. 10). Drugie podejście eksplanacyjne kładzie nacisk na normatywne i kognitywne determinanty. Eksponuje ono fakt, że trwanie i zmiana instytucji wiążą się z odwołaniem do określonych konwencji i wzorców, które łączą aktorów z instytucjami. Instytucje trwają, ponieważ zachodzi dostosowanie się jednostek do wymogów instytucji, nawet jeśli ta adaptacja nie jest optymalna, ale jest dla nich korzystniejsza niż niedostosowanie (równowaga Nasha).

Protagonisci historycznego instytucjonalizmu przez teorię przerwanej równowagi tłumaczą koncepcję zmiany instytucjonalnej¹³. Na gruncie tej orientacji badawczej przerwana równowaga oznacza sytuację, w której instytucje zaczynają chwiać się w swoich posadach, dostarczając pretekst do ich zmiany lub modyfikacji. Ewolucji tej towarzyszy proces społecznego uczenia się aktorów ograniczony ze względu na ugruntowane praktyki instytucjonalnie, rutyny i ceremonie. Ustanowienie nowego porządku instytucjonalnego zachodzi wtedy, gdy dominujący aktorzy dostosowują swoje zachowania do konfiguracji nowych instytucji (Campbell 2004).

Zastosowanie analityczne w tym kontekście znajduje ścieżka zależności. Historyczni instytucjonalisci sprzeciwiają się teorii modernizacji głoszącej uniwersalizm zachowań aktorów warunkowany przez tożsame czynniki, abstrahując od kryterium miejsca i czasu. Niezmiennie stoją oni na stanowisku, że przeszłość w sposób deterministyczny wpływa na terażniejszość i przyszłość.

W oparciu o przywołane powyżej spostrzeżenia można wnioskować, że ścieżka zależności tłumaczona jest przez mechanizmy blokujące potencjał zmian porządku instytucjonalnego. To z kolei stawia pytanie o charakter zachodzących zmian. Jedno z podstawowych wyjaśnień wskazuje na tzw. węzły krytyczne (ang. *critical junctures*) rozumiane jako znaczące szoki egzogeniczne oraz kryzysy, które zakłócają *status quo* instytucji i są one źródłem głębokich przeobrażeń instytucjonalnych (Haydu 1998; Thelen 1999). W tym znaczeniu instytucje są stabilne do momentu, w którym ich ciągłość instytucjonalna nie zostanie przerwana przez zdarzenie, które rodzi konieczność nowego dostosowania instytucjonalnego i osiągnięcia nowej równowagi instytucjonalnej. Podejście to posiada jednak pewne ograniczenia. Po pierwsze wyjaśnia, dlaczego dochodzi do zmiany instytucjonalnej jedynie w sposób rewolucyjny, nie biorąc pod uwagę uwarunkowań zmian przyrostowych lub ewolucyjnych. Po drugie, krytyczne punkty zwrotne zakładają, że bodźcem zmian są wyłącznie czynniki endogeniczne¹⁴, nie zważając na wartość eksplanacyjną sił egzogenicznych (Campbell 2010, s. 6).

Trzecie spostrzeżenie dotyczące momentów zwrotnych odnosi się do perspektywy racjonalnego wyboru. Skupia się ono na wydarzeniach wywołujących presję na zmianę przy

¹³ Koncepcja przerwanej równowagi ma swoje źródło w rozważaniach paleontologów N. Eldredge'a i S.J. Goulda nad procesami ewolucji. Darwinowska teoria ewolucji zakłada gradualizm zmian ewolucyjnych. Zdaniem naukowców tempo ewolucyjnych zmian może być zróżnicowane i zmieniać się w czasie (szerzej zob. Gould 2002).

¹⁴ W świecie naukowym jak dotąd istnieje niewiele dowodów potwierdzających ścisły związek kryzysów i szoków zewnętrznych z potencjałem transformacyjnych zmian instytucjonalnych.

aktywnym udziale aktorów mających deterministyczne znaczenie dla określenia tego co jest instytucją i tego co może ją w danym momencie zmienić (Campbell 2010, s. 6). W tym znaczeniu istotny jest formalny i nieformalny układ sił w obrębie strategicznych interesów aktorów, który może wzmacniać lub osłabiać poziom kompatybilności między racjonalnością podejmowanych przez nich działań, interpretacją przekazu oraz koordynacyjną funkcją instytucji (Thelen 1999, s. 376).

Zdaniem przedstawicieli instytucjonalizmu socjologicznego praktyki instytucjonalne pojawiają się i znikają na skutek przesunięć w legitymizowaniu podejmowanych działań i zachowaniach aktorów. Oznacza to, że krążenie idei nie ma na celu zwiększenia instrumentalnej efektywności organizacji, lecz służy ono zakorzenieniu praktyk dominujących w szerszym środowisku kulturowym. W obliczu tych wyzwań, jako dychotomiczne, przeciwstawiane są sobie „logika społecznej stosowności” (ang. *logic of social appropriateness*) z „logiką instrumentalności” (ang. *logic of instrumentality*)¹⁵ (Hall i Taylor 1996, s. 16). Efektem intensywnych przeobrażeń na arenie idei i zachwiania ich fundamentalnych podstaw może być zmiana społeczna rozumiana nie tylko jako przejście między porządkami, ale także jako głęboka transformacja obejmująca przegrupowania i rekonfiguracje prowadzące do zderzenia wielu społecznie istotnych logik instytucjonalnych (Thelen 1999, s. 383).

1.3.8. Wytwórcy idei

Wytwórcy idei, czyli prominentni aktorzy (Fernandez i Rainey 2006, Kickert 2010) mający wpływ na kształt zmiany instytucjonalnej. Reprezentacją wytwórców idei mogą być „polityczni przedsiębiorcy” (ang. *policy entrepreneurs*), wypełniający swoją rolę w definiowaniu problemów zbiorowych i przypisywaniu im odpowiedniej ważności społecznej (Stone Sweet, Sandholtz i Fligstein 2001, s. 4-6) oraz „instytucjonalne przedsiębiorstwo” (ang. *institutional entrepreneurship*) nierzadko prowadzący do erozji ładu instytucjonalnego i nadania mu nowego porządku (Beckert 1999).

Biorąc po uwagę instytucjonalizm historyczny wytwórcy idei aktywizują swoje działania w momencie pojawienia się sprzyjających krytycznych punktów zwrotnych¹⁶.

¹⁵ Autorem tych sformułowań jest C. Campbell (1998).

¹⁶ Na gruncie instytucjonalizmu historycznego krytyczne punkty zwrotne mogą dotyczyć momentów założycielskich instytucji, zależnych od ścieżki rozwoju lub stanowić wyraz ewaluacji efektów politycznych, gospodarczych i społecznych.

Podejmowane próby konceptualizacji zachowań promotorów zmian w ujęciu historycznym wskazują na potrzebę potraktowania tego zjawiska w sposób eklektyczny, korzystając z dowodów pozostałych perspektyw nowego instytucjonalizmu (Bates i in. 1998). Analiza czasu i miejsca dokonujących się zmian reformatorskich powinna wychodzić poza standardowe ramy historyczne oraz zostać uzupełniona o inne indukujące i dedukujące czynniki deterministyczne (Levi 1999).

Protagonści instytucjonalizmu historycznego koncentrują się na oddziaływaniu dużej skali tak w zakresie siły wpływu, jak i obszaru interwencji. Aktorzy zmian podlegają procesowi generalizacji w określonym czasie i przestrzeni. Preferencje wytwórców idei mają charakter bardziej endogeniczny niż egzogeniczny. Motywacje ich działalności w procesie zmian skupiają się na tworzeniu odpowiedniego kontekstu instytucjonalnego, który umożliwi zastosowanie właściwego zestawu norm i godzenia zbiorowych interesów. Mechanizm generowania pomysłów przez kluczowych aktorów społecznych podporządkowany jest chęci tworzenia ciągłości struktur państwa z uwzględnieniem występujących potrzeb reorientacji jego zasadniczych funkcji oraz sposobów postępowania uczestników życia publicznego (Thelen 1999, s. 369-384).

W ramach instytucjonalizmu socjologicznego idee to swoistego rodzaju aksjologiczne autorytety służące tak legitymizacji działań i zachowań aktorów, jak i realizowaniu wizji instytucji, które warunkują rozwój społeczny. Źródła autorytetu kulturowego mogą wynikać m.in. z treści prawa publicznego, rozwoju kompetencji jednostek czy ewolucji praktyk instytucjonalnych. Te ostatnie związane są ze współdziałaniem aktorów w ramach poszczególnych sieci, w których dochodzi do interaktywnych dyskusji, generowania twórczych rozwiązań problemów i instytucjonalnej dyfuzji. Owa współpraca może przybierać także wymiar ponadnarodowy, konvergując pożądaną ideę pod egidą wpływowych międzynarodowych instytucji oraz dominujących reżimów instytucjonalnych (Hall i Taylor 1996, s. 17).

Na gruncie teorii wyboru publicznego, wytwórcy idei krystalizują i urzeczywistniają swoje zamiary poprzez kształtowanie określonych polityk publicznych realizowanych przez ich promotorów (najczęściej badaczy lub aktorów kreujących opinię publiczną), którzy głównie za pomocą „społeczności epistemicznych” (ang. *epistemic community*) (Haas 1992), promują i rozpowszechniają określone reguły metodologiczne i normatywną wizję rzeczywistości. Posiadają oni potencjał do wywierania wpływu na poglądy decydentów publicznych i opinii publicznej, m.in. poprzez „koalicje zwolenników” (ang. *advocacy*

coalition) (Sabatier i Jenkins-Smith 1993), skupiające aktorów dysponujących i wykorzystujących swoje zasoby w celu osiągnięcia własnych korzyści. Często odniesieniem tego typu zachowań jest zjawisko „politycznych reakcji zwrotnych” (ang. *policy feedbacks*) dające wyraz funkcjonalnego postępowania aktorów ulokowanych w strukturach, które je otaczają (Thelen 1999, s. 370-375). Oczekiwania zaangażowanych uczestników zmiany mają charakter egzogeniczny z zamierzeniem osiągnięcia w danym kontekście, także poprzez proces uczenia się, wąsko zdefiniowanych celów.

1.3.9. Zmiana instytucjonalna

Zmiana instytucjonalna ma miejsce, gdy niemożliwe jest zachowanie porozumienia w sprawie utrzymania *status quo* instytucji oraz kiedy prognozowane korzyści transformacji są wyższe niż jej prawdopodobne koszty. Zmiana instytucjonalna występuje w sytuacji dochodzenia do napięcia między strukturą a działaniem. Silne zaburzenie równowagi między homogenicznością i heterogenicznością skutkuje erozją i entropią instytucji publicznej lub jej znaczącą transformacją (Mazur 2011, s. 32-33). Czynnikiem sprzyjającym radykalnemu podejściu do zmian jest wysoka niestabilność otoczenia instytucjonalnego i polityczno-kulturowego, której skutkiem jest po pierwsze zmiana percepcji aktorów w stosunku do instytucji, jak i radykalna zmiana kontekstu społecznego i ekonomicznego w obrębie organizacji (Mazur 2011, s. 33). Kluczowe znaczenia dla wywołania zmiany ma pomysł, który jest generowany poprzez wymianę i konfrontację narracji rzeczywistości reprezentowanych przez aktorów i instytucje (Mazur 2020, s. 6). W procesie transformacji nie bez znaczenia pozostaje także stopień w jakim uczestnicy rzeczywistości instytucjonalnej pozostają emocjonalnie i ideologicznie powiązani z instytucjami (Pache i Santos 2010).

Zmiana może przybrać wymiar całościowy (kompleksowy) lub niepełny (fragmentaryczny). Zmiana radykalna zachodzi głównie z przyczyn wywołanych przez przerwana równowagę. Polega ona na całkowitym zerwaniu ciągłości starego porządku instytucjonalnego i zastąpieniu go nowym. Przeważnie zmiana wszystkich elementów instytucji odbywa się na przestrzeni krótkiego odstępu czasu. Zmiana ewolucyjna (inkrementalna) mieści w sobie płynne i stopniowe zmiany instytucjonalne. Przekształcenia charakteryzują się zarówno elementami transformowanego porządku, jak i nowymi rozwiązaniami. Zmiany fragmentaryczne mogą dokonywać się w wielu wymiarach instytucji i w różnej czasoprzestrzeni. Podstawowe ograniczenie dotyczy niemożności naruszenia bądź zastąpienia samej istoty instytucji (Campbell 2004, s. 31-35).

W każdym z opisanych przypadków dostępne są cztery szczegółowe warianty zmian: a) zastąpienie, gdzie jedna instytucja zastępuje drugą; b) nałożenie, polegające na nakładaniu się kolejnych warstw instytucjonalnych; c) „dryf”, który oznacza, że instytucje nie przystosowują się w sposób racjonalny do zmian w otoczeniu; d) konwersja¹⁷, czyli proces, polegający na tym, że instytucja sama nie decyduje o zmianie, jednak przeprowadza ją

¹⁷ To proces redefiniowania celów, funkcji, logiki instytucji.

mimowolnie podążając za nowymi wyznaczonymi celami i funkcjami; e) wyczerpanie¹⁸, będące wyrazem niepowodzeń i upadku instytucji, niosące wysokie ryzyko destabilizacji (Streeck i Thelen 2005, s. 19).

Obowiązujący porządek instytucjonalny może nakazywać, zakazywać, dynamizować lub opóźniać zmianę instytucjonalną. Warunkiem właściwego zrozumienia dynamiki i kierunku zmian jest identyfikacja roli instytucji w tym procesie. Mechanizm zmiany instytucjonalnej może przybrać różne formy zaangażowania się aktorów: a) projektowanie jednoosobowe (działanie jednego aktora lub koalicji aktorów na rzecz realizacji wspólnych celów; b) podejście konfliktowe (wielu aktorów dąży do rozwiązania konfliktu interesów, w którym orężem walki jest siła politycznego wpływu i zdolność negocjacji); c) proces uczenia się (plan zmian stanowiący efekt dostosowania się do oczekiwań oraz podejścia izomorficznego) (Campbell 2010).

W pokaźnym dorobku konceptualnych rozważań nad zmianą instytucjonalną wyróżnia się kilka procesów sprzyjających jej zaistnieniu (Poole i Van de Ven 2004, s. 292). Zostaną one omówione w ramach perspektyw instytucjonalizmu socjologicznego oraz teorii wyboru publicznego. Kluczowe z nich to:

- a) instytucjonalna adaptacja,
- b) instytucjonalna dyfuzja,
- c) działanie zbiorowe,
- d) instytucjonalne projektowanie¹⁹.

Odnosząc się do instytucjonalizmu historycznego, zmiana instytucjonalna jest wywoływana w okolicznościach, w których niemożliwe jest osiągnięcie konsensusu bądź utrzymanie koalicji na rzecz trwania porządku instytucjonalnego. Pojawia się tutaj sprzeczność i konflikt między celowością działań instytucji a celowością działań aktorów. Wyznawcy tego poglądu przekonują, że zmiana instytucjonalna w przeważającej mierze jest pokłosiem znaczących zdarzeń społecznych i społeczno-gospodarczych, jak kryzysy, sprzeczności, niepokoje. Podobnie jak w przypadku teorii dyfuzji, istotne znaczenie ma dystrybucja zasobów, która na niwie historycznej ociera się również o różnice kulturowe i spory ideologiczne. Komplementarne spojrzenie wobec tych założeń oferuje proces

¹⁸ Opis zjawiska dryfu, konwersji i wyczerpania stanowi najbardziej znaczący wkład autorów przytoczonych dystynkcji do badań nad instytucjami. Wszystkie trzy wiążą zmianę instytucjonalną z luką występującą między intencjami reformatorów a rzeczywistością, w której są one wprowadzane w życie.

¹⁹ Projektowanie instytucji odpowiada logice teorii wyboru publicznego. Trzy pozostałe podejścia skojarzone są z nowym instytucjonalizmem socjologicznym oraz jego historyczną odmianą.

uczenia się i kumulowania wiedzy, czego dowodem są chociażby podejmowane eksperymenty społeczne (Mazur 2011, s. 34).

W stanach zachwiania fundamentów instytucji publicznej lub jej otoczenia pojawia się sposobność do implementacji i ukonstytuowania się nowego zestawu reguł. Takie zachowanie dostosowawcze odpowiada istocie tzw. wzorca ewolucyjnego (Campbell 2004, s. 5), który oznacza proces stopniowej akumulacji głębokich zmian w długim okresie. Formułuje to wniosek, że znaczące wydarzenia następują w drodze określonego historycznie wzorca zmian. Podobnie problem ten rozpatruje zagadnienie gradualnej zmiany transformującej (Streeck i Thelen 2005, s. 9).

Teoria wyboru publicznego utożsamiana jest z instytucjonalnym projektowaniem. W ramach tego zagadnienia oceniana jest celowość tworzenia lub przeprowadzania zmiany instancjonalnej, posługując się teoriami teleologicznymi. Jako główne źródło zmian wskazuje się aktora społecznego, którego działania oparte są na świadomych, racjonalnych i ograniczonych względem kultury wyborach. Zmiana instytucjonalna jest efektem nie do końca sterowalnego procesu dostosowania się aktorów do zmian środowiskowych. Ich motywacja sprowadza się do osiągnięcia efektywności nowej równowagi instytucjonalnej. Dla właściwego zrozumienia wpływu teorii racjonalnej na wywoływanie zmiany porządku instytucjonalnego wdzięcznym obszarem analizy jest konkurowanie polityczne. W tym znaczeniu walka o władzę i dystrybucję zasobów postrzegane są jako transformacyjna siła napędowa (Campbell 2010, s. 10). Ciekawego wyjaśnienia w obrębie perspektywy racjonalnej i jej powiązania z zagadnieniem zmiany instytucjonalnej dostarcza Douglas C. North (2005, za: Campbell 2010, s. 17). Jego zdaniem zmiana instytucjonalna silnie konweniuje ze zjawiskiem redukcji niepewności i procesem uczenia się. Percepcja racjonalnego działania w tej interpretacji jest silnie stymulowana czynnikami kulturowymi, środowiskowymi i historycznymi, wskazując na sposoby działania aktorów w ekstremalnych sytuacjach, takich jak głód, działania wojenne czy kryzysy gospodarcze, w których zmiana instytucjonalna jest traktowana jako sposób na łagodzenie tego typu napięć lub sprzeczności (North 2005 za: Campbell 2010, s. 18).

Oferowany przez tę perspektywę instytucjonalizm funkcjonalny traktuje zmianę instytucjonalną jako okazję do dezorganizacji instytucji i zmiany jej normatywnie i instrumentalnie ważnych funkcji społecznych. Nowe konstytuowanie się instytucji jest efektem binarnych negocjacji aktorów publicznych. Zmiana instytucjonalna analizowana

z racjonalnego punktu widzenia najczęściej przybiera postać gwałtowną i przerywaną (Mazur 2011, s. 35).

Uwaga badaczy przynależących do zwolenników instytucjonalizmu socjologicznego koncentruje się na instytucjonalnej adaptacji, dyfuzji i działaniu zbiorowym. W przypadku tego pierwszego analizie poddawane są wpływy egzogenicznego otoczenia instytucji z perspektywy ich potencjału wywoływania i dokonywania zmian. Punktem wyjścia jest założenie o asymetrii relacji między instytucjami a środowiskiem, które je otacza. Poprzez odwołanie się do instytucjonalnej dyfuzji badane są przesłanki, które pozwalają na wyłonienie się dominujących porządków instytucjonalnych powszechnie respektowanych tak przez instytucje, jak i skupionych wokół nich aktorów. Uzupełnieniem tej teorii jest zjawisko ograniczonych zasobów i wynikająca z niego konkurencja uczestników procesu zmiany. Działania zbiorowe odpowiadają na pytanie o model i charakter zmiany instytucjonalnej, wskazując na siłę i zakres interakcji zachodzących wśród aktorów społecznych, stanowiących asumpt zmiany lub powstawania nowej instytucji.

Pomocnym uzupełnieniem powyższego zestawu zmiennych właściwych do eksplanacji przyczyn zmiany instytucjonalnej jest teoria „okno na zmianę” (ang. *policy window*), poszukująca odpowiedzi na pytanie o powody wyłaniania się nowych idei oraz ich rosnącej popularności (Kingdon 2004). Jednym z bardziej popularnych wyjaśnień tego problemu jest pogląd rekonceptualizacji relacji instytucji z jej środowiskiem zewnętrznym (Scott 1991).

Na gruncie tej koncepcji samo spojrzenie na środowisko jako pole agregacji zasobów i informacji²⁰ nie wystarcza. Dla teoretyków instytucjonalizmu socjologicznego również istotne znaczenie mają wartości wywodzące się z zasobów instytucjonalnych uznawanych przez zróżnicowane grupy interesów, od szeroko rozumianych uczestników życia publicznego po legislatorów prawa (Meyer i Rowan 1977, s. 252). Szerokie spojrzenie na aspekt otoczenia obejmuje także zasady, systemy wierzeń czy relacje, stanowiące efekt kontekstowego zakotwiczenia elementów porządku instytucjonalnego (Meyer i Scott 1983, s. 14). Nurt instytucjonalny odwołuje się do reguł, które eksponują otoczenie organizacji i stawiają pytanie o ich wpływ na zakres i charakter zmian instytucji. Podejście to koresponduje z adaptacyjną teorią organizacji, w której instytucje decydują się na zmiany pod presją transformującego się środowiska zewnętrznego. Im bardziej rzeczywistość jest

²⁰ Teoria kontyngencji i zależności od zasobów przekonuje, że każde środowisko na ogół jest kompleksowe, stabilne, homogeniczne i dostępne dla wszystkich.

dynamiczna, tym bardziej instytucje są płynne. Zachodzące fluktuacje nie oznaczają jednak zawsze zasadniczego i radykalnego kierunku zmiany.

Instytucjonalizm socjologiczny podkreśla, że adaptacja instytucji i racjonalizacja ich pozycji zachodzi w drodze wspomnianej już zmiany izomorficznej (Tolbert i Zucker 1983) i procesu instytucjonalizacji (Scott 1995). Efektem tego jest legalna i racjonalna translacja rytuałów i ról. Za Paulem J. DiMaggio i Walterem W. Powellem wyróżnia się trzy typy izomorficznej zmiany instytucjonalnej:

- a) przymusowa: narzucona przez wpływowe podmioty zewnętrzne,
- b) mimetyczna: mająca na celu redukcję niepewności poprzez naśladowanie sprawdzonych rozwiązań innych instytucji,
- c) normatywna: wynikająca z socjalizacji pracowników, mającej na celu ich zaangażowanie w osiągnięcie wewnętrznie legitymizowanych celów organizacji (DiMaggio i Powell 1991, s. 67).

Znaczący wkład dla konceptualnego wytłumaczenia przyczyn zmiany instancjonalnej oferuje typologia opracowana przez Johna L. Campbella²¹. W jego rozumowaniu pakiet czynników stymulujących procesy transformacyjne zawiera:

1. Funkcjonalizm i wydajność techniczną: wpływ rozwoju technologii, nowych modeli przemysłowych i środowiska polityczno-kulturowego na przemiany gospodarcze (Chandler 1977, Williamson 1985) – perspektywa racjonalna.
2. Dyfuzję: zmiany są wynikiem izomorficznych zachowań instytucji (Thomas i in. 1987), mających na celu zwiększenie ich wydajności (DiMaggio i Powell 1983), zastąpienie logiki instrumentalności logiką stosowności (March i Olsen 2006) – perspektywa socjologiczna.
3. Konflikt i walkę o władzę: wysiłki transformacyjne napędzane są walką i chęcią kontroli zasobów niezbędnych do zdobycia uprzywilejowanych pozycji (Amable 2003; Campbell 2004), których konsekwencją jest dostosowanie instytucji do możliwości realizacji doraźnych interesów aktorów (Knight 1992, Scharpf 1997) – perspektywa racjonalna i historyczna.
4. Brikolaż: zmiany podporządkowane są procesom konwergencji międzynarodowych rozwiązań instytucjonalnych w drodze rekombinacji zasad i praktyk instytucji w nowy

²¹ Np. konflikt wokół walki o władzę może być rozpatrywany tak na gruncie teorii wyboru publicznego, jak i perspektywie socjologicznej.

wymiar zastosowania lub inkorporowanie nowego repertuaru procesów – perspektywa socjologiczna.

5. Luki między intencjami a wynikami: o stabilności lub zmianie porządku instytucjonalnego decyduje poziom komplementarności instytucji, którego siła lub słabość może odpowiednio zachęcać lub zniechęcać aktorów do wywołania przewrotu (Streeck i Thelen 2005) – perspektywa historyczna i socjologiczna.
6. Złożoność instytucjonalna: złożoność kolektywnych wzorców instytucji oraz liczba i zakres ich wzajemnych powiązań powodują powstawanie różnorodnych interpretacji instytucji i dróg ich transformacji (Halliday i Carruthers 2007) – perspektywa socjologiczna i wyboru publicznego (Campbell 2010, s. 6-18).

Ogólna obserwacja w sferze refleksji nad zmianą instytucjonalną sprowadza się do stwierdzenia o dominacji zjawiska wyłaniania się hybrydowych rozwiązań, łączących stare cechy instytucji z nowymi odsłonami wariantów instytucjonalnych. Wypracowane rozwiązania konfrontacyjne czy adaptacyjne w większości przypadków nie podlegają łatwemu przyporządkowaniu teoretycznemu, wyjaśnianiu czy przewidywaniu.

Zmiana instytucjonalna często przybiera postać procesu instytucjonalizacji wzorców. Proces ten przebiega trójstopniowo z podziałem na etapy:

- a) habitualizacji: adaptowanie i transformowanie zewnętrznych wzorców poprzez poddanie ocenie ich przydatności do rozwiązywania kontekstowych problemów,
- b) obiektywizacji: asymilowanie środowiska z nowo przyjętymi wzorcami, konsekwencją czego jest ich trwałe wkomponowanie w kulturę organizacyjną instytucji (Peters 2000),
- c) osadzenia: poszerzanie zasięgu oddziaływania przyjętych wzorców w drodze ich transmisji na kolejnych uczestników porządku instytucjonalnego (Berger i Luckmann 1967).

Użyteczne uzupełnienie badań nad ewolucją zmian instytucjonalnych reprezentuje charakterystyka relacji występujących między porządkiem instytucjonalnym a instytucjami opracowana przez Richarda W. Scotta (1995). Pierwszy poziom dotyczy sfery regulacyjnej, w tym odniesienia się do zasadniczych ról państwa, stanowienia instytucji i sankcjonowania ich działania. W tym wymiarze dołączenie do dominujących instytucji wiąże się z możliwością właściwego realizowania zadań. Racjonalność postępowania polega na dostosowaniu się do istniejących w otoczeniu zbiorów zasad i wymagań w celu osiągnięcia pełnego zinstytucjonalizowania (Meyer i Scott 1983, s. 149). Kolejny poziom ma charakter kognitywny i odwołuje się do dominujących symboli i wzorców w środowisku

zewnątrznym. W tym przypadku ocenie podlega zarówno atrakcyjność oferowanych rozwiązań, jak i nieuchronność dokonujących się przemian społecznych. Ostatni wymiar stanowi wyjaśnienie normatywne, które określa utożsamiane wartości i normy kierujące procesem adaptacji aktorów do zmian. Wymiar ten analizuje zachowania instytucji jako strategię do długookresowego przetrwania (Meyer i Rowan 1977, s. 252). W tym znaczeniu relacje łączące porządek instytucjonalny z instytucjami mają charakter subiektywny, odzwierciedlający kulturową zgodność, konieczne ramy normatywne oraz spójność z obowiązującymi regułami gry (Scott 2008, s. 45).

Przedstawione powyżej rozważania służące interpretacji składowych porządku instytucjonalnego w rozumieniu perspektywy historycznej, socjologicznej i teorii wyboru publicznego, wyposażając w wiedzę umożliwiającą kompleksowe rozumienie złożonej materii rozważań instytucjonalnych. W oparciu o nią możliwe jest podjęcie próby autorskiego zdefiniowania kluczowych dla tej pracy doktorskiej kategorii analitycznych. Na potrzeby realizacji celów badawczych dysertacji zostały one zdefiniowane w następujący sposób:

1. Aktor – jednostka cechująca się relatywnie szerokim zakresem autonomii, dążąca do realizacji partykularnych interesów w oparciu o kryteria instrumentalnej racjonalności i użyteczności, jak i kierująca się indywidualnym zbiorem reguł aksjologicznych, ograniczanych przez kontekst społeczno-normatywny oraz historycznie warunkowane otoczenie instytucjonalne. Aktor wpływa na instytucje poprzez internalizm i eksternalizm relacji.
2. Idee – generalne schematy kognitywne wyższego rzędu stanowiące aksjologiczną podstawę porządku instytucjonalnego, strukturyzujące zwrotne oddziaływanie zależności między aktorem i instytucją, odzwierciedlające wartości ewolucji historycznej, społecznej i politycznej. Idee stanowią podstawowy komponent indukujący charakter i przebieg zmiany instytucjonalnej, zarówno w zakresie zmiany orientacji aktorów wobec instytucji wywołanej zmianą dominującego ładu instytucjonalnego, jak i transformacji reguł instytucjonalnych warunkowanej przeobrażeniami w zachowaniach aktorów.
3. Instytucje – nieformalne i formalne reguły stosowania i egzekwowania schematu kognitywnego reprezentowanego przez idee. Są one zarówno procesem, jak i strukturą, stanowiąc efekt historycznie osadzonych interakcji społeczno-gospodarczych. Instytucje, pełniąc funkcję poznawczą wobec logiki konsekwencji i logiki stosowności,

określają motywacje, możliwości i ograniczenia aktorów. Ich rolą jest także określanie pozycji aktora w układzie instytucjonalnym, w tym wytyczanie pola jego instytucjonalnej niezależności.

4. Krążenie idei – zjawisko wytwarzania, modyfikowania²² i upowszechniania idei stanowiących podstawę konsolidacji lub rekonfiguracji instytucji poprzez zmianę orientacji aksjologicznych i instrumentalnych aktorów posiadających potencjał wywoływania zmiany instytucjonalnej. Zjawisko krążenia idei konstituuje procesy przyczynowo-skutkowe o charakterze horyzontalnym warunkowane dynamiką otoczenia, stopniem jego turbulencji systemowej oraz towarzyszącej jej niepewności.
5. Przerwana równowaga – momenty lub określone okresy, których efektem jest zmiana reguł konstytutywnych dominującego porządku instytucjonalnego, wywołana erozją jego legitymizacji lub zdarzeniem o charakterze emergentnym. Konsekwencją przerwanej równowagi jest przyjęcie nowej formuły instytucjonalnej wraz z nowymi wzorcami postępowania w oparciu o dostępne idee²³.
6. Wytwórcy idei – rzecznicy rozwiązań instytucjonalnych o wysokim autorytecie społecznym, którzy poprzez posiadaną wiedzę i umiejętność społecznej perswazji potrafią skutecznie wpłynąć na opinię publiczną. Wytwórcy idei mają potencjał do wywołania i przeprowadzenia zmiany instytucjonalnej w sposób zgodny z ich aksjologicznymi przekonaniem i partykularnymi oczekiwaniami.
7. Zmiana instytucjonalna – całościowy lub częściowy, ewolucyjny lub gradualny proces przeobrażeń reguł instytucjonalnych stanowiących fundament równowagi instytucjonalnej. Efektem zmiany instytucjonalnej jest dominujący porządek instytucjonalny. Analiza zmian instytucjonalnych oferuje wyjaśnienie istoty tych zmian oraz konsekwencji nowo przyjętego zestawu reguł kognitywnych, w tym roli kluczowych komponentów normatywnych i funkcjonalnych porządku instytucjonalnego, tj. idei, aktorów i instytucji. Zmiana instytucjonalna może być wywołana zarówno przez czynniki endogeniczne, jak i egzogeniczne oraz napięcia występujące między nimi.

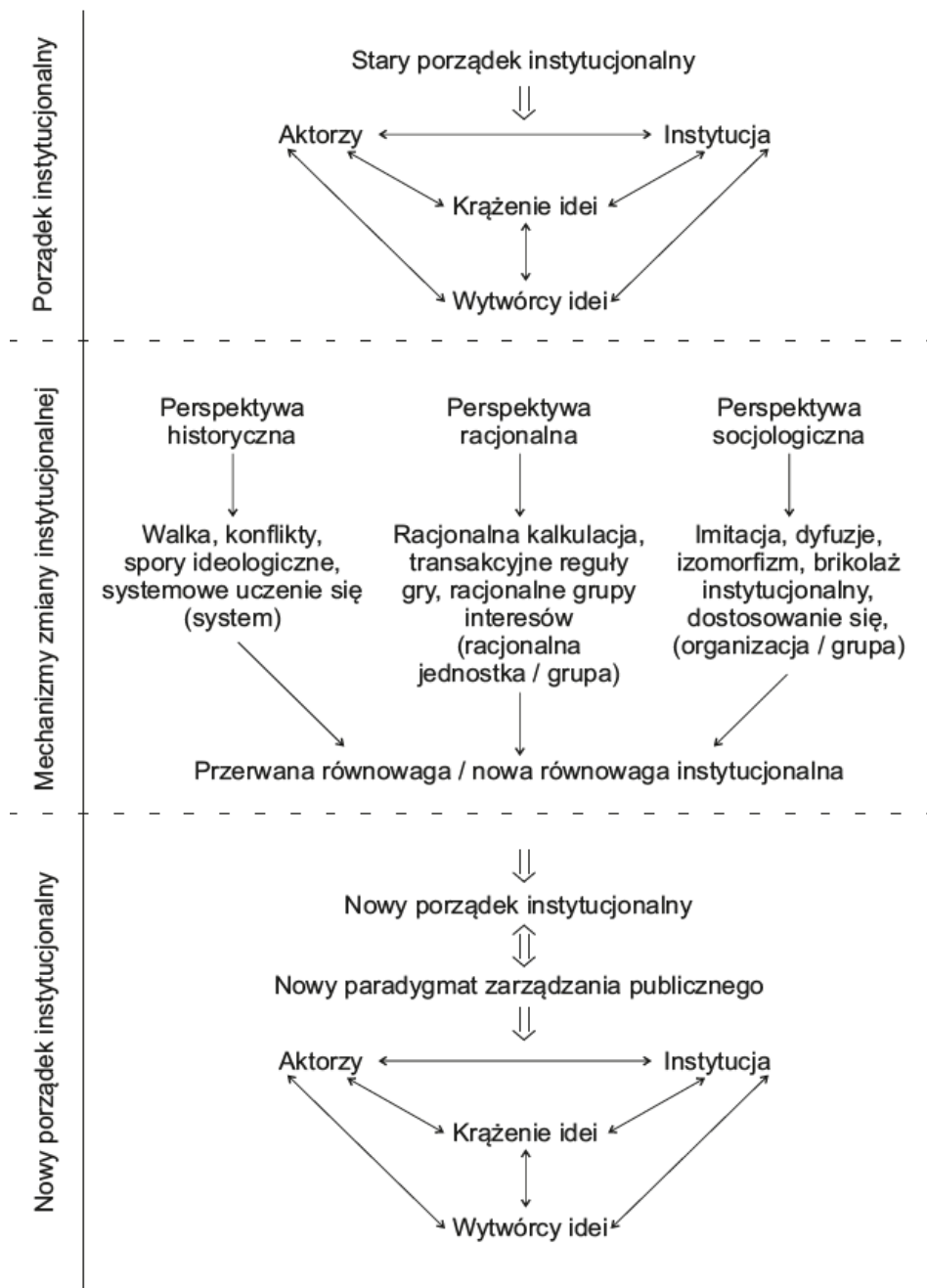
Przywołane powyżej definicje zostały skonstruowane w oparciu o założenia teoretyczne rozwijane na gruncie trzech nurtów nowego instytucjonalizmu (historycznego,

²² Modyfikowanie może oznaczać proces łączenia, dzielenia się i amalgamacji idei poprzez przybranie wyraźnych konturów lub mglistego zacierania się granic. Od instytucjonalnej habitacji po separatyzm.

²³ Przerwana równowaga symbolizuje moment lub okres założycielski nieformalnej równowagi instytucyjnej, która poprzez stopniowe ugruntowanie osiąga celowy stopień formalizacji.

socjologicznego i teorii wyboru publicznego). To integrujące podejście jest wyrazem przekonania autorki pracy o konieczności budowania oryginalnych konceptualizacji odwołujących się do centralnych założeń wspomnianych orientacji nowego instytucjonalizmu poprzez wykorzystanie ich synergicznego i komplementarnego potencjału.

Poniżej zaprezentowano schemat zależności składowych porządku instytucjonalnego poprzez projekcję zależności występujących między nimi oraz implikacji z tego wynikających (rysunek 1).



Rysunek 1. Schemat interpretacyjny zależności elementów porządku instytucjonalnego
 Źródło: opracowanie własne.

W prezentowanym schemacie współzależności aktorami są podmioty, które adresują oczekiwania wobec instytucji, tworząc ich podstawy konceptualne. Pełnią one także bardzo ważną rolę pośrednika w relacji idei z instytucjami. Te pierwsze jako konstrukty poznawcze nie są w stanie wpływać na instytucje bez podjęcia próby ich materializacji poprzez zaangażowanie się aktorów. W tak zarysowanej współzależności idee odpowiadają na pytanie o wewnętrzne powody i indywidualne preferencje, determinujące zachowania i decyzje aktorów poszukujących wyjaśnienia rzeczywistości w danym kontekście. Aktywność aktorów może być na tyle silna, że będzie ona bezpośrednio wpływać na zmianę instytucjonalną, inicjując podstawy nowej strukturalnej zmiany. Ostateczny kształt idei jest z kolei efektem sprzężeń powstałych na skutek przemieszczania i ścierania się norm i wartości oraz nacisków ze strony wytwórców idei. Proces krążenia idei wskazuje na konteksty odpowiedzialne za przesunięcia w obrębie poszczególnych modeli zarządzania publicznego, identyfikując ich punkty styczności oraz momenty progowe²⁴. Drugi element, czyli wytwórcy idei to aktorzy mający kluczowy wpływ na decydentów publicznych w zakresie kształtowania i podejmowania przez nich działań reformatorskich. W ramach takiego układu zależności zmiana instytucjonalna może być wywołana bezpośrednio zarówno przez idee, jak i wytwórców idei posiadających potencjał do inicjowania, osłabiania lub wzmocnienia zmiany instytucjonalnej. Idee jako katalizatory zmian, poprzez siłę zakorzenionych w nich narracji, mogą prowadzić również do wywołania zjawiska przerwanej równowagi, wskazując na możliwość lub konieczność podjęcia określonej reformy, legitymizując w oczach wpływowych aktorów społecznych celowość reorientacji dominującego porządku instytucjonalnego. Zjawiska te mogą przybrać postać długookresowej zmiany lub zostać wywołane przez zdarzenie incydentalne o znaczeniu przełomowym. Z kolei instytucje wyposażają aktorów społecznych w wiedzę o normatywnych i społecznie uznawanych zasadach funkcjonowania życia publicznego, wytworzonych i ugruntowanych poprzez mechanizmy ewolucyjnych procesów długiego trwania. Na straży względnej trwałości instytucji mogą stać zarówno historycznie ugruntowane normy i przekonania, jak i konstelacje interesów wpływowych aktorów społecznych, istotnie wpływając na kształt, zakres i dynamikę zmian instytucjonalnych. Ostatnim komponentem z katalogu kategorii konceptualnych, jest zmiana instytucjonalna, będąca konsekwencją integracji oraz ewolucji idei, instytucji i aktorów, która stanowi narrację objaśniającą nowy porządek instytucjonalny.

²⁴ Momenty progowe należy rozumieć jako czas sprzężenia się idei wywołany przerwaniem równowagi.

Dopełnieniem tej interpretacji są spostrzeżenia Marka Blytha wysnute w drodze intelektualnej eksploracji zależności podstawowej triady rzeczywistości społeczno-gospodarczej, na którą składają się interesy, instytucje i idee. Jego zdaniem centralne miejsce zajmują idee jako te, które posiadają zdolność zredefiniowania interesów aktorów. W przypadku instytucji nadrzędny wpływ idei polega na wymogu ich uwzględniania dla pełnej kompatybilności procesów. Instytucje nie mogą funkcjonować bez określonego zbioru norm i reguł (Blyth 2002).

Tabela 3. Przedstawiciele klasycznych nurtów nowego instytucjonalizmu

Instytucjonalizm historyczny	Instytucjonalizm socjologiczny	Teoria wyboru publicznego
C.R. Darwin (1859), P.J. DiMaggio i W.W. Powell (1983, 1991), T. Skocpol i M. Weir (1985), P.A. Hall (1986) March i Olsen (1998), D.C. North (1990), J. Goldstein (1993), E.M. Immergut (1992), J. Goldstein i R.O. Keohane (1993), P. Pierson (1994), J.F. Nash (1991), P.A. Hall i R.C.R. Taylor (1996), J. Haydu (1998), R.H. Bates i in. (1998), K. Thelen (1999), P.H. Thornton i W. Ocasio (1999), J.W. Meyer i R.L. Jepperson (2002), P. Pierson (2000a, 2000b), B. Blyth (2002), S.J. Gould (2002), B.G. Peters, J. Pierre i D.S. King (2005), J.G. March i J.P. Olsen (2005), P.A. Hall i K. Thelen (2008), W. Streeck i K. Thelen (2005)	March i Olsen (1976, 1884, 1998), J. Meyer i B. Rowan (1977), Scott i Meyer (1983, 1994), P.S. Tolbert i L.G. Zucker (1983), G.M. Thomas i in (1987), M.A. Hajer (1995), J.W. Meyer (1997), S. Berman (1998), B.G. Peters (2000), R.L. Jepperson (2002), G. Helmke i S. Levitsky (2004), R. Hasse i G. Krücken (2005), J.L. Campbell (1998, 2002, 2004, 2010), T. Halliday i B. Carruthers (2007), V.A. Schmidt (2002, 2006, 2008), C. Hay (2006, 2011), A. Ocasio, P.H. Thornton i Lounsbury M. (2012), J.W. Meyer i P. Bromley (2013), J.L. Campbell i O.K. Pedersen (2014), R.W. Scott (1991, 2008), S. Mazur (2011, 2017a, 2020), Meyer i Bromley (2013)	J.G. March i H.A. Simon (1958), R.H. Coase (1960), J.M. Buchanan i G. Tullock (1962), M. Olson (1965), G. Tullock (1965), W.A. Niskanen (1971), M.D. Cohen, J.G. March i J.P. Olsen (1972), D.C. North i R.P. Thoma (1973), O.E. Williamson (1985), M. Douglas i A.B. Wildavsky (1982), E. Ostrom (1986), D.C. North (1990), J. Knight (1992), P. Sabatier i H. Jenkins-Smith (1993), R.O. Keohane i L.L. Martin (1995), F.W. Scharpf (1994, 1997), A.D. Jr. Chandler (1977), J. Beckert (1999), M. Levi (1999), B. Amable (2003), S. Fernandez i H.G. Rainey (2006), C. Hardy i S. Maguire (2010), W. Kickert (2010), M. Voronov i K. Weber (2016)

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe zestawienie jest próbą kategoryzacji wiodących badaczy idei poruszających się w ramach nurtów nowego instytucjonalizmu. Stanowi ona uproszczoną, po części eklektyczną, interpretację uwzględniającą policentryczność zainteresowań

teoretycznych przywołanych badaczy. Ich przypisanie do określonych nurtów nowego instytucjonalizmu jest normatywnie neutralne i służy jedynie zobrazowaniu bogactwa rozważań prowadzonych w jego obrębie.

Rozdział drugi: Reformy zarządzania publicznego – perspektywa międzynarodowa

2.1. Wprowadzenie

Celem tego rozdziału jest z jednej strony opisanie uwarunkowań, które wpływają na decyzje dotyczące wyboru określonych strategii reform sektora publicznego, z drugiej natomiast dokonanie analizy typów tych strategii. Przyjęto, że kluczowymi czynnikami decydującymi o wyborze określonej strategii są: reżim polityczny, elity, system administracyjny, kultura organizacyjna.

W tej części pracy doktorskiej omówiono również kluczowe modele zarządzania publicznego. Następnie skupiono się na czynnikach determinujących ścieżkę modernizacji instytucji publicznych, przesłankach reform zarządzania publicznego, strategiach zmiany układów instytucjonalnych w ujęciu historycznym, w tym na procesie świadczenia usług publicznych. W zakresie problemowym tego rozdziału znalazły się także kwestie dotyczące modeli zarządzania publicznego, tj. paradygmatu biurokratycznego, przez rynkowy, sieciowy do perspektywy neoweberowskiej – neohierarchicznej.

Analizie poddano okres sięgający lat 50. XX wieku, kiedy to celem władz publicznych w wielu krajach była racjonalizacja administracji publicznej, szczególnie przebudowa służby cywilnej. Kolejny etap przypadający na przełom lat 60. i 70. XX wieku charakteryzował się podejściem strategicznym do procesu reformowania państwa oraz jego decentralizacji i dekoncentracji. W latach 80. XX wieku doszło do momentu przełomowego w rozumieniu ewolucji modeli zarządzania publicznego pod wpływem narastającej presji ekonomicznej i społecznej oraz rosnącej fali neoliberalizmu. Rozwijany w tym okresie rynkowy model zarządzania państwem oferował znaczące uelastycznienie, unowocześnienie i urynkowanie instytucji publicznych. Wraz z początkiem XXI wieku doszło do rewizji dominującego paradygmatu zarządzania publicznego w kierunku sieci, partycypacji i współzarządzania. Obecnie za wartościowy model zarządzania publicznego uznaje się ten uwzględniający potrzebę adaptacji do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w sposób umożliwiający rządowi narodowemu budowanie konkurencyjnej pozycji państwa w świecie dynamicznie zachodzących zmian.

W części końcowej tego rozdziału przedstawiono ocenę analizowanych modeli zarządzania publicznego oraz zarysowano kierunki ich potencjalnych zmian.

2.2. Przesłanki reform zarządzania publicznego

Logika procesu reformowania sektora publicznego w ostatnim stuleciu znajduje swoje odzwierciedlenie w modelach zarządzania publicznego rozpiętych od paradygmatu biurokratycznego, przez rynkowy i sieciowy do perspektywy neoweberowskiej. Modele te są postrzegane jako emanacja koncepcji konstytuujących podstawy reform zarządzania publicznego, podlegających nieustannym przeobrażeniom (Rhodes 1997; Jessop 2002 s. 228; Pawłowska, Radzik-Maruszak i Itrich-Drabarek 2023).

U podstaw reform zarządzania publicznego inicjowanych w latach 50. XX wieku legło założenie o konieczności racjonalizacji działań administracji publicznej poprzez doskonalenie prawa, struktur organizacyjnych oraz procedur administracyjnych. W tym okresie ostrej krytyce poddana została biurokratyczno-socjologiczna wizja zarządzania państwem jako nieefektywna i nieskuteczna (Bevir 2007, s. 58). Działania modernizacyjne przybrały, zasadniczo, charakter strukturalny i proceduralny, zmierzając do ograniczenia podstawowych dysfunkcyjności wynikających z klasycznego modelu biurokracji, a zarazem były one wyrazem wiary w skuteczność tzw. „naukowego zarządzania” (ang. *scientific management*). Największą aktywnością na polu reform zarządzania publicznego w tym okresie wykazały się kraje takie jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, upatrując w nich sposobu na budowanie sprawnej administracji publicznej (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 25-26). W państwach tych dokonano stopniowej, ale zarazem gruntownej, rewizji założeń modelu biurokratycznego w jego klasycznej postaci, co przejawiało się m.in. otwarciem się na krajowe i międzynarodowe powiązania ekonomiczne i polityczne, zwłaszcza w kontekście intensyfikacji i internacjonalizacji procesów rozwoju społecznego i gospodarczego (Bevir 2007, s. 617).

Reformy podejmowane w tym okresie doprowadziły do zmiany podejścia do służby cywilnej, dotąd kreowanej na elitę urzędniczą przywiązaną do wartości publicznych, hierarchii i etosu służby publicznej, w pełni odizolowaną od świata polityki i społeczeństwa (Robinson 2015, s. 4). Celem tych reform było wprowadzenie takiego systemu kontroli urzędników państwowych, który służyłby zwiększeniu efektywności ich działań, zwalczaniu korupcji oraz eksponowaniu służebnej roli służby cywilnej wobec obywateli, w tym wypracowaniu skutecznego mechanizmu równoważenia partykularnych preferencji wytwórców idei z interesem publicznym (Osborne 2006, Denhardt i Denhardt 2011).

Przełom lat 60. i 70. XX wieku, w kontekście reform sektora publicznego, wiąże się z silnie demonstrowanym strategicznym podejściem do modernizacji mechanizmów

zarządzania publicznego, szczególnie widocznym w USA, Francji i Wielkiej Brytanii. Podstawową przesłanką tych reform była potrzeba wzmocnienia strategicznego potencjału państwa do projektowania i wdrażania reform sektora publicznego oraz optymalizacji strategii zarządzania nimi (Bevir 2007, s. 787). W tym okresie na znaczeniu zyskała analiza kosztów i korzyści, wykorzystywana w procesach decyzyjnych, oparta na założeniach utylitarnej logiki ekonomii (Painter i Peters 2010, s. 237). Sprzyjało temu także poszerzanie sfery polityki regulacyjnej państwa oraz wyposażanie instytucji publicznych w narzędzia promowania strategii i technik operacyjnych służących efektywnemu zarządzaniu krajowymi zasobami rozwojowymi (Gant 2006).

Ważny obszar zmian dotyczył procesu decentralizacji i dekoncentracji, który polegał na delegowaniu przez rząd centralny zadań, kompetencji i funkcji na niższe szczeble struktury administracyjnej (McCourt 2013, s. 5). Znaczącą rolę w tym procesie odegrała krytyka biurokracji, skłaniająca do poszukiwania postmodernistycznych teorii organizacji państwa godzących rosnącą w tym okresie potrzebę pluralizmu z silną legitymizacją państwa do zarządzania sprawami publicznymi oraz potrzebą tworzenia sprawnej i skutecznej administracji publicznej (Denhardt i Denhardt 2002, s. 553).

Proces reformowania zarządzania publicznego nabrał wysokiej dynamiki pod koniec lat 70. i na początku lat 80. XX wieku. Był on zasadniczo powodowany niestabilnością gospodarczą tamtego okresu, rosnącymi deficytami publicznymi, nieefektywnością państwa opiekuńczego, niesprawnością rządów wynikającą z ich „przeciążenia”, zbyt wysokimi obciążeniami fiskalnymi i regulacyjnymi przedsiębiorców oraz uzależnianiem obywateli od coraz bardziej rozbudowanych struktur państwa (Pollitt i Bouckaert 2017 s. 6, 71). Zjawiskom tym towarzyszyła silna presja społeczna na zachowanie lub poprawę dostępności i jakości usług publicznych. Wszystkie te czynniki, jeszcze mocniej niż w poprzednich dekadach, umacniały przekonanie obywateli o nieprzystawalności skostniałej struktury tradycyjnego systemu zarządzania publicznego do osiągnięć ery postprzemysłowej (Osborne i Gaebler 1992), a także potrzebie budowania elastycznych mechanizmów zarządzania publicznego (Peters 1996). Mniej istotny wpływ miał klimat intelektualny kształtujący przekonanie o wyraźnym związku między restrukturyzacją gospodarek krajowych, a poprawą efektywności zarządzania sektorem publicznym, zwłaszcza w kontekście ekonomicznej konkurencyjności państw (Pollitt i Bouckaert 2017 s. 71).

Podsumowując przywołane powyżej spostrzeżenia, należy podkreślić, że do początku lat 80. XX wieku w kluczowych obszarach funkcjonowania państwa dochodziło

do stopniowego wypierania idei państwa opiekuńczego i klasycznego modelu administracji publicznej. Krytyczna ocena tego modelu stała się źródłem do wypracowania, przede wszystkim w krajach anglosaskich, nowego podejścia, odwołującego się do reguł i mechanizmów rynkowych. Paradygmat ten, silnie zakorzeniony w ekonomii klasycznej, miał umożliwić sterowanie państwem w sposób efektywny i skuteczny. Należy przy tym podkreślić, że wraz z przeprowadzaniem tych gruntownych zmian nie słabło przekonanie o konieczności zapewnienia stabilnej struktury administracyjnej, która uznawana była za fundament sektora publicznego. Wynikało to, w istotnej mierze, z przekonania, że jakość administracji publicznej jest pozytywnie skorelowana z rozwojem gospodarczym kraju (Evans i Rauch 1999, s. 748-765). Przeświadczenie to było potęgowane przez silnie obecne w dyskursie publicznym lat 80. XX wieku przekonanie o konieczności demontażu modelu zarządzania sprawami publicznymi osadzonego na fundamentach socjalno-biurokratycznych (Hausner 2008, s. 19).

Promotorzy idei zmiany, głównie reprezentowani przez liberalne elity gospodarcze i instytucje międzynarodowe, domagali się głębokiej zmiany fundamentów i reguł życia społeczno-gospodarczego, tak na poziomie krajów, jak i w wymiarze międzynarodowym. Asumptem do wprowadzenia radykalnych zmian była wizja zbliżającego się upadku państwa dobrobytu. Krytyce poddawano nadmierną szczodrość systemu zabezpieczenia społecznego, która prowadzona w duchu zasad keynesowskiej ekonomii politycznej, doprowadziła do wzrostu inflacji i nieefektywności sektora finansów publicznych (Roll 2014).

W konsekwencji stawianych zarzutów odrzucono praktykę utrzymywania kosztownego i niesprawnego systemu państwa dobrobytu (Nunberg i Nellis 1995). Remedium na jego słabości poszukiwano w sferze gospodarki rynkowej (Mazur 2017b). W tym celu odwołano się do klasycznych teorii ekonomicznych, w oparciu o które konstruowano nowy menedżerski sposób zarządzania w sektorze publicznym, zwany później w Wielkiej Brytanii nowym zarządzaniem publicznym (ang. *New Public Management*, NPM) (Minogue, Polidano i Hulme 1998, McCourt i Minogue 2001), a w USA – „wymyśleniem rządu na nowo” (ang. „*Re-Inventing Government*”) (Robinson 2015, s. 7)²⁵.

²⁵ Przełomową publikacją dla promowania idei Re-Inventing Government był artykuł Ch. Hood, *Public Management for all seasons?* z 1991 roku.

Poza krajami anglosaskimi, wiele reform NPM wdrożyły państwa należące do OECD. Ich wymiar miał jednak charakter selektywny i stanowił on jedynie uzupełnienie wobec rozwiązań organizacyjnych funkcjonujących w danym systemie administracji publicznej (McCourt i Minogue 2001, Pollitt i Bouckaert 2004, Hope 2005, Sarker 2006, Cheung 2011).

Okres koncentracji na wzroście efektywności instytucji publicznych trwał aż do końca lat 90. XX wieku. Mimo że NPM opisywany był jako globalny paradygmat (Borins 1996, s. 65), to jego rozprzestrzenianie się ograniczał nadmiernie konserwatywny charakter krajowych systemów administracyjnych. W konsekwencji wraz z początkiem XXI wieku stopniowo dochodziło do dewaluacji założeń NPM, przy jednoczesnym wprowadzaniu nowych reform zorientowanych na budowę wielopoziomowego zarządzania, strategicznych partnerstw, integrację działań struktur państwa, zaufanie i przejrzystość (Pollitt i Bouckaert 2017). Reformy te zwyczajowo określa się współzarządzaniem (ang. *governance*)²⁶.

W tym czasie odnotowywano wysoką dynamikę zmian, dużą aktywność wyedukowanego i świadomego swoich możliwości społeczeństwa oraz gwałtownie postępujący rozwój technologii. Fala tych reform stała się także odpowiedzią na niekorzystne skutki wynikające z modelu rynkowego. Zarzucano mu nadmierne przywiązanie do wskaźników efektywnościowych, czy też fragmentaryzację sektora publicznego prowadzącą do niejasnego podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności. Na znaczeniu zyskiwała e-administracja postrzegana jako sposób na wykorzystanie postępu technologicznego w sektorze publicznym pozwalającego m.in. na zwiększenie jego produktywności, usprawnienie i zwiększenie dostępu obywateli do informacji publicznych, czy też zrewolucjonizowanie podejścia do sposobu uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji (Bekkers i Homburg 2005).

Pod koniec lat 90. XX wieku instytucje publiczne stanęły w obliczu dwojakiego rodzaju presji. Z jednej strony postulowano, aby władza publiczna poprzez decentralizację została w znacznym stopniu transferowana do samorządu terytorialnego. Z drugiej strony narastało oczekiwanie, aby w dobie postępującej globalizacji nastąpiło przeniesienie ośrodków decyzyjnych na poziom międzynarodowy (Mazur 2017c). Oba scenariusze zakładały porządek instytucjonalny, w którym dochodzi do rozproszenia władzy, rozluźnienia formalnych ram działania instytucji, sieciowych mechanizmów rządzenia oraz

²⁶ Modną na owe czasy koncepcją była także Nowa Teoria Administracji Publicznej (Bourgon 2007) oparta na koncepcjach obywatelstwa i interesu publicznego, wyrażonego jako wspólne interesy obywateli, a nie jako agregacja partykularnych interesów elit lub rynku.

współpracy interesariuszy reprezentujących różnego rodzaju cele i wartości (Bevir 2011, s. 2).

Początek XXI wieku obfitował w kolejne reformy zarządzania publicznego. Na kanwie doświadczeń nowego zarządzania publicznego oraz modelu partycypacyjnego, rozpoczęto poszukiwanie nowych sposobów zarządzania sektorem publicznym, które byłyby odpowiednie dla wyłaniających się wyzwań globalizacyjnych, nieustannie wykazujących potrzebę konwergencji krajowych systemów administracyjnych publicznej (Kettl 2000; Knill 2001).

Globalizacja, w kontekście reform zarządzania publicznego, jest z jednej strony traktowana jako naturalna konsekwencja rozwoju technologicznego i przemian społecznych, z drugiej uznaje się ją za ideologię, której orędownicy dążą do wykreowania globalnego rynku, zagrażającego suwerenności państw narodowych. W wymiarze praktycznym, zjawisko globalizacji oferuje nowe wzorce polityczne, ekonomiczne i administracyjne, które mogą stać się skutecznym narzędziem walki ze złożonymi problemami, jak również mogą przyczynić się do pogłębiania niesprawiedliwości i różnic na poziomie państw i poszczególnych grup społecznych.

Tendencją globalną reform zarządzania publicznego jest redefiniowanie roli państwa. Zmierza ona w trzech kierunkach: 1) wykorzystania metod zarządzania makroekonomicznego w szerokim zakresie; 2) transferu zadań publicznych do sektora gospodarczego i pozarządowego; 3) budowania pozycji konkurencyjnej państwa mającej na celu przyciągnięcie globalnego kapitału i rozwój gospodarek krajowych (Jessop 1999). W rezultacie mamy do czynienia z silną reorientacją strategii działania instytucji publicznych, stale poszukujących sprawniejszych form działalności organizacyjnej, administracyjnej i finansowej (Killian 2008, s. 9-12).

Zjawisko globalizacji w znaczący sposób doprowadziło do przełomu w promocji idei dobrego rządzenia (ang. *good governance*), zainicjowanej przez Bank Światowy (ang. *World Bank*) na potrzebę implementacji²⁷ programu podnoszenia jakości działania instytucji publicznych (Harrison 2001). Okresem intensywnego krążenia tych idei modernizacyjnych były lata 90. XX wieku, w których przyjęto założenia konsensusu waszyngtońskiego sygnowanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. *International Monetary Fund*) i Bank Światowy. Globalne ruchy reformatorskie sprzyjały realizacji tzw. „polityki dostosowawczej” (ang. *adjustment policy*) i „polityki

²⁷ Kluczowym elementem implementacji systemu jakości kształcenia był proces monitorowania jego efektów.

warunkowości” (ang. *policy of conditionality*), które Peter Burnell i Vicky Randall określali mianem uniwersalnego ruchu zmierzającego do wprowadzenia neoliberalnych reguł zarządzania państwem (Burnell i Randall 2004, s. 5). Efektem realizowanych programów publicznych był wzrost popularności idei nowego zarządzania publicznego oraz szerokie wykorzystanie mechanizmów rynkowych w praktyce działania instytucji publicznych. W sposób syntetyczny do wpływu globalizacji na reformy zarządzania publicznego można odnieść się poprzez następujące hasła: deterytorializacja, ograniczenie hegemonicznej roli państwa, wzajemne powiązania, prędkość, intensywność i jednoczesność (Killian 2008, s. 20). Dla oceny stopnia intensywności występowania tych zjawisk oraz wynikających z tego efektów istotne znaczenie ma dojrzałość instytucjonalna państwa, w tym: poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, jakość kultury organizacyjnej, czy też powiązanie z międzynarodowymi strukturami o charakterze regulacyjnym i zarządczym (Killian 2008, s. 20-21).

Narastający krytycyzm wobec rynkowych metod zarządzania państwem wzmacniało poczucie braku bezpieczeństwa, wywołane przez ataki terrorystyczne czy redukcję wydatków na politykę społeczną (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 8). Okoliczności te wymusiły na rządach wielu państw konieczność podjęcia działań zmierzających do przywrócenia państwu jego responsywnego charakteru, w drodze decentralizacji struktur państwa, jak również odpaństwowienia i umiędzynarodowienia krajowych programów reform (Jessop 2016, s. 163-202).

W reakcji na postępującą globalizację i jej negatywne konsekwencje oraz narastające ułomności rynkowego modelu zarządzania publicznego w krajach Europy kontynentalnej ukształtował się neoweberyzm (ang. *Neo-Weberian State*). Przyczyną zwrotu mającego miejsce u schyłku pierwszej dekady XXI wieku było powszechne poczucie zawodności neoliberalnego porządku wobec możliwości sprostania aspiracjom i oczekiwaniom obywateli. Te negatywne konsekwencje, wzmacniane światowym kryzysem gospodarczym, niekorzystnie wpływały na polityków, ale także na obywateli wielu państw. Rynkowe reformy zarządzania publicznego, przejawiające się m.in. przez prywatyzację, preferencyjny system podatkowy dla kapitału, deregulację mechanizmów zarządzania państwem, obniżenie wydatków socjalnych, z biegiem czasu prowadziły do demontażu państwa dobrobytu (Fourcade-Gourinchas i Babb 2002, s. 533-537). Zjawisko to wywołało powszechne niezadowolenie obywateli w wielu krajach.

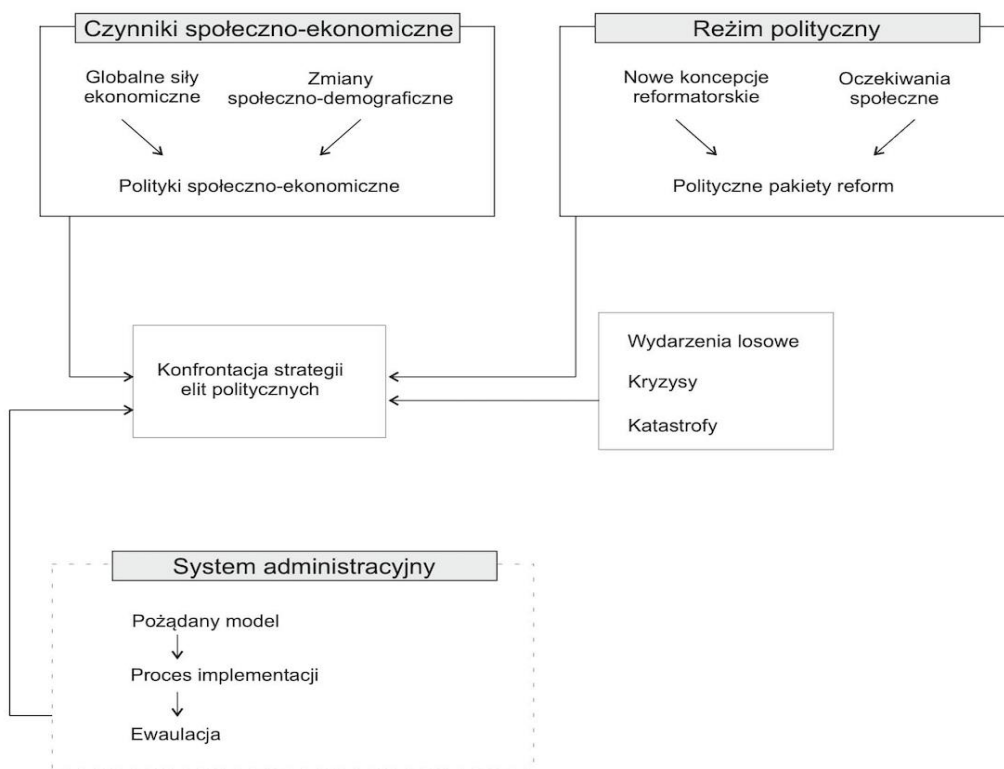
Neoweberyzm, poza krytycznym stosunkiem do idei rynkowego modelu zarządzania publicznego, który zdaniem oponentów tego drugiego doprowadził do dewastacji systemów zabezpieczenia społecznego, rości sobie także prawo do kompensacji zawodności jednego z odłamów modelu współzarządzania jakim jest przytoczona już koncepcja dobrego rządzenia (Drechsler 2005).

W ostatnich kilku dziesięcioleciach na trajektorię reform zarządzania publicznego znaczący wpływ wywarły środowiska akademickie. To nierzadko naukowcy pełnili znaczącą rolę w projektowaniu reform sektora publicznego i przeprowadzaniu analiz ich skutków. Podstawy do formułowania wniosków w tym obszarze obejmują spektrum od tradycji zarządzania naukowego przez nowoczesną ekonomię instytucjonalną do współcześnie promowanego podejścia behawioralnego i sieciowego (Lynn 1994, s. 232).

Jak zauważają Christopher Pollitt i Geert Bouckaert, kluczowymi determinantami w procesach modernizacji sektora publicznego były:

- a) czynniki społeczno-ekonomiczne (globalna gospodarka, zmiany społeczno-demograficzne) wpływające na politykę państwa,
- b) reżim polityczny (nowe koncepcje reform, oczekiwania społeczne) kształtujące pakiety reform,
- c) rywalizacja elit politycznych na polu rozstrzygnięć strategicznych silnie kształtowanych przez wydarzenia losowe (kryzysy, katastrofy, konflikty),
- d) system administracyjny (jego preferowany model, sposób działania oraz sposób ewaluacji).

Poniżej zamieszczono graficzną prezentację niniejszego schematu interpretacyjnego.



Rysunek 2. Czynniki determinujące reformy zarządzania publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 33).

Przywołany powyżej schemat uzmysławia, że jedną z kluczowych przesłanek podejmowania reform sektora publicznego są kryzysy gospodarcze, które swoimi konsekwencjami dotyczą krajowe i światowe gospodarki. Sytuacje kryzysowe, nie tylko o charakterze gospodarczym, skłaniają decydentów do podejmowania odważnych, czasami radykalnych decyzji, które w stabilnych warunkach nie zostałyby podjęte z powodu ich zbyt dużych kosztów politycznych lub ryzyka ich społecznego odrzucenia. W czasach kryzysów ekonomicznych dochodzi do tego silne napięcie między koniecznością respektowania reguł fiskalnych a nieuchronnością redukcji wydatków socjalnych wynikającego z groźby utraty poparcia obywateli, bez którego nie sposób podejmować i realizować strategicznych decyzji (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 27). Kryzys z 2008 roku spowodował szereg innych niepokojących zjawisk, w tym spadek zaufania obywateli do państwa. Narodowe systemy administracyjne z jednej strony stanęły przed koniecznością skutecznego reprezentowania własnych interesów w rozwijających się sieciach transnarodowych, z drugiej zachowania konkurencyjności na wspólnych rynkach. Problem zanikającego zaufania społecznego odnosił się tzw. polityki strachu (ang. *the politics of fear*) związanej z pogarszającą się kondycją systemów zabezpieczenia społecznego, narastającym ryzykiem ataków

terrorystycznych (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 7), czy wreszcie kryzysami militarnymi, ekologicznymi i zdrowotnymi.

Konkludując rozważania nad przesłankami wdrażania reform zarządzania publicznego, warto zauważyć, że zarówno determinanty zmian *per se*, jak i docelowe trajektorie tych modeli, w praktyce nigdy nie występują w idealnej, zharmonizowanej postaci. Uwarunkowania otoczenia instytucjonalnego oraz atrybuty porządków administracyjnych skłaniają inicjatorów reform do stosowania hybrydowych form modernizacji sektora publicznego, z wyłączeniem radykalnych i ideologicznie motywowanych zmian (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 150). Istotne znaczenie ma zjawisko przemieszania się, polegające na uniwersalizacji rozwiązania inkorporowanego na potrzebę wąsko zakrojonej modyfikacji sektora publicznego. Na ogół proces ten polega na wprowadzaniu zagranicznej innowacji, która po określonym czasie, w wyniku dyfuzji, staje się znaczącą ogólnosystemową zmianą. Strategia szerszej adaptacji może być jednak kontestowana (Teubner 1998), zwłaszcza w państwach, w których występują silne spory wokół idei modernizacyjnych (Painter i Peters 2010, s. 237).

Poniżej w sposób syntetyczny sformułowano przesłanki reform zarządzania publicznego:

- a) eliminacja dysfunkcyjności dominującego klasycznego modelu biurokracji,
- b) brak strategicznego i racjonalnego podejścia do zarządzania publicznego,
- c) deficyty w finansach publicznych, w tym ograniczenie wydatków publicznych,
- d) niska skuteczność systemu zabezpieczenia społecznego,
- e) konieczność dorównywania tempu rozwoju społeczno-gospodarczego,
- f) nadmierny rozrost struktur administracyjnych,
- g) presja społeczna na podniesienie jakości i dostępności usług publicznych,
- h) kryzysy gospodarcze,
- i) niezadowolenie społeczne,
- j) niska elastyczność narzędzi i mechanizmów zarządzania publicznego,
- k) presja płynąca ze świata biznesu,
- l) aktywne środowiska naukowe i eksperckie tworzące idee i koncepcje reform zarządzania publicznego,
- m) rozwój technologiczny,
- n) działalność elit politycznych silnie wspierających procesy modernizacji sektora publicznego,

- o) aktywizujące się społeczeństwo obywatelskie,
- p) rozczarowanie neoliberalną wizją zarządzania publicznego, która przyczyniła się do dekompozycji zasadniczych funkcji państwa,
- q) ruchy globalizacyjne, w tym wzrost znaczenia złożonych problemów i koncepcji dobrego rządzenia,
- r) wzrost rozliczalności i responsywności państwa i jego administracji.

Tabela 4. Strategie reform zarządzania publicznego w ujęciu historycznym

Okres	Typ reformy	Sposoby reagowania
1950-1960	organizacyjno-proceduralna	- racjonalizacja działalności administracji publicznej poprzez eliminację dysfunkcyjności klasycznego modelu biurokratycznego - wzrost znaczenia „zarządzania naukowego” w projektowaniu polityk publicznych
1960-1970	strategiczna	- eksponowanie roli strategicznego potencjału państwa w zarządzaniu publicznym - decentralizacja i dekoncentracja władzy i kompetencji
1970-2000	rynkowa	- ograniczenie deficytów w finansach publicznych - stosowanie założeń neoliberalnej wizji transformacji sektora publicznego - podniesienie jakości i dostępności usług publicznych - rozwój e-administracji
2000-do współczesności	partycypacyjno-sieciowa	- budowanie wielopoziomowego partnerstwa - integracja działań struktur państwa - wzmacnianie zaufania społecznego do instytucji publicznych
2010-do współczesności	neoweberowska	- zwiększenie znaczenia roli państwa narodowego - poszukiwanie równowagi między klasyczną administracją publiczną a modelem rynkowym - wzmacnianie zdolności elastycznego reagowania na wyzwania globalizacyjne

Źródło: opracowanie własne.

Powiązanie problemów w zaproponowanym powyżej zestawieniu ze sposobami reagowania na nie, znalazło odzwierciedlenie także w wyjaśnieniu zmian w sposobie zarządzania publicznego autorstwa Willy’ego McCourta, który dokonał analizy trendów modernizacyjnych państw rozwijających się. Poniżej zamieszczono zestawienie tabelaryczne, stanowiące tego egzemplifikację.

Tabela 5. Reformy świadczenia usług publicznych – problemy i sposoby ich niwelowania

Okres	Problem	Podejście
po uzyskaniu niepodległości	brak uporządkowania i skutecznej pozycji rządu	weberowska administracja publiczna
lata 70. XX w. do współczesności	separacja administracji publicznej od obywateli	decentralizacja
lata 80. i 90. XX w.	ograniczona dostępność usług publicznych	reforma płac i zatrudnienia
lata 90. XX w. do współczesności	niska efektywność działania sektora publicznego	nowe zarządzanie publiczne
lata 90. XX w. do współczesności	brak przejrzystości działania administracji publicznej	promowanie uczciwości i przeciwdziałanie korupcji
późne lata 90. XX w. do współczesności	ułomności w realizacji responsywnej roli państwa	reformy oddolne

Źródło: opracowanie własne na podstawie (McCourt 2013, s. 2).

2.3. Strategie reform zarządzania publicznego

Idee odgrywają zasadniczą rolę w kształtowaniu programów reform zarządzania publicznego. Służą one wprowadzeniu do krajowych porządków instytucjonalnych, w określonym czasie i miejscu, nowych koncepcji i rozwiązań, które poprzez ich krążenie wywołują zmiany porządku instytucjonalnego oraz prowadzą do reorientacji funkcjonalnej i normatywnej aktywności aktorów życia publicznego.

Przyjęto, że kluczowymi czynnikami decydującymi o wyborze określonej strategii reformowania zarządzania publicznego są:

- a) reżim polityczny,
- b) elity,
- c) system administracyjny,
- d) kultura organizacyjna.

Reżim polityczny

Reżim polityczny to ład wyznaczający instytucjonalne ramy funkcjonowania decydentów politycznych w procesie podejmowania decyzji w trakcie dystrybucji władzy między różne ośrodki polityczne (Almond i in. 2001, s. 44; Reich 2002). W celu określenia warunków przeprowadzania głębokich zmian w zarządzaniu publicznym z uwzględnieniem ustrojów politycznych, reżim polityczny pojmuje się w wąskim rozumieniu jako relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą (Antoszewski i Herbut 2007, s. 168). Wśród demokratycznych reżimów politycznych występują dwa podstawowe typy ustrojów politycznych: parlamentarny i prezydencki.

Jednym z tradycyjnych podejść do interpretowania danego reżimu politycznego jest analiza struktur i procesów decyzyjnych oraz systemu podziału władzy. W przypadku najbardziej rozpowszechnionej formy sprawowania rządów, w demokratycznych państwach prawa, jakim jest system parlamentarny, przywołuje się najczęściej następujące charakterystyki:

- rozkład sił politycznych w parlamencie decyduje o powołaniu premiera, który ma autonomię w formułowaniu gabinetu,
- występuje wyraźne rozdzielenie obowiązków głowy państwa, której funkcja przeważnie jest reprezentacyjna i ceremonialna, od zadań szefa rządu, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej kraju,
- pełną odpowiedzialność polityczną premier i jego rząd ponoszą wyłącznie przed parlamentem, który w określonych prawem okolicznościach może wyrazić wotum nieufności,
- parlament i rząd łączą powiązania organizacyjne, funkcjonalne i personalne,
- konkurencja wyborcza zazwyczaj obejmuje trzy lub więcej partii, co zwykle przejawia się tworzeniem rządu koalicyjnego (Antoszewski i Herbut 2007 s. 277-278).

W nawiązaniu do konstytutywnego charakteru tego systemu wyróżnić należy:

- silną dyscyplinę partyjną, powoływanie członków gabinetu, tak spośród członków legislatury, jak i spoza niej,
- centralizację władzy legislacyjnej, szczególnie jeśli idzie o odpowiedzialność i rozliczalność,
- zdolność do realizacji zróżnicowanych zadań w obszarze kształtowania i implementacji polityk publicznych,
- potencjał do kontrolowania otoczenia oraz podejmowania strategicznych decyzji,
- wyposażenie w umiejętność przekładania politycznych preferencji adresowanych przez aktorów publicznych na określone działania państwa (Mazur 2011, s. 108).

Warto dodać, że jednym z najbardziej rozpowszechnionych typów reżimu parlamentarnego w Europie Zachodniej jest ustrój parlamentarno-gabinetowy. Jego kluczowymi wyróżnikami jest wysoka skuteczność działalności rządu inicjującego proces ustawodawczy oraz występowanie zdyscyplinowanej większości parlamentarnej, która wspiera prace rządu. Warto przy tym zauważyć, że wzrost znaczenia reżimu parlamentarnego może prowadzić do pojawiania się mechanizmów korporacyjnych,

choćby poprzez tworzenie w komisjach parlamentarnych przestrzeni do negocjacji promotorów konkurencyjnych idei politycznych i biznesowych. Z drugiej strony zależność między parlamentem a rządem może decydować o kruchości koalicji rządowych w sytuacji istotnego rozproszenia systemu partyjnego i wysokiej polaryzacji politycznej (Antoszewski i Herbut 2007, s. 173).

Kluczowymi wyróżnikami ustroju prezydenckiego są:

- prezydent pełni funkcje ceremonialne przynależące głowie państwa z jednoczesnym sprawowaniem władzy wykonawczej, w tym nadzorowaniem sił zbrojnych i służby cywilnej, realizacją polityki zagranicznej i wewnętrznej, z prawem do podjęcia inicjatywy ustawodawczej,
- skład gabinetu określa prezydent, a jego członkowie są w pełni zależni do prezydenta,
- w relacji do legislatury prezydent rozpoczyna proces legislacyjny, mając silnie ograniczony wpływ na jego dalszy ciąg,
- prezydent wybierany w drodze wyborów powszechnych sprawuje swój urząd przez kadencję, której czas trwania określa konstytucja (Verney 1992),
- dualistyczna demokratyczna legitymizacja władzy jest przynależna prezydentowi i parlamentowi (Linz 1990),
- członkowie gabinetu odpowiadają bezpośrednio przed prezydentem (zależność funkcjonalna i organizacyjna) (Gebethner 1994).

System parlamentarny cechuje się silnym uzależnieniem władzy legislacyjnej od rządu posiadającego większość parlamentarną. Efektywnemu i skutecznemu stanowieniu prawa sprzyja wysoka dyscyplina partyjna gwarantująca stabilną większość parlamentarną. Prezydenccjalizm z kolei wyposaża członków legislatury w znacznie szerszy zakres swobody. Zakres upodmiotowienia drugiej sfery, czyli egzekutywy, pozycjonuje ją natomiast raczej w roli obserwatora kluczowych procesów decyzyjnych niż aktywnego gracza (Mazur 2011, s. 111).

Zwolennicy promujący idee parlamentaryzmu podkreślają łatwość rządów działających w ramach tego reżimu do ustanawiania priorytetów politycznych, ich realizacji oraz tworzenia kompromisowych polityk publicznych, godzących interesy i łagodzących spory zróżnicowanych interesariuszy. Krytycy systemu prezydenckiego i decentralizacji władzy ustawodawczej, zwracają uwagę na wysoką podatność legislatury na naciski wpływowych grup interesu, co w konsekwencji może utrudniać realizację interesu publicznego i podejmowanie racjonalnych decyzji finansowych. Może także rodzić

możliwość wystąpienia konfliktu między aktorami cieszącymi się wysoką legitymizacją społeczną (Linz 1990, s. 32–37), a jednocześnie nie posiadających potencjału do obalenia władzy wykonawczej (Lijphart 2004, s. 102). Skupiając się na wadach parlamentaryzmu, uwagę zwraca ryzyko przeciążenia rządu spoczywającymi na nim obowiązkami, osłabiając tym samym jego zdolność do efektywnego rządzenia. Inny argument koncentruje się na trudności osiągnięcia efektywnego systemu gospodarowania zasobami publicznymi w chwili, gdy ich racjonalna dystrybucja może być ograniczana przez zaciągnięte zobowiązania partyjne (Mazur 2011).

Kryterium różnicującym te dwa zasadniczo odmienne reżimy polityczne jest także wielość podmiotów posiadających potencjał blokowania. Ustrój prezydencki tworzy warunki do występowania wielu podmiotów mogących blokować zmiany (Olson 1982), co wiąże się m.in. z zasadą federalizmu, bikameralnej legislatury i kontroli sądowej. Jeśli chodzi o negatywne konsekwencje, zjawisko to może prowadzić do fragmentaryzacji systemu rządzenia (Weaver i Rockman 1993), generowania problemów w ustalaniu celów politycznych i sposobów ich osiągnięcia (Buchanan i Tullock 1962, Persson, Roland i Tabellini 1997). Do pozytywnych skutków zalicza się zapobieganie tworzeniu niekorzystnych rozstrzygnięć legislacyjnych, zawiązywaniu koalicji opartych na nieuczciwej dystrybucji środków publicznych oraz tyranii większości wspieranej dryfem populistycznym (Riker 1982). Znacząca liczebność osób i instytucji w kluczowych procesach kształtowania polityki państwa wpływa pozytywnie na jakość podejmowanych rozstrzygnięć także na gruncie ustroju parlamentarnego. Oddziaływanie to odbywa się głównie poprzez wprowadzanie instytucjonalnych rozwiązań, pełniących rolę tzw. *veto points*, stanowiących fora zdolne do blokowania (np. komisje, komitety gabinetowe, gabinety polityczne, nieformalne koalicje rządowe) (Mazur 2011).

Reżim parlamentarny, mimo scentralizowanej władzy legislacyjnej (poziom dyscypliny partyjnej jest wyższy niż w systemie prezydenckim), nie zapewnia gwarancji, że elity znajdujące się w centrum systemu politycznego będą spójne, tj. będą reprezentować wspólny zbiór celów i interesów politycznych oraz skutecznie dążyć do ich realizacji. Zjawisko asymetrii informacji w tym przypadku może prowadzić do budowania specyficznych relacji w systemach parlamentarnych. Zachowanie jedności priorytetów rządu w obliczu ambicji aktorów politycznych okazuje się szczególnie trudne w koalicji rządowej składającej się z kilku partii politycznych. Odmienne sytuacja kształtuje się w gabinetach jednopartyjnych wykazujących się wyższą skłonnością do zachowania

spójności politycznej oraz wyższą zdolnością do koordynacji działań, co wynika z faktu, że założenia programowe pochodzą z ograniczonego spektrum kwestii problemowych (Mazur 2011).

Tabela 6. Typ reżimu a jego zdolność do przeprowadzania reform zarządzania publicznego

Rodzaj systemu i jego zdolność do reformowania Elementy reżimu politycznego	System parlamentarny	Zdolność systemu parlamentarnego do reformowania zarządzania publicznego	System prezydencki	Zdolność systemu prezydenckiego do reformowania zarządzania publicznego
Władza wykonawcza	skupiona w gabinecie (po wyrażeniu votum zaufania przez legislaturę)	wysoka w koalicyjnym, umiarkowana w rządzie niekoalicyjnym	skupiona w rękach prezydenta	wysoka w przypadku podejmowania strategicznych decyzji
Władza legislacyjna	przynależy do parlamentu	wysoka, ale uzależniona od silnej pozycji grup interesu	przynależy prezydentowi i członkom legislatury	niska z uwagi na rozdział kompetencji i kontroli legislatury i silną pozycję grup interesu
Wybór szefa gabinetu	wybory pośrednie (wybiera parlament)	wysoka (pośrednia legitymizacja)	wybory bezpośrednie	wysoka (bezpośrednia legitymizacja)
Dyscyplina partyjna	znacząca, zależna od szefa gabinetu	wysoka w rządach niekoalicyjnych, umiarkowana w rządach koalicyjnych	umiarkowana, zależna od prezydenta	niska z uwagi na zdefragmentaryzowany sposób rządzenia
Działalność wytwórców idei i proces krążenia idei	intensywna i zróżnicowana	wysoka z ryzykiem zdominowania przez zobowiązania partyjne	umiarkowana i zazwyczaj przeciwstawna	wysoka w przypadku asymetrycznego konkurowania idei
Możliwość blokowania idei	słaba	wysoka z uwagi na silną pozycję rządu większościowego	znacząca	niska z uwagi na słabą pozycję negocjacyjną administracji prezydenta wobec wpływowych aktorów publicznych
Odpowiedzialność polityczna władzy wykonawczej	przed parlamentem	wysoka z uwagi na trudność odwołania rządu	przed narodem	wysoka z uwagi na trudność odwołania
Efektywność zarządzania publicznego	ograniczona	niska z uwagi na wielość poziomów koordynacji	znacząca	wysoka z uwagi na zoptymalizowany poziom koordynacji

Zródło: opracowanie własne.

W demokratycznym państwie prawa występują dwie podstawowe formy ustrojowe – parlamentarna i prezydencka. Postrzegając reżim polityczny jako układ formalnych stosunków władzy, który rozstrzyga o sposobie dystrybuowania uprawnień i kompetencji,

jego rodzaj ma istotny wpływ na charakter transformacji zarządzania publicznego. W zależności od jego typu, poszczególne cechy elementów ustroju politycznego ułatwiają lub utrudniają przeprowadzenie zmiany instytucjonalnej.

W przypadku ustroju parlamentarnego, zasadniczo trudniej jest uzgadniać, szczególnie jeśli mowa o rządzie koalicyjnym, priorytety reform i zapewnić ich spójność programową. Świadczy o tym charakter władzy wykonawczej i legislacyjnej, znacząca liczba partii politycznych czy relatywnie niska efektywność koordynacji. Łatwiej jest jednak przeprowadzić strategiczne zmiany przez parlament, w tym zyskać większość i prowadzić do ich skutecznego wdrożenia. Sprzyja temu silna pozycja szefa rządu i skuteczne mechanizmy dyscypliny partyjnej, aktywne zaangażowanie architektów zmiany oraz wysoka intensywność procesu krążenia idei²⁸.

W systemie prezydenckim zdecydowanie łatwiejsze jest przygotowanie i uzgodnienie w obrębie gabinetu projektów zmian, głównie z uwagi na status władzy wykonawczej, autorytet głowy państwa, nierzadko dwublokowy układ sił politycznych oraz zdolność koordynacyjną struktur państwa. Problematiczny obszar reform zarządzania publicznego w ustroju prezydenckim wynika ze specyfiki procesu ustawodawczego, zawodności mechanizmu dyscypliny partyjnej, jak i wielości instytucji posiadających potencjał do blokowania zmian, które najczęściej odzwierciedlają konkurujące wobec siebie idee.

Oceniając wyższość funkcjonalną jednego modelu nad drugim, warto wskazać, że potencjał przeprowadzenia reform zarządzania publicznego zależy od pojedynczych elementów analizowanych reżimów oraz sposobów ich skonfigurowania. W konkluzji należy stwierdzić, że ustrój parlamentarny wykazuje wyższą zdolność do wdrażania inkrementalnych i responsywnych, tak ze względu na dynamikę, jak i charakter, zmian instytucjonalnych.

Elity

Zainteresowanie problematyką elit politycznych w ostatnich kilkadziesiąt latach istotnie zyskało na znaczeniu. Źródło rosnącego zainteresowania tym zagadnieniem wynikało z trzech przyczyn, tj. demokratyzacji życia publicznego, niezdolności systemów

²⁸ Za pozytywny aspekt takiego zastosowania można uznać wzmocnienie autentycznej siły wytwórców idei do ich implementacji. Przy czym negatywne konsekwencje dotyczą licznych konfliktów interesów, które będą sprzyjały pojawianiu się nowych idei nieuzyskujących formalnego poparcia do ich rzeczywistego wykorzystania.

państw do efektywnego zarządzania oraz światowego kryzysu gospodarczego i wynikających z niego negatywnych konsekwencji (Best i Higley 2018, s. 2).

Suzanne Keller pod pojęciem elity rozumie skuteczną i odpowiedzialną mniejszość, której powierza się realizację podstawowych celów społeczeństwa oraz misję zapewnienia ciągłości porządku społecznego (Keller 1963, s. 4-5).

Elity polityczne na gruncie perspektywy instytucjonalnej rozpatrywane są przez pryzmat władzy, której rozproszenie wpływa na proces krążenia idei. W centrum tych działań dostrzega się rywalizację zróżnicowanych elit o wpływ na kształtowanie polityk publicznych, w tym tworzenia modalnych rozwiązań odpowiadających zdefiniowanym interesom i wizji przewodzenia państwem (Jobert i Muller 1987). Podejmowane działania, jak i wprowadzane innowacje są tutaj traktowane jako odgórnie wytworzone przez grono specjalistów rozwiązania mające na celu konsolidację lub rozszerzenie zasięgu oddziaływania na określone obszary polityki, czego intencyjną bądź spontaniczną konsekwencją jest zmiana w obrębie porządku instytucjonalnego (Genieys i Smyrl 2008).

Klasyczne podejście do badań nad elitami przedstawiają prace Gaetana Mosca (1939), Roberta Michelsa (1911) i Vilfreda Pareta (1916/1935), eksponujące relacje istniejące między elitami a masami. Zdaniem pierwszego z przywołanych uczonych elity są wynikiem uniwersalnego podziału społeczeństwa na mniejszość (klasa, która rządzi, realizuje polityczną strategię i monopolizuje wpływ) oraz większość (klasa, która jest kontrolowana przez elity polityczne, głównie za sprawą dystrybucji środków materialnych oraz tworzenia instrumentalnych więzi) (Mosca 1939).

Koncepcja „krążenia elit” (ang. *circulation of elite*) Vilfreda Pareta pojmowana jest również jako zjawisko, którego żadne społeczeństwo nie jest w stanie uniknąć. Jej podstawą jest założenie o ciągłym wzroście i upadku elit, wyłanianych w efekcie konkurencji premiującej najsilniejszych. Dychotomia w tym przypadku polega na relacji zachodzącej między rządzącymi, a rządzonymi, określając tych pierwszych jako „grających” na najwyższych szczeblach władzy (Michels 1911). Pareto przekonuje, że społeczeństwo najczęściej poddawane jest podziałowi na rywalizujące elity i szeroką klasę niższą. Przy czym uznaje on możliwość przesunięcia między tymi dwoma grupami wprowadzając pojęcie „krążenia elit”, które oznacza przechodzenie osób z klasy niższej do elity politycznej. Zmienną przesądzającą o możliwej zmianie w strukturze elit jest kompetencyjny rozkład stanowiący podstawę wypełniania „efektywnej roli” w społeczeństwie (Michels 1911, s.

2043-2059). Nie bez znaczenia pozostają także inne wyróżniki, takie jak emocje i skryty w nich „instynkt kombinacyjny” (Michels 1911, s. 889-1055).

Teoretyczne rozważania Michelsa dotyczyły tendencji oligarchicznych osób i organizacji pojawiających się w procesie dążenia do osiągnięcia celu (Michels 1911, s. 12). W tym kontekście kluczowe znaczenie ma osadzenie organizacyjne, które tworzy warunki do nawiązywania relacji między klasą wyższą i niższą w obrębie systemu demokratycznego. Badacz ten identyfikuje jednak istotne zagrożenia, mogące osłabiać podmiotowy charakter tego wpływu na różnych płaszczyznach, tj. techniczno-administracyjnej („początek końca demokracji”), psychologicznej („wrodzona słabość mas”) i intelektualnej („niekompetencyjność mas”) (Michels 1911, s. 53-83).

Pomimo licznych rozbieżności merytorycznych i różnorodności pojęć, wspólnym wnioskiem dla wszystkich trzech rozważań jest zarówno obiektywna, jak i subiektywna konieczność stosowania określonego typu przywództwa dla rozwoju społeczeństwa (Hartmann 2006, s. 27-30).

W literaturze socjologicznej wyróżnia się cztery typy elit:

- a) polityczne i administracyjne,
- b) intelektualne i artystyczne,
- c) moralne i religijne,
- d) gospodarcze.

Kluczową rolę w tym zestawieniu odgrywają elity polityczne i administracyjne, które integrują oczekiwania i interesy zróżnicowanych grup społecznych. Pozostałe dwie grupy są impresją „uduchowienia energii umysłowych” odpowiedzialnych za rozwój naukowy i kulturowy społeczeństwa (Mannheim 1967/1935, s. 96).

Zbliżone podejście prezentuje Ralf Dahrendorf, wyróżniając siedem elit funkcjonalnych wpływających na kształt porządków instytucjonalnych państw, jak gospodarka, polityka, edukacja, religia, kultura, wojsko i prawo (Dahrendorf 1961, s. 179). Z kolei podmiotami, które rozstrzygają o proporcji wpływu między tymi elitami są osoby zajmujące formalne stanowiska władzy, stanowiska administracyjne powiązane z władzą polityczną oraz inne stanowiska władzy związane z możliwością wywierania wpływu politycznego (np. szefowie firm globalnych lub liderzy związków zawodowych) (Dahrendorf 1972, s. 127).

Wartościowego uzupełnienia przywołanych powyżej typologii elit dostarczają Bruno Jobert i Pierre Muller tworząc kategorię tzw. mediatorów. Autorzy²⁹ tego sformułowania upatrują w nich kluczowych aktorów (także wysokich urzędników państwowych), odpowiedzialnych za wypracowanie idei konstytuujących porządek publiczny. W praktyce rola tych globalnych agentów zmiany jest dwojaka. Z jednej strony ich zadaniem jest odczytanie charakteru relacji sektorowych oraz powiązanych z nimi interesów. Z drugiej – wypracowanie narracji służących wyjaśnianiu tych powiązań, przekładając je na normy i kryteria właściwe dla konkretnych działań politycznych (Jobert i Muller 1987 s. 71).

Koncentrując się na obszarze politycznym, warto zauważyć, że działalność kluczowych uczestników zmiany na poziomie normatywnym i poznawczym może dotyczyć systemów i ich ram oraz programów sektorowych, oferując zarówno treści intelektualne, jak i te niosące walor legitymizacji (Meyer i Rowan 1991). Podejście takie generuje nowe elity posiadające zdolność do wpływania na kształt polityk publicznych. Elity te posiadają znacznie bardziej podmiotowy charakter niż polityczni przedsiębiorcy (ang. *policy entrepreneurs*)³⁰ ograniczający się do promocji nowych idei w przestrzeni publicznej (Genieys i Smyrl 2008 s. 175-177).

Elity mogą, ale nie muszą, być podatne na presje wywoływane zarówno z wewnątrz środowiska, jak i przez zewnętrznych aktorów³¹. Kluczowe znaczenie dla procesu reformowania ma rozróżnienie między tym, co establishment uważa za cel a tym, co w danych warunkach jest możliwe do realizacji. Problem ten doskonale odzwierciedla specyfikę życia politycznego, w której wizje niejednokrotnie zostają ograniczone jedynie do planu. Ich ostateczny kształt wynika, przede wszystkim, z intensywności występowania czynników funkcjonalnych (technicznych), ekonomicznych, prawnych, kulturowych, czy nawet tych związanych z rywalizacją o wpływy polityczne i spełnianiem indywidualnych aspiracji reformatorów (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 32).

W ramach systemu politycznego centralną pozycję zajmują idee i koncepcje wywodzące się z kręgów elity rządzącej, będące wynikiem jej motywacji, trendów wyłaniających się w obszarze zarządzania publicznego, jak też presji płynącej ze strony obywateli. Pomysły politycznych decydentów mogą wywodzić się także z programu

²⁹ B. Jobert i P. Muller w opisie źródła pochodzenia elit i ich znaczenia w przedstawionym kontekście posługują się sformulowaniem *référentiels*. Zbieżne pojęcie stosuje J.L. Campbell (2010) brikolażu (fr. *bricoleurs*) oraz S. Lukes (1974) pod pojęciem władzy trzeciego rzędu (ang. *third dimension of power*).

³⁰ Przytoczone pojęcie zostało sformułowane przez J. Kingdona (2014).

³¹ Fluktuacje te w dużej mierze zależą od intensywności zmiany składu tych elit w dawnym czasie.

politycznego partii, będącego zbiorem wizji jej członków lub być efektem pomysłów sygnalizowanych przez różne środowiska: elektorat, reprezentacje biznesu, czy świat nauki. Niezależnie od głównego źródła idei, w obu przypadkach ważnym elementem retoryki jest wsparcie środków masowego przekazu, z jednej strony legitymując proponowane działania, z drugiej zwiększając presję w kierunku transformacji (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 39-40).

Odmienną perspektywą postrzegania elit jest teoria funkcjonalna, która wyklucza monizm elitarystyczny, w tym wyłącznie elit politycznych i administracyjnych. W zamian proponuje występowanie zbiorowości funkcjonalnych, sektorowych lub subelit, składających się z osób, które wyróżniają się od reszty populacji zajmowaniem wysokiego stanowiska, wysokim prestiżem, co umożliwia im przeprowadzanie zmian. Do kategorii tej zaliczono wysokiej szczebla polityków, wysokich urzędników, przedstawicieli biznesu, sądownictwa, mediów, środowisk naukowych, wojska oraz związków zawodowych (Hartmann 2006).

Teoretycy elit coraz częściej podnoszą argument o rosnącym znaczeniu elit biznesu w procesach przemian sektora publicznego. Głównym zasobem jest ich strukturalna przewaga polegająca na istotnym udziale kapitału ekonomicznego we wszystkich rodzajach kapitałów. W efekcie tego procesu właściciele międzynarodowych firm bezpośrednio lub poprzez swoich pełnomocników (podmioty lobbujące) wpływają na bieg spraw publicznych. W niektórych systemach możliwą formułą jest wykorzystywanie obu tych mechanizmów wpływania jednocześnie (von Beyme 1971, s. 220–221).

Jeśli chodzi o elity administracyjne, w tym służbę cywilną, nowoczesny porządek instytucjonalny zastąpił państwo prawne (niem. *Rechtsstaat*) wizją państwa opiekuńczego i systemem zarządzania (Peters 1996a, Rhodes 1997), które utrzymały silną pozycję elit biurokratycznych. W skład elit wchodzi wysocy urzędnicy kształtujący instytucje publiczne, organizacje *quasi*-państwowe, samorządowe i biznesowe. Proces ten w sposób remisywny oddziałuje także na podmioty należące do elity politycznej poprzez stosowanie administracyjnych ograniczeń celem ograniczenia ich ambicji i zamierzeń (Page i Wright 2000, s. 3).

W teoretycznej refleksji nad elitami urzędniczymi uwagę zwraca pojęcie „syndromu biegunowego”, mówiące o istnieniu urzędników klasycznych i urzędników politycznych. Pierwsi z nich wyróżniają się silnym poczuciem interesu publicznego, którego ochrona wymaga odseparowania administracji od polityki (apolityczność). Z kolei ci drudzy to

aktorzy aktywni tak w sferze decyzji administracyjnych, jak i politycznych (element świata polityki) (Putnam 1973, s. 257-90).

Wartościowe spojrzenie dla analizy zagadnienia roli elit w systemie rządzenia państwem związane jest z konstytuowaniem się elit po okresie zmian systemowych obejmujące procesy takie jak krążenie elit, ich rekrutację, zależność między profesjonalizacją a responsywnością. Procesy te mogą być rozpatrywane z czterech perspektyw:

- a) teoria modernizacji: postępowe i zasadniczo nieodwracalne zjawisko polegające na nabywaniu cech społeczeństw rozwiniętych przez społeczeństwa rozwijające się (wspomagane mechanizmem konwergencji elit),
- b) zależność od ścieżki: proces, w którym ścieżka zarysowana historycznie ma przewagę nad aktualnymi alternatywami (koncepcja pozytywnego sprzężenia zwrotnego),
- c) teoria elit: rola przywódców politycznych jako wpływowych promotorów zmian społecznych (proces środowiskowej konsolidacji elit),
- d) pojęcie reprezentacji: funkcjonowanie elit jako nieodzownego elementu złożonych mechanizmów instytucjonalnych odpowiedzialnego za komunikację (funkcja powiązania elit z masami) (Semenova, Edinger i Best 2013, s. 3-7).

Tabela 7. Zależność między typami elit a ich potencjałem modernizacyjnym

Elementy wpływu i ich zdolność do reformowania	Formy oddziaływania	Zdolność do przeprowadzania reform zarządzania publicznego
Rodzaj elit Elity polityczne	<ul style="list-style-type: none"> - dystrybucja zasobów - tworzenie instytucjonalnych sieci powiązań - wykorzystywanie asymetrycznej pozycji intelektualnej i społeczno-ekonomicznej w przestrzeni dyskursu publicznego - wysoki potencjał inicjowania przepływu między elitami - aktywizowanie politycznych przedsiębiorców - wykorzystywanie środków masowego przekazu do promocji aktywności i programów - traktowanie partii politycznych jako instrumentu wpływu 	<ul style="list-style-type: none"> - wysoka w przypadku nadrzędnej roli w stosunku do elit organizacyjnych (administracyjnych). - umiarkowana w przypadku aktywnej roli elit branżowych i technokratycznych
Elity (organizacyjne) administracyjne	<ul style="list-style-type: none"> - interpretowanie i egzekwowanie zasad funkcjonowania grup społecznych - tworzenie narracji celem uzyskania poparcia społecznego dla realizacji określonych celów publicznych - legitymizowanie podejmowanych działań i kierunków zmian - uczestniczenie w programowaniu i implementacji polityk publicznych - standaryzacja i hierarchizacja struktur administracyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> - niska w przypadku podrzędnej roli w stosunku do elit politycznych - wysoka w przypadku silnej autonomii biurokratycznej. - umiarkowana w przypadku aktywnej roli elit branżowych i technokratycznych
Elity intelektualne i artystyczne	<ul style="list-style-type: none"> - dostarczanie i przepływ wiedzy - wykorzystywanie autorytetu - wysokie zaufanie społeczne - wpływanie na nastroje społeczne - budowanie kapitału społeczno-kulturowego - tworzenie narracji celem uzyskania poparcia społecznego dla realizacji określonych celów społecznych 	<ul style="list-style-type: none"> - wysoka w przypadku aktywnej roli elit branżowych i programistycznych - umiarkowana w przypadku ścisłej zależności między elitami politycznymi i organizacyjnymi (administracyjnymi)
Elity moralne i religijne	<ul style="list-style-type: none"> - tworzenie narracji promującej określoną aksjonormatywną wizję świata - kształtowanie postaw etycznych - wykorzystanie autorytetu - wysokie zaufanie społeczne - wpływanie na nastroje społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> - wysoka w przypadku ścisłej zależności między elitami politycznymi i organizacyjnymi (administracyjnymi)
Elity gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> - dysponowanie kapitałem ekonomicznym - tworzenie narracji promującej określone modele gospodarki - kształtowanie klimatu inwestycyjnego - wykorzystywanie wyspecjalizowanych firm lobbingsowych 	<ul style="list-style-type: none"> - wysoka w przypadku ścisłej zależności między elitami politycznymi i organizacyjnymi (administracyjnymi)

Zródło: opracowanie własne.

W pracach naukowych dotyczących problematyki elit na znaczeniu zyskuje zjawisko „krażenia elit” stanowiące jedno z centralnych uwarunkowań strategii ewolucji zarządzania publicznego. Wśród nich identyfikuje się elity polityczne, organizacyjne (administracyjne), intelektualne i artystyczne, moralne i religijne oraz elity gospodarcze. W odniesieniu do poszczególnych form oddziaływania elit wykazują one zróżnicowaną zdolność do inicjowania i wprowadzania reform, których celem jest ukonstytuowanie się nowego porządku instytucjonalnego.

Analizując elity polityczne, należy podkreślić ich wysoki potencjał do wdrażania gruntowych zmian w zakresie reguł i mechanizmów zarządzania publicznego. Świadczy o tym ich instytucjonalna pozycja, która daje im możliwość tworzenia sterowalnych zależności między różnymi grupami interesów oraz stawia ich w uprzywilejowanej pozycji zarówno negocjacyjnej, jak i sprawczej w sferze rozstrzygania o kluczowych kierunkach polityk realizowanych przez państwo. Istotne znaczenie dla skuteczności działania elit politycznych mają ich relacje z elitami administracyjnymi. Te ostatnie w procesie transformacji sektora publicznego korzystają głównie z narzędzi o wymiarze instytucjonalnym opartych na regułach prawa i ustandaryzowanej strukturze biurokratycznej. W tym kontekście kluczową wartością staje się poziom niezależności systemu administracyjnego względem przedstawicieli władzy politycznej oraz skłonność urzędników do współpracy z elitami innymi niż polityczne. Pozostałe kategorie analizy, tj. elity intelektualne i artystyczne, moralne i religijne oraz gospodarcze posiadają wiele mechanizmów formalnego i nieformalnego oddziaływania na proces kształtowania krajowego modelu zarządzania publicznego. Mechanizmy te koncentrują się na uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i kulturowych funkcjonowania państwa, przybierając postać kontekstowych i wzajemnie przenikających się działań, nierzadko mających zasadniczy wpływ na przebieg spraw publicznych. Jednym z najbardziej skutecznych sposobów wpływania tych elit na kształtowanie opinii publicznej jest interpretowanie i nadawanie znaczeń wydarzeniom o szczególnej doniosłości społecznej. Z kolei efektywność oddziaływania tych elit ulega ograniczeniu wraz z zacieśnianiem się relacji między elitami politycznymi i biurokratycznymi.

System administracyjny

System administracyjny, korespondując ściśle ze strukturami politycznymi państwa, tworzy przestrzeń do konfrontacji wizji i ambicji reformatorów z realnymi możliwościami przeprowadzenia zmian w sferze zarządzania publicznego. Specyfika systemu administracyjnego powoduje, że zmiany te mogą przybrać charakter zarówno inkrementalny lub radykalny, jak i fragmentaryczny czy też kompleksowy.

Będący przedmiotem rozważań system administracji publicznej oznacza zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizacyjnych i wykonawczych, których celem jest troska o interes publiczny przez zróżnicowane podmioty, organy i instytucje na podstawie zapisów prawa i wynikających z niego instrumentów. System ten służy realizacji dobra wspólnego stanowiącego misję publiczną poprzez bieżące wykonywanie zapisów ustaw, uprawniających do rządzenia przy pomocy określonych środków prawnych i materialno-technicznych (Izdebski i Kulesza 2004).

Dla wyjaśnienia procesu reform zarządzania publicznego, system administracyjny analizuje się w celu określenia stopnia jego centralizacji i decentralizacji postrzeganych jako kluczowe zmienne ułatwiające lub utrudniające wprowadzanie zmian.

Wyróżnia się cztery wymiary decentralizacji:

- wymiar polityczny (władza wykonawcza posiada autonomię na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym w ustawowo określonym zakresie),
- wymiar administracyjny (władza centralna deleguje swoje uprawnienia na niższy poziom administracyjny, zazwyczaj w drodze zapisów konstytucyjnych),
- wymiar fiskalny (władza centralna przekazuje środki publiczne na poziom administracji samorządowej celem ich redystrybucji w granicach obowiązującego prawa),
- wymiar rynkowy (władza centralna stwarza możliwości do regulowania sektorów gospodarki organizacjom branżowym) (Rondinelli 1999).

Formy decentralizacji systemu administracyjnego są skupione wokół poniższych procesów:

1. Decentralizacja³²: przekazanie uprawnień rządu centralnego na rzecz różnych szczebli administracji samorządowej.

³² Zjawisko decentralizacji często utożsamiane jest z pojęciem dewolucji lub degeneracji (ang. *devolution*) (szerzej zob. Yuliani 2004).

2. Dekoncentracja: proces relokacji zadań i kompetencji władzy centralnej na rzecz różnych szczebli administracji samorządowej wraz z odpowiedzialnością finansową i zarządczą wobec organów krajowych.
3. Delegacja: przeniesienie odpowiedzialności zarządczej na inne osoby lub instytucje z ograniczoną kontrolą władzy centralnej (Utomo 2009).

W literaturze przedmiotu zjawisko centralizacji i decentralizacji najczęściej analizowane jest w odniesieniu do rozważań nad unitarnym i federalnym systemem administracyjnym. Obecnie jednak dychotomiczne i statyczne podejście do relacji między centralizacją a decentralizacją coraz częściej zastępowane jest rozumieniem tych kategorii w sposób dynamiczny i integralny. Oznacza to, że w obrębie systemu administracyjnego centralizacja i decentralizacja współistnieją obok siebie i wzajemnie się przenikają (Cheema i Rondinelli 2007).

Państwo o ustroju federalnym charakteryzuje system administracyjny posiadający następujące wyróżniki:

- autonomia kompetencyjna, organizacyjna i finansowa są określone w konstytucji i nie podlegają one jurysdykcji władzy centralnej,
- występują dwa poziomy porządku administracyjnego: poziom federalny i poziom regionalny (stanowy) posiadające prawem zagwarantowaną autonomię,
- poszczególne szczeble administracyjne mają ściśle określone funkcje,
- zarówno rząd federalny, jak i rządy krajowe posiadają autonomię w zakresie polityki podatkowej i stanowienia prawa oraz dominującą pozycję konstytucji w określonych obszarach działania,
- składowe federacji posiadają „pierwotną” autonomię w sprawach, które nie są zastrzeżone dla organów krajowych.

Z kolei system administracji publicznej w państwie unitarnym cechuje:

- organy centralne (legislatura i egzekutywa) jako jedyne posiadają kompetencje do kształtowania systemu administracyjnego,
- uprawnienia polityczne rządu na mocy jego prerogatywy mogą zostać przekazane niższemu szczeblom podziału administracyjnego,
- ustawodawstwo krajowe określa organizacyjne i funkcjonalne ramy działania jednostek terytorialnych (Lijphart 1984; Ansell i Gingrich 2003, s. 141).

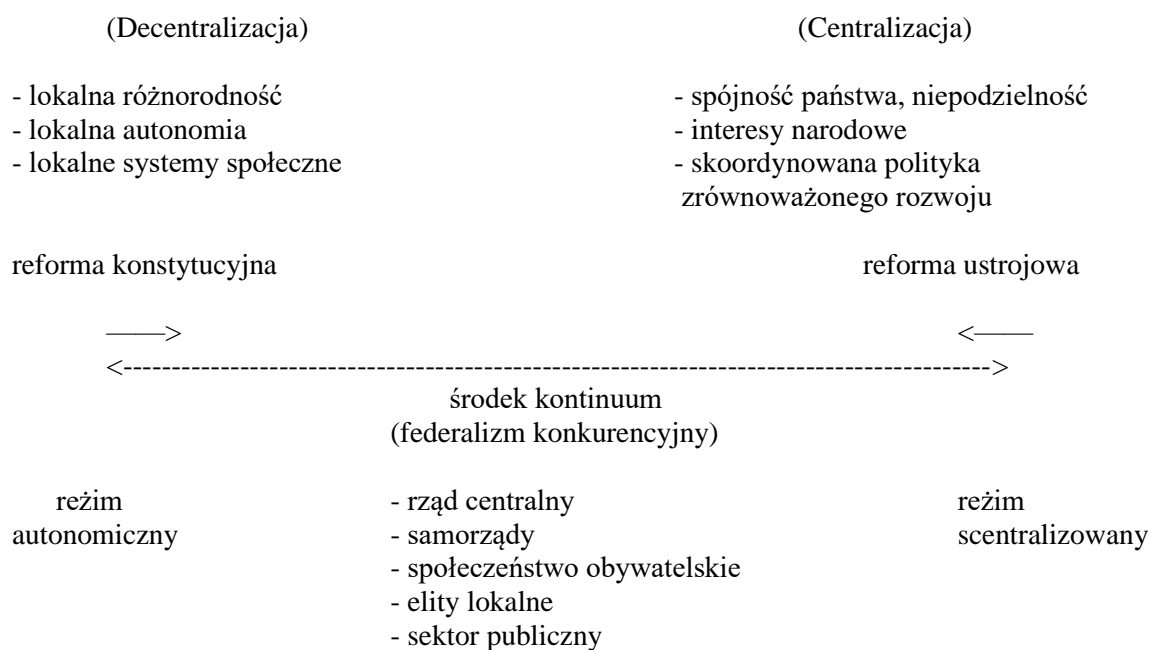
Federalizm i unitaryzm w sposób odmienny³³ kształtują modele systemów administracyjnych. Ustrój federalny wyklucza istnienie jednego centralnego podmiotu posiadającego uprawnienia do centralizacji i decentralizacji władzy publicznej, zastępując go rozproszoną i policentryczną strukturą zarządzania państwem, w której jednostki szczebla terytorialnego posiadają gwarancję autonomii w podejmowaniu decyzji. Reżim unitarny, którego podstawą jest zarządzanie znacząco skonsolidowanym systemem administracyjnym wymaga z kolei stosowania kompleksowego systemu komunikacji oraz powiązań instytucjonalnych umożliwiających sprawne i niezależne działanie aparatu państwa (Utomo 2009, s. 6).

Zdaniem Arenda Lijpharta (1984) system federalny nie jest warunkiem koniecznym decentralizacji, a decentralizacja nie jest jedynym wymogiem istnienia ustroju federalnego. Podobne stanowisko zajmuje Tri Utomo, który twierdzi, że kryterium centralizacji i decentralizacji nie stanowi wystarczająco wiarygodnej podstawy do różnicowania państw na kraje federalne i unitarne. Stopień centralizacji i decentralizacji zazwyczaj bowiem ma charakter fluktuacyjny, który zaciera klasyczne granice między tego rodzaju systemami (Utomo 2009, s. 4-6).

W demokratycznym państwie prawa centralizacja i decentralizacja są jednym z zasadniczych kryteriów wpływania na mechanizmy zarządzania publicznego³⁴. Obie te strategie mogą dotyczyć zarówno państw o ustroju unitarnym, jak i federalnym. W pierwszym z tych przypadków reformy zarządzania publicznego zmierzają do scentralizowania władzy i wzrostu skuteczności mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności na wszystkich szczeblach administracji publicznej. W drugim wariantcie modernizacja sektora publicznego ma na celu rozproszenie kompetencji podmiotów decyzyjnych, które często w konkurencyjny sposób dążą do poszerzenia zakresu swojej niezależności (Gerring, Thacker i Moreno 2004, s. 3). Zauważa się ryzyko, że całkowita centralizacja struktur administracyjnych mogłaby naruszać zdolność państwa do wykonywania jego zasadniczych funkcji. Skrajna decentralizacja niesienie natomiast ze sobą niebezpieczeństwo entropii i rozpadu państwa, prowadząc do jego dalszego osłabienia (Cummings 1995, s. 103; Gerring, Thacker i Moreno 2004, s. 4-11).

³³ Z uwagi na postępującą konwergencję tych ustrojów, ich rozróżnienie jest najbardziej widoczne na poziomie rozważań conceptualnych.

³⁴ Zasadniczo kryterium skuteczności zawsze musi oznaczać poprawę jakości zarządzania. Zmienna jakość rządzenia może zostać silnie zdominowana przez inne czynniki, takie jak: presja ideologiczna, chęć kontroli, ekonomizacja działania państwa – zwłaszcza w systemach scentralizowanych.



Rysunek 3. Logika procesów centralizacji i decentralizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Buchanan 1995, s. 19-28; Kauzya 2005).

Powyższy schemat jest syntezą koncepcji równoważenia linii kontinuum Jamesa M. Buchanana (1995, s. 24) oraz sił centralizacji i decentralizacji autorstwa Johna-Mary Kauzya (2005). Przesłanką do posłużenia się tego typu połączeniem jest chęć kompleksowego zobrazowania strategii reformowania zarządzania publicznego, jak i uwzględnienia kontekstu wpływającego na ich kierunek, w zależności od pierwotnego kształtu systemu administracyjnego. Zgodnie z założeniami tych teorii, w każdym kraju funkcjonują siły dośrodkowe dążące do centralizacji oraz siły odśrodkowe, których celem jest decentralizacja systemu. Ścieranie się tych perspektyw zasadniczo powinno prowadzić do osiągnięcia optymalnego stopnia równowagi (Kauzya 2005). Punkt ten określany jest również mianem federalizmu konkurencyjnego (Buchanan 1995, s. 24) rozumianym jako konstrukcja intelektualna, która lokuje model zarządzania publicznego w warunkach konkurencyjności podejść (Wagner i Racheter 2001).

Tabela 8. Przesłanki strategii decentralizacji i centralizacji

Warunki analizy	Centralizacja	Decentralizacja
Funkcjonowanie instytucji przedstawicielskich	silna obecność państwa	sprawnie funkcjonująca demokracja
Poziom zdolności do przeprowadzania zmian	koncentracja strategicznych potencjałów na poziomie centralnym	konieczny lokalny potencjał ekspercki
Organizacje społeczeństwa obywatelskiego	interwencja jedynie w drodze negocjacji na poziomie centralnym. Ryzyko zanikania inicjatyw społecznych	organizacje społeczeństwa obywatelskiego występujące na wszystkich poziomach. Mobilizacja lokalnego potencjału, w tym zwiększenie zaangażowania społecznego, tworzenie partnerstw i środowiska wymiany wiedzy
Implementacja polityki rozwojowej	koncentracja na jednorodnych politykach publicznych	wyposażenie w narzędzia realizacji zróżnicowanych polityk publicznych
Efektywność	szttywna struktura wydłużająca proces podejmowania i wdrożenie decyzji	elastyczność w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu publicznym
Kontrola wydatkowania środków publicznych	odgórną kontrola biurokratyczna służąca ekonomii skali	kontrola wielopoziomowa tworząca bezpośrednie relacje

Zródło: opracowanie własne na podstawie: (*Understand...* 2006 s. 10).

Decentralizacja przez wiele dziesięcioleci uznawana była za preferowany kierunek reformowania sektora publicznego w skali globalnej. Działaniu temu sprzyjała międzynarodowa presja do wycofania się państwa i osłabienia stopnia jego ingerencji w procesy społeczno-gospodarcze, co wynikało m.in. z nasilającego się przekonania aktorów życia publicznego o negatywnych konsekwencjach coraz bardziej omnipotentnego państwa, zawodności imperatywnej polityki rządu oraz ograniczonej zdolności wysokich urzędników państwowych do podejmowania decyzji opartych na racjonalnych przesłankach (Peters 1998b). Jednocześnie narastało przekonanie o wyższości elastycznych form reagowania instytucjonalnego, celowości rozwijania demokracji uczestniczącej i wspólnotowości oraz rosnącej fragmentaryzacji społecznej (Simon 1976).

Falę popularności tego trendu zatrzymały czynniki ekonomiczne o wielowymiarowym charakterze, w tym światowy kryzys gospodarczy z 2008 roku, który za sprawą długotrwałej i głębokiej recesji spowodował renesans recentralizacji krajowych systemów administracji (Mazur 2017c, s. 72-73).

Popularność scentralizowanych form rządu zyskuje na znaczeniu w przypadku rozczerowania sieciami będącymi egzemplifikacją koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywania kolektywnych problemów. Przesłanką dla rozwoju tego typu podejścia są

narastające etatystyczne tęsknoty właściwe okresom niepokoju i kryzysów oraz pogląd o nieograniczonej wiedzy i skuteczności rządu centralnego. Nastroje te wynikają przede wszystkim z przywiązania do wizji paternalistycznego państwa opartego na założeniu nieomyślności władz centralnych. Dodatkową okolicznością jest postawa elit rządzących prezentująca przekonanie o niemożności sprawnego zarządzania sektorem publicznym w obliczu postępującej fragmentaryzacji i decentralizacji.

W silnie ugruntowanych demokracjach zjawisko występowania napięć między zwolennikami systemów centralistycznych i zdecentralizowanych jest naturalną konsekwencją ścierania się idei, pod warunkiem, że proces ten ma charakter uwspólniony, co oznacza, że jego istotą jest wypracowanie racjonalnego systemu funkcjonowania państwa. W tym kontekście kluczowa staje się zdolność aktorów publicznych do systemowego uczenia się warunkującego wytwarzanie uwspólnionej wiedzy (Olejniczak 2012).

Przyjmując założenie, że system administracyjny różnicuje stopień centralizacji i decentralizacji państwa, a tym samym jest on powiązany z jego federalną lub unitarną strukturą, podjęto próbę oceny stopnia jego wpływu na proces reformowania sektora publicznego.

Wnioskuje się, że w modelu unitarnym, w którym system administracyjny wykazuje względnie wysoki poziom centralizacji, proces projektowania i wdrażania reform powinien być scentralizowany. Jego podstawowymi wyróżnikami jest niewielka grupa decydentów publicznych zaangażowanych w procesy decyzyjne oraz relatywnie wysoka skuteczność w odniesieniu do osiągnięcia uzgodnionych celów. W ustroju federalnym natomiast, w większym stopniu zastosowanie znajdują mechanizmy rozpraszania władzy, w konsekwencji czego większa jest jego zdolność do modernizacji modeli zarządzania, natomiast sam proces cechuje się brakiem spójności programowej i jest znacznie bardziej długotrwały.

Należy przy tym podkreślić, że zarówno centralizacja, jak i decentralizacja mają charakter kontekstowy i są one wykorzystywane naprzemiennie lub symultanicznie, co powoduje, że powyższe obserwacje mogą znajdować zastosowanie tylko w określonych przypadkach (występowanie w określonych krajach) lub w ograniczonym stopniu (dobór wybranych technik systemów administracyjnych). Remedium na ten problem jest skupienie uwagi na określonych typach reform, oceniając efektywność ich stosowania w centralistycznych i decentralistycznych systemach administracyjnych. Drugie podejście

polega na odniesieniu się do szczegółowych elementów procesu projektowania, wdrażania i oceny reform zarządzania publicznego, które wymagają zróżnicowanej skali koncentracji i dekoncentracji realizacji wymienionych etapów. Dla syntetycznego spojrzenia na omawiane zagadnienie nie bez znaczenia pozostaje także jakość potencjału społecznego, gospodarczego, kulturowego, historycznego i intelektualnego poszczególnych państw, która wzmacnia ich umiejętność do rekombinacyjnego i warunkowego wykorzystania³⁵ właściwości scentralizowanego i zdecentralizowanego systemu administracyjnego w procesie reformowania zarządzania publicznego.

Kultura organizacyjna

Kultura organizacyjna instytucji publicznych stanowi nieodzowny element badań zorientowanych na funkcjonowanie sektora publicznego. Uwarunkowanie to ma także fundamentalne znaczenie dla analiz reform zarządzania publicznego, będąc jednym z najważniejszych czynników wpływających na zdolność do ich przeprowadzania. Wywodzące się z kultury organizacyjnej, określanej także jako tradycja administracyjna, imperatywy postępowania oddziałują zarówno na funkcjonowanie systemu instytucji publicznych, jak i na ich potencjał doskonalenia się.

Na potrzeby tej dysertacji przez kulturę organizacyjną rozumie się podstawowe wartości i wspólne dla danej społeczności ramy interpretacyjne tworzące unikalny sens znaczeń w instytucji, rozstrzygający o tym co jest a co nie jest właściwe (Lewis 1997).

Sposób urzędzenia państwa skojarzony z kulturą organizacyjną w kontekście reform zarządzania publicznego oddają realia historycznej ścieżki zależności łączącej zinstytucjonalizowane reguły gry z behawioralnymi normami postępowania aktorów. Skuteczność działania jest tutaj rozpatrywana w odniesieniu do determinizmu historycznego oraz w relacji do wartości, przekonań i wzorców kulturalnych. W warstwie normatywnej kulturę organizacyjną należy postrzegać w znaczeniu zbiorowym, emocjonalnym, historycznym, symbolicznym jako przestrzeń silnie zróżnicowaną (Killian 2008, s. 45-46).

Kultura organizacyjna może być zarówno przyczyną, jak i konsekwencją przemian porządku instytucjonalnego i wynikających z tego zmian w obrębie kultury organizacyjnej. Poniżej zaprezentowano zależności występujące między typem kultury organizacyjnej a rodzajem reform administracyjnych zaproponowane przez Jerry'ego Killiana i Niklasa Eklunda.

³⁵ Zastosowanie to na ogół nosi znamiona modalnego rozwiązania dostosowanego do ładu instytucjonalnego.

Tabela 9. Zależność między kulturą organizacyjną a reformą administracji publicznej

Kultura organizacyjna	Hierarchia	Klan (sieć)	Rynek	Adhokracja³⁶	Samo-organizacja³⁷
Strategia reformatorska	biurokracja tradycyjna	partycypacyjna	nowe zarządzanie publiczne	obywatelska	wspólnotowa
Podłoże teoretyczne	teorie klasyczne	teorie kognitywne	teorie kontyngencji	teorie symboliczne	teorie transformujące
Podejście do zmiany	racjonalne	pragmatyczne	procesowe	uczące się	chaotyczne
Otoczenie organizacji	scentralizowane	zdecentralizowane	adaptacyjne do rynku	Otwarte i przedsiębiorcze	nieliniarne i złożone
Źródło zmian	wewnętrzne	wewnętrzne	zewnętrzne	zewnętrzne	wewnętrzne i zewnętrzne
Zorientowanie	przewidywalność	inkluzywność	kontrola zewnętrznej konkurencji	akomodacja pluralizmu	pozabiurokratyczne porozumienia i mechanizmy
Cele	redukcja ryzyka, stabilność, wydajność, kontrola	współpraca, elastyczność, wsparcie	Zróźnicowanie i stopniowe zmiany innowacje, skuteczność	zaangażowanie, kreatywność, responsywność	elastyczność, kooperacja, autonomia, rywalizacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Killian 2008, s. 47).

Martin Painter i B. Guy Peters podejmując się próby definicji tradycji administracyjnej określili zmienne, które wpływają na odmiennosc poszczególnych kultur organizacyjnych. Są nimi:

- relacje ze społeczeństwem (kontraktualistyczna versus organiczna koncepcja państwa),
- relacje z instytucjami politycznymi (separacja versus polityczne zaangażowanie),
- prawo a zarządzanie (legalizm versus menedżeryzm),
- rozliczalność (formalna, wewnętrzna versus polityczna, zewnętrzna) (Painter i Peters 2010, s. 6-9).

Podsumowując efekty swoich rozważań na temat miejsca i roli tradycji administracyjnej w procesach reform zarządzania publicznego, Painter i Peters sformułowali dwa ważne wnioski. Po pierwsze, idee lub/i zwyczajowe sposoby myślenia są źródłem reakcji aktorów na zmieniające się uwarunkowania. Po drugie, dziedziczone struktury instytucjonalne stanowią ograniczenie bądź przestrzeń dla reform zarządzania publicznego. Nie mniej istotne jest to, że porządki instytucjonalne są tak samo silnie zróżnicowane, co

³⁶ W odniesieniu do czterech podstawowych paradygmatów zarządzania publicznego model adhokracji jest najbardziej zbliżony do współzarządzania publicznego.

³⁷ Nurt samoorganizowania się w ujęciu normatywnym zbliżony jest do założeń neoweberowskiej wizji państwa.

ulegają ciągłym zmianom. W konsekwencji trudno jest mówić o sytuacji, w której w procesie transformacji sektora publicznego nie dochodzi do żadnych zmian lub wszystkie elementy tej modyfikacji ulegają homogenizacji (Painter i Peters 2010, s. 233-235). Tradycje administracji publicznej są soczewkami służącymi do interpretacji przez przywódców politycznych i urzędników wysokiego szczebla reform zarządzania publicznego. Elementy tych kultur organizacyjnych nierzadko prezentują antagonistyczny charakter relacji w obrębie samych struktur administracyjnych (Simon 1947; Painter i Peters 2010, s. 236). Paradoksalnie może okazać się bowiem, że systemy zakorzenione w wartościach właściwych dla tradycji biurokratycznej będą reprezentowały wyższą skłonność do transformacji niż zachowania istniejących rozwiązań (Painter i Peters 2010, s. 10).

Wartościowy wkład w rozważania na temat znaczenia kultury organizacyjnej dla procesu reformowania zarządzania publicznego wniosła Mary Douglas. W przekonujący sposób przedstawiła ona, że społeczeństwa silnie egalitarystyczne są mniej skłonne do zachowania tradycji biurokratycznych. Pokazała zarazem, że organizacje hierarchiczne wykazują wyraźną tendencję do poszukiwania racjonalnych form adaptacji do powszechnie dominującej strategii transformacji porządków instytucjonalnych, przy założeniu są one akceptowalne względem formalnych wzorców dominującej kultury organizacyjnej (Douglas 1987).

Odmienne sposoby postrzegania wpływu tradycji administracyjnej na wzorce zarządzania publicznego prezentuje podejście, które eksponuje podmiotowy charakter biurokracji oraz niezawodność państwa w realizacji jego zasadniczych funkcji. W przypadku zachodnich systemów politycznych, ich formowanie odbywało się głównie poprzez przywiązanie do idei społeczeństwa obywatelskiego (Dyson 1980), opartej na kontraktowym myśleniu o rozwoju sektora publicznego, w którym wizja państwa jest efektem umowy zawartej lub domniemanej między państwem a społeczeństwem. Nieco odmienna wobec tego podejścia jest koncepcja pełnej integralności państwa ze społeczeństwem, nie na zasadzie umowy, ale na podstawie autorytetu i uprawnienia instytucji publicznych do wykonywania zadań na rzecz i w imieniu obywateli. Cechy te są właściwe kontynentalnym systemom politycznym, takim jak Niemcy i Francja (Painter i Peters 2010, s. 6).

Kultura organizacyjna w kontekście zmiany instytucjonalnej wpływa zarówno na społeczny, jak i normatywny sposób ujmowania instytucji publicznych. Proces reformowania jest funkcją racjonalizowania zachowań społecznych oraz idei i wartości.

Połączenie tych uwarunkowań na gruncie kultury organizacyjnej może wykraczać nawet poza klasyczne paradygmaty modeli zarządzania publicznego (Painter i Peters 2010, s. 9).

Mowa tu o sytuacji, w której reformy zarządzania publicznego, wchodząc w interakcję z tradycją biurokratyczną, oddziałują dwukierunkowo. To znaczy, że wysiłki modernizacyjne mogą być przyczyną jak i skutkiem krążenia idei w obrębie systemu organizacyjnego poszczególnych państw.

Opisane powyżej uwarunkowania instytucjonalne silnie wpływają na strategie reform zarządzania publicznego, a ich spektrum jest szerokie, czego dowodzi zamieszczony poniżej rysunek.

Styl Zarządzania	Dopasowanie	Przyrostowe dopasowanie	Modułowa transformacja	Kompleksowa transformacja
Współpraca	Typ 1 Partycypacyjny ewolucja		Typ 2 Charyzmatyczny transformacja	
Kooperacyjny				
Dyrektywny	Typ 3 Wymuszony ewolucja		Typ 4 Autorytarna transformacja	
Przymusowy				

Rysunek 4. Strategie reformy zarządzania publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dunphy i Stace 2001).

W przypadku strategii typu pierwszego, tj. partycypacyjnej, ewolucja oparta jest na inkrementalnej zmianie osiągananej poprzez współpracę uczestników procesu zmiany (ewolucja wykorzystana w okresach stabilności). Drugie podejście również polega na działaniu wspólnym, jednak jego celem jest radykalna zmiana (występuje zazwyczaj w warunkach nieciągłości instytucji i braku zgodności wśród kluczowych aktorów). Strategia wymuszonej ewolucji jest działaniem długookresowym, wywołanym reakcją na środek przymusu (inicjowana w efekcie konfliktogenności interesów). Z kolei ostatnia z zaprezentowanych strategii dotyczy transformacji autorytarnej, czyli zmiany kompleksowej z odgórnie narzuconą sekwencją i celowością działań (najczęściej wykorzystuje się ją w okresie gwałtownych kryzysów) (Dunphy i Stace 2001).

Uzupełnieniem powyższej typologii jest analiza wyboru strategii wdrażania reform zarządzania publicznego, polegająca na wyróżnieniu liderów stosujących podejście technokratyczne, których motywacją do projektowania nowych struktur i procedur jest poprawa biurokratycznej sprawności i efektywności państwa (kontrolowane zaangażowanie publiczne). Drugie podejście – polityczne – jest charakterystyczne dla decydentów publicznych postrzegających zasoby administracyjne jako sumę partykularnych interesów (realizacja strategii politycznej uznającej niekontrolowane zaangażowanie publiczne lub partycypacyjne) (March i Olsen 2006). Dystynkcji tej towarzyszą dwa wnioski. Po pierwsze, im głębsza reforma tym wyższe prawdopodobieństwo jednoczesnego zaangażowania polityków i urzędników, przy czym brak udziału jednego z tych aktorów może doprowadzić do niepowodzenia w jej przeprowadzeniu (Nolan 2001, s. 14). Po drugie, mimo konieczności występowania tych dwóch perspektyw we wdrażaniu znaczących reform, czynnik polityczny ma zazwyczaj większe znaczenie. Silne przywództwo polityczne jest kluczowym czynnikiem decydującym o powodzeniu reformy zarządzania publicznego (Aucoin 1990, Halligan i Power 1992, March i Olsen 1998, Dunphy i Stace 2001, Nolan 2001, s. 14).

Przywoływani już Dexter Dunphy i Doug Stace dokonali podziału na dwa podstawowe typy reform. Pierwszy z nich to niewielkie zmiany polegające na dopasowaniu i stopniowych zmianach legislacyjnych (podejście inkrementalne). Typ drugi to zmiany transformujące, czyli kompleksowe przeobrażanie, które prowadzi do pojawiania się nowego paradygmatu, redystrybucji władzy, gruntownej reorientacji kultury organizacyjnej oraz systemowego dopasowania podmiotów tworzących architekturę instytucji publicznych do nowego modelu zarządzania państwem. Reformy mniejszej skali to rozwiązania, które dotyczą wąskich obszarów problemowych lub transformacji segmentowych (podejście zbiorowe i modułowe) (Dunphy i Stace 2001).

Achilles A. Armenakis i Arthur G. Bedeian (1999), posługując się teorią instytucjonalną, zidentyfikowali cztery czynniki wpływające na transformację organizacji publicznych³⁸:

- a) kontekst (wewnętrzne i zewnętrzne otoczenie organizacji),
- b) zawartość (program zmian zawierający strategię, struktury i systemy),
- c) proces (mechanizmy i procesy dochodzenia do zmiany),
- d) efekty zmian (kształtowanie postaw i zachowań aktorów zmiany).

³⁸ Dokonania tych badaczy opierały się na kompleksowym przeglądzie literatury i wnikliwej analizie teorii zarządzania zmianą oraz teorii instytucjonalnej.

Kształt strategii reform zarządzania publicznego, jak i powodzenie lub niepowodzenie w ich wdrażaniu, w znacznej mierze zależą od dominującej kultury organizacyjnej. Ta ostatnia może być zarówno katalizatorem, jak i barierą zmiany instytucjonalnej. W konsekwencji staje się ona kluczową determinantą zmian instytucjonalnych, a tym samym silnie oddziałuje na kierunki i efekty reform zarządzania publicznego.

Biorąc pod uwagę kryterium kultury organizacyjnej, procesy modernizacyjne zachodzące w sektorze publicznym występują jednocześnie w strukturze organizacyjnej oraz przestrzeni behawioralnej funkcjonowania instytucji publicznych. Istotne jest także tempo wprowadzanych zmian, które w tym przypadku wymaga długiego horyzontu czasu. Radykalna zmiana w warunkach silnego oddziaływania kultury organizacyjnej jest dużo trudniejsza do osiągnięcia niż zmiany o charakterze inkrementalnym. Opór wobec tej pierwszej może spowodować, że szanse nawet na stopniową zmianę staną się iluzoryczne.

2.4. Ewolucja reform zarządzania publicznego

2.4.1. Biurokratyczna wizja zarządzania publicznego

Max Weber tworząc koncepcję nowożytnej biurokracji³⁹ osadzonej na regułach państwa prawa, odniósł się do procesu racjonalizacji związanego z rozwojem gospodarki kapitalistycznej i rewolucją naukową, właściwego fundamentom nowoczesnego systemu prawnego świata Zachodu. Środkami do osiągnięcia tego celu była głównie technologia oraz wiedza specjalistyczna (naukowa), umożliwiające skuteczniejsze wykonywanie podstawowych funkcji państwa oraz doskonalenie obowiązującego porządku instytucjonalnego państwa.

Technokratyczny styl stanowi klasyczny przykład racjonalizowania modelu rządzenia państwem, który w podejściu weberowskim ma również na celu umacnianie zdolności aparatu biurokratycznego do odrzucenia emocji politycznych i reguł istniejących w świecie polityki, postrzeganych jako sfera zjawisk burzliwych, irracjonalnych, egoistycznych i oportunistycznych (Gerth i Mills 1958; Mills 1959).

³⁹ Znaczący udział w rozwój teorii klasycznej administracji częściowo urzeczywistnionej w weberowskiej koncepcji nowoczesnej biurokracji, wniósł W. Wilson i jego prace na temat separacji świata polityki i świata administracji (szerzej zob. Wilson 1887, s. 2010-212).

Weber rozumie państwo przez pryzmat kulturowej i historycznej wspólnoty obywateli, niezależnej od wpływów podmiotów zewnętrznych, czy też indywidualnych aktorów publicznych, reprezentujących grupowe lub partykularne interesy (Weber 1998, s. 90). Zasadniczą funkcję w kształtowaniu wizji zarządzania państwem pełni tzw. sztab administracyjny, który posiada monopol stanowienia prawa oraz określania celów i zdolności ich egzekwowania nieomal we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego (Weber 2002, s. 40). W ramach tego modelu w wymiarze ekonomicznym obowiązuje klarowny podział ról pomiędzy właścicielami (dysponentami) kapitału a urzędnikami. Za harmonizację tych relacji odpowiada precyzyjnie zaprojektowana machina biurokratyczna (Weber 2002, s. 1027).

Administracja publiczna w rozumieniu Maxa Webera wyróżnia się:

- ściśle ustalonymi obszarami kompetencji,
- zdefiniowaną hierarchią organizacyjną,
- rozdziałem między tym co prywatne a tym co publiczne,
- wysoką specjalizacją kadry urzędniczej,
- zarządzaniem w sposób ciągły opartym o zbiór norm i wartości,
- efektywnym modelem ewidencjonowania i raportowania spraw,
- wykonywaniem obowiązków w granicach obowiązującego prawa (Weber 2002, s. 162-163).

Tradycyjny model odzwierciedlający założenia państwa prawnego (niem. *Rechtsstaat*) cechuje się minimalizacją ryzyka i niepewności zdarzeń. Państwo oparte jest na fundamencie prawa oraz działalności urzędników służby cywilnej zatrudnianych na podstawie kryteriów merytorycznych, którzy wykonują swoje obowiązki w sposób apolityczny, profesjonalny, bezosobowy, z uwzględnieniem precyzyjnie wytyczonych zakresów kompetencji i procedur. Tak zaprojektowany system administracji publicznej miał być gwarantem ciągłości świadczenia usług publicznych w konstytuujących się społeczeństwach masowych i uprzemysłowionych (Drechsler 2005, s. 94).

Dominująca rola rządów prawa w tym paradygmacie wskazuje wprost na koncentrację wokół regulacyjnej funkcji państwa, w tym ustanawiania norm, przepisów, nakazów i sankcji. Ważne miejsce w hierarchii wartości zajmuje etos służby cywilnej, do którego przywiązanie jest silnie eksponowane poprzez zawodowy korpus służby cywilnej.

W klasycznym modelu biurokracji autonomia przywódców jest ograniczana przez katalog detalicznych regulacji prawnych i zasad organizacyjnych. Rozbudowany

proceduralizm, profesjonalizacja i hierarchiczne relacje traktuje się jako radykalną, ale i zarazem najbardziej efektywną formułę kontrolowania procesów zachodzących wewnątrz instytucji publicznych (Szczupaczyński 2017, s. 93). Apolityczność korpusu służby cywilnej osiągnana jest dzięki wyraźnemu podziałowi kompetencji pomiędzy politykami a urzędnikami w procesie zarządzania, jak i przeprowadzania naborów na stanowiska publiczne w oparciu o odgórnie narzucone kryteria (Mazur 2016, s. 22). W tym znaczeniu zwolennicy tradycyjnego modelu biurokracji promują kulturę organizacyjną, która odzwierciedla narodowe rozwiązania w zakresie struktur oraz mechanizmów rządzenia ściśle zależnych od reguł kodeksowego postępowania (Ban 1995).

Racjonalne zachowania aktorów publicznych, w połączeniu ze scjencyjnie uwarunkowaną wizją idealnego państwa, współtworzą mechanistyczny model zarządzania publicznego całkowicie nadzorowany przez biurokratycznego planistę (Ban 1995 s. 93), głęboko odseparowany od wpływów świata politycznego (Provan i Milward 1995).

Kwestionowanie weberowskiego modelu administracji rozpoczęło się wraz z głębokimi zmianami społecznymi i gospodarczymi zachodzącymi po II wojnie światowej, które na stałe zmieniły reguły funkcjonowania sektora publicznego. Najbardziej widoczne przeobrażenia tamtego okresu dotyczyły obszarów takich jak:

1. Rozwój technologii telekomunikacyjnych i informatycznych, skutkujący z jednej strony zwiększoną i sprawniejszą agregacją informacji, z drugiej rozproszaniem narzędzi i mechanizmów zarządzania publicznego.
2. Wzrost znaczenia gospodarki opartej na wiedzy.
3. Stosowanie strategii zachowania równowagi makroekonomicznej przy jednoczesnej presji fiskalnej oraz rozbudowie zakresu świadczeń państwa opiekuńczego.
4. Ewolucja społeczna, nakierowana na proces uczenia się, aktywne włączenie obywateli w sprawy publiczne, a także budowę społeczeństwa równego i otwartego.
5. Pojawienie się nowych problemów i wyzwań, tak co do skali, jak i ich rodzajów, szczególnie w kontekście zjawiska globalizacji, zmian środowiskowych czy problemu dostępności (Hausner 2015, s. 17).

Podstawowe słabości modelu biurokratycznego są bezpośrednio związane z dominującym w nim systemem koordynacji działań. Przede wszystkim wiąże się to z jego dysfunkcjonalnością wynikającą z fragmentaryzacji zadań, nadmiernej proceduralizacji, silosowości struktur administracyjnych, zakłóceń w przepływie informacji organizacyjnych i interorganizacyjnych, niskiego potencjału organizacyjnego uczenia się, braku społecznej i

rynkowej kontroli, niskiej elastyczności i efektywności funkcjonowania państwa (Hausner 2008, s. 16; Mazur 2016, s. 35).

Kultura organizacyjna oparta o klasyczne (biurokratyczne) tradycje, etyczną bezstronność, formalizm i hierarchiczność w rezultacie okazała się być, w dużej mierze, bezradna wobec rosnących problemów cywilizacyjnych i oczekiwań społecznych. Niezdolność instytucji publicznych do reagowania na te wyzwania, niski stopień skuteczności działań oraz wysokie koszty funkcjonowania, doprowadziły do uwydatnienia wielu ułomności tego systemu oraz, w konsekwencji, paraliżu w wypełnianiu podstawowych zadań państwa, a także niebezpieczeństwa utraty całkowitego kontaktu państwa z obywatelami (Kohler-Koch i Larat 2009).

2.4.2. Rynkowa wizja zarządzania publicznego

Dezaprobatą wobec biurokratycznej wizji zarządzania publicznego i wynikających z niej negatywnych konsekwencji była bardzo widocznie artykułowana na początku lat 70. XX wieku. Oponenty tej wizji, głównie reprezentowani przez liberalne elity polityczne i gospodarcze oraz międzynarodowe instytucje, domagali się wprowadzenia nowych reguł gry życia społeczno-gospodarczego, tak na poziomie krajów, jak i w wymiarze globalnym. Źródłem potrzeby przeprowadzenia radykalnych zmian były także symptomy zbliżającego się widma kryzysu państwa dobrobytu.

Wyróżnikami kształtującego się ówczesnie rynkowego paradygmatu zarządzania publicznego stały się postulaty prywatyzacji, urynkowienia, decentralizacji i większej elastyczności sektora publicznego. Model ten objął swym zasięgiem, w pierwszej fazie jego rozwoju, kraje anglosaskie, silnie podatne na wpływy instytucji takich jak OECD⁴⁰, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, czy PUMA (ang. *Public Management Committee*). Wraz z pojawiającymi się deklaracjami poparcia wizji menedżerskiego stylu rządzenia, aktorzy publiczni tworzyli dokumenty strategiczne stanowiące podstawę wdrażania reform o orientacji rynkowej. Wymiernymi efektami tych działań były zmiany ustawowe tworzące instytucjonalną podstawę do wprowadzania reform zarządzania publicznego na gruncie nowego zarządzania publicznego (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 155).

⁴⁰ Wraz ze wzrostem zainteresowania rynkowymi metodami zarządzania Komitet Zarządzania Publicznego OECD (ang. *Public Management Committee*) opublikował szereg raportów dotyczących wspólnej trajektorii zmian podejścia do spraw publicznych w państwach rozwijających się.

Istotny wpływ na bieg spraw publicznych w tamtym okresie miał rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ang. *Information and Communications Technology, ICT*), tworząc narzędzia i mechanizmy odpowiednie dla e-administracji. Niewłaściwe byłoby jednak przypisanie wykorzystania zdobytych postępów technologicznego wyłącznie modelowi rynkowemu. Rozwiązania te w szeroki i efektywny sposób są aplikowane do praktyki pozostałych modeli zarządzania publicznego, stając się powszechnie obowiązującym standardem (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 7).

Okolicznością, która w istotny sposób wpłynęła na zwiększenie zasięgu oddziaływania rynkowego modelu zarządzania publicznego był także kryzys gospodarczy, który wymusił na decydentach publicznych działania prowadzące do ograniczenia wydatków publicznych, racjonalizacji polityki finansowej, w tym liberalizacji reguł przepływów i opodatkowania kapitału. Obejmujący swym oddziaływaniem wszystkie sektory gospodarki kryzys dostarczał niepodważalny argument dla przeprowadzenia głębokich reform zarządzania publicznego, tak z powodu konieczności równoważenia budżetu w perspektywie krótko- i średniookresowej, jak i rosnących potrzeb odbiorców usług publicznych.

Rosnące zainteresowanie międzynarodowych instytucji finansowych i decydentów publicznych, ale także aktywność środowiska akademickiego (Sahlin-Andersson i Engwall 2002) na rzecz przeprowadzenia gruntownej zmiany instytucjonalnej, doprowadziły w latach 80. i 90. XX wieku do wypracowania modelu zarządzania państwem, którego głównym celem była prywatyzacja sektora publicznego, w tym zmniejszenie jego rozmiaru oraz personalizacja usług publicznych (Sahlin-Andersson i Engwall 2002, s. 9-40). Zaufanie do władz i legitymizacja ich działań wciąż odgrywały ważną, ale coraz bardziej drugoplanową rolę (Sahlin-Andersson i Engwall 2002, s. 195).

Działalność wpływowych orędowników modelu rynkowego w postaci organizacji międzynarodowych i instytucji doradczych, polegała na propagowaniu idei o wspólnym i uniwersalnym znaczeniu dla neoliberalnego modelu zarządzania sektorem publicznym (Saint-Martin 2000). Ich istotną motywacją było także przekonanie, że dynamicznie rozwijająca się gospodarka globalna dla zachowania tempa wzrostu wymaga sprawnie działającego państwa, wykorzystującego reguły postępowania właściwe sferze rynkowej.

Reformy rynkowe początkowo zostały wdrożone w Nowej Zelandii, Australii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Sukcesywnie fala ta zaczęła rozprzestrzeniać się na inne państwa, stając się wraz początkiem lat. 90. XX wieku nie tyle koncepcją

teoretyczną, co podstawą do reinterpretacji mechanizmów działania państwa. Wśród pozostałych krajów, które zdecydowały się na implementację niektórych rozwiązań oferowanych przez NMP, należy wymienić państwa Beneluksu⁴¹, kraje skandynawskie⁴² oraz częściowo Francję. Obecnie państwa, które uznają za główny nurt *New Public Management* to państwa anglosaskie, w tym szczególnie Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Australia (Christensen i Laegreid 2007, s. 6).

Za politycznych pionierów rewolucyjnego, jak na tamte lata, podejścia do zarządzania publicznego uznaje się Margaret Thatcher, premier Wielkiej Brytanii⁴³ oraz Ronalda Reagana, prezydenta Stanów Zjednoczonych⁴⁴. Ważnym sygnałem pojawienia się nowego światowego paradygmatu zarządzania publicznego była praca dwóch ekspertów z obszaru zarządzania, tj. Davida E. Osborne'a i Teda Gaeblera⁴⁵ - *Reinventing Government* z 1992 roku - kreśląca nowe założenia ładu społeczno-gospodarczego i wynikające z nich implikacje dla reorientacji sposobów zaprojektowania państwa⁴⁶. W Wielkiej Brytanii w tym okresie wpływową pozycję posiadali liberalni socjologowie z Uniwersytetu Oksfordzkiego, pełniąc rolę doradców elity politycznej.

Model rynkowy zakłada wzrost efektywności administracji, głównie poprzez połączenie zachęt rynkowych z efektami wykonywanej pracy (Osborne i Gaebler 1992, Gore 1993). Stopniowe wdrażanie rozwiązań rynkowych w ramach tego paradygmatu służy jako metoda zapewniania odpowiedniego poziomu stabilności i kontroli organizacyjnej (Ban 1995). W rynkowo zaprojektowanym systemie opartym na tworzeniu agencji regulacyjnych i wykonawczych upatrywano szans na pobudzenie i rozwijanie innowacyjności oraz doskonalenie procesu wzajemnego uczenia się (Boston i in. 1996, s. 88).

Perspektywa rynkowa w procesie wyjaśniania logiki heurystycznej kultury eksponuje znaczenie podejścia procesowego. W jego założeniu główną osią odniesienia powinny być relacje z otoczeniem zewnętrznym, których emanacją jest odmienność aktorów publicznych, podsystemów, technologii i misji podmiotów publicznych (Burns i Stalker

⁴¹ W skład tych państw wchodzi Belgia, Holandia, Luksemburg.

⁴² To kraje takie jak Szwecja, Dania, Norwegia i Finlandia.

⁴³ Sekretarz ds. finansów brytyjskiego ministerstwa skarbu w imieniu rządu Wielkiej Brytanii na jednej z konferencji ogłosił wiodącą rolę tego kraju w rozwoju tego światowego trendu.

⁴⁴ Politycznymi spadkobiercami Ronalda Reagana był George Bush oraz premier Kanady Martin Brian Mulroney (szerzej zob. Savoie 1994).

⁴⁵ Praca naukowców została doceniona także poprzez ich nominacje na doradców ówczesnego wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych z zakresu reformowania sektora publicznego.

⁴⁶ NPM jest jedną z najpopularniejszych strategii reform zarządzania publicznego. W rzeczywistości brakuje jednak przykładu państwa, w którym w pełni wykorzystywane byłyby instrumenty i mechanizmy nowego zarządzania publicznego. Rozwiązania instytucjonalne najczęściej stanowią brikolaż dwóch lub trzech paradygmatów.

1961, Woodward 1965, Lawrence i Lorsch 1969). Ważnymi składowymi każdej transformacji jest przywiązanie do demokratycznych zasad uczestniczenia w procesach decyzyjnych, które pozwala zredukować poziom negatywnych wpływów konkurencyjnych względem siebie roszczeń. Nie bez znaczenia jest także sprawny obieg informacji, służący budowania przychylności uczestników zmiany do wprowadzania znaczących reform zarządzania publicznego (Killian 2008, s. 57).

Generalnym założeniem nowego zarządzania publicznego jest łączenie technik rynkowych z kontekstem biurokratycznym, politycznym i obywatelskim (Lynn 1998, Cook 1998, Kelly 1998, Terry 1998). W ujęciu organizacyjnym, konkurencyjny charakter relacji między agencjami rządowymi, instytucjami publicznymi, biznesem, organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem jest główną taktyką poprawy wydajności, skuteczności i jakości usług sektora publicznego (Jensen 1995).

W menedżerskiej perspektywie polityk jest strategiem i opiniodawcą, odpowiada za tworzenie wizji i określanie wartości w strategicznym rozwoju kraju. Jego zdolnościom komunikacyjnym powinna towarzyszyć racjonalność w podziale zasobów, której pozytywne efekty mogą doprowadzić do zwiększania siły jego wpływu na otoczenie⁴⁷. Profesjonalnych menedżerów postrzega się jako znawców i wizjonerów tworzenia racjonalnych rozwiązań w obszarze zarządzania publicznego. Owa rewolucja menedżerska pociągnęła za sobą skutki w strukturze zatrudnienia, prowadząc do znaczącej redukcji etatów, wprowadzenia kontraktowania zadań i usług publicznych oraz wykorzystania wskaźników efektywności (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 170-208). Potencjał kadrowy doskonalony był również poprzez racjonalizację systemu zachęt i kar, umożliwiającą zarówno urzędnikom, jak i menedżerom dokonywanie pożądaney zmiany kulturowej i zwiększanie efektywności sektora publicznego.

Nowe zarządzanie publiczne w wymiarze koncepcyjnym można traktować dwupoziomowo. W ogólnym rozumieniu paradygmat ten odzwierciedla teorię lub doktrynę, w myśl której sektor publiczny zwiększa swoją efektywność poprzez inkorporowanie biznesowych rozwiązań, technik i koncepcji. Z kolei w wąskim znaczeniu paradygmat ten należy postrzegać jako zbiór założeń i praktyk, z których najważniejsze to:

- orientacja na wyniki,

⁴⁷ Obserwacje pokazują, że podział ten nie zawsze jest praktykowany lub stosowany w sposób przejrzysty. Nierzadko skutecznym kamuflażem jest odpowiednia retoryka przysyłająca prawdziwe motywacje oraz odstępstwa stojące w sprzeczności z dobrymi standardami koordynacji.

- monitoring i ewaluacja jako podstawy pomiaru stopnia osiągnięcia celów,
- ograniczenie monopolu publicznego w zakresie wytwarzania i świadczenia usług publicznych poprzez prywatyzację i kontraktowanie usług publicznych,
- odejście od nadmiernej formalizacji i proceduralizacji na rzecz pomiaru wyników.

Ze sprawozdań OECD (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) wynika, że wraz z początkiem lat 90. XX wieku prawie wszystkie kraje członkowskie OECD wprowadzały rozwiązania zmierzające do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych, skupiając swoje działania na zarządzaniu i budżetowaniu opartym o wyniki (OECD 2002, s. 2). W różnych krajach zmiany te były mniej lub bardziej intensywne. Pierwszym krokiem było upublicznianie informacji o wynikach wraz z zestawieniem finansowym. Kolejny etap wiązał się z wykorzystaniem zaawansowanych wskaźników wydajnościowych i planowania strategicznego. Trzeci wymiar odnosił się do zmiany procedury budżetowania, wywołując zmianę nawet w samym sposobie procedowania budżetu państwa przed władzą ustawodawczą (OECD 2002, s. 79-80; Bouckaert i in. 2009).

Na podstawie międzynarodowych badań przeprowadzonych przez OECD nadejście ery nowego zarządzania publicznego (NZP) pod koniec XX wieku przyczyniło się do:

- decentralizacji uprawnień i uelastycznienia koordynacji,
- wyposażenia w mierniki wydajności, kontroli i rozliczalności,
- wzrostu jakości zarządzania kadrami,
- optymalizacji technologii informacyjnej,
- wzrostu efektywności regulacji prawa,
- integracji funkcji sterowniczych w centrum zarządzania państwem (OECD 1995).

Opisywana powyżej rynkowa transformacja sektora publicznego miała na celu, przede wszystkim, poprawę efektywności w zarządzaniu finansami publicznymi, wzrost konkurencyjności instytucji publicznych, wzmocnienie podejścia strategicznego oraz zapewnienie wyższej jakości świadczonych usług publicznych, w tym zapewnienie obywatelom swobody ich wyboru (Osborne i Gaebler 1992).

Krytyka pod adresem nowego zarządzania publicznego jest wielowątkowa. Za uniwersalne mankamenty tego modelu wskazuje się brak jego określonej, jednoznacznej i powszechnie uznawanej teorii. Teoretyczne deficyty sprawiały zarówno trudności konceptualne, jak i w znacznej mierze uniemożliwiały wykorzystanie jego

metodologicznych założeń dla zbadania efektywności wprowadzanych w jego ramach rozwiązań (Christensen i Laegreid 2007 s. 39). Oponenti tego paradygmatu krytykowali także menedżerów za kierowanie państwem w sposób marginalizujący szersze konteksty rządowe, polityczne i społeczno-kulturowe, które są kluczowe dla procesu zarządzania zmianą instytucjonalną (Dunn i Miller 2007, s. 350; Sześciło 2014b, s. 52). Ostatnim powszechnym argumentem kierowanym przeciwko uniwersalność jego założeń, powodująca możliwość ich wykorzystania prawie w każdym kontekście, prowadząc zarazem do utraty jego awangardowości (Hood 1991, s. 9-10).

Co istotne, początkowo model ten był uznawany za niemożliwy do implementacji w niektórych krajowych porządkach instytucjonalnych, ze względu na specyfikę ich cech kulturowych, wartościowych i politycznych. W szczególności dotyczyło to państw takich jak Francja, Niemcy oraz kraje śródziemnomorskie, w których to lekceważąco etykietowano ten model jako „idee anglosaskie” (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 11).

Wydaje się jednak, że mimo znaczącej popularności wykorzystania założeń NPM w wielu państwach, koncept ten nie osiągnął zakładanego efektu skali, jeśli chodzi o liczbę państw, które zdecydowały się na jego implementację. Instrumenty i mechanizmy dla niego właściwe potraktowano raczej jako inspirację do tworzenia programów reform rządowych z zachowaniem własnej strategii zmian (Finlandia, Francja, Japonia) (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 14). Podobne podejście w latach 80. i 90 XX wieku przyjął rząd francuski (Rouban 2008), szwedzki (Pierre 1995) i australijski (Halligan 1997). Krytyka ta nie spowodowała co prawda zatrzymania fali rynkowych reform w tych krajach, niemniej pobudziła ona dyskurs na temat alternatywnych form zarządzania publicznego z przeniesieniem środka ciężkości na kwestie globalizacji, sieci, partnerstwa i transparentności (Rhodes 2010).

2.4.3. Partycypacyjno-sieciowa wizja zarządzania publicznego

Grunt dla ewolucji partycypacyjno-sieciowego modelu zarządzania publicznego zwanego współzarządzaniem publicznym stworzyła dokonująca się na przestrzeni kolejnych lat zmiana instytucjonalna. Była ona determinowana czynnikami ekonomicznymi i globalizacyjnymi, ale także szeregiem innych czynników społecznych i kulturowych, które zaważyły na kształcie wprowadzanych reform zarządzania publicznego (Rhodes 2010, s. 36).

Krytyczny pogląd środowiska naukowego na temat słabnącej roli państwa i ograniczania jego prymarnych funkcji, głównie z powodu globalizacji, decentralizacji,

wzrostu aktywności obywatelskiej, zaczął zmierzać w kierunku nowego paradygmatu zarządzania publicznego – współzarządzanie publiczne (ang. *New Public Governance*, NPG), lokując aksjonormatywne podstawy tego modelu w sieciowej właściwości świata społecznego oraz potencjale mechanizmów nim zarządzających (Mazur 2015, s. 41). Założeń ideologicznych dla rozwoju współzarządzania publicznego dostarczył z kolei neoliberalizm, w tym jeden z jego odłamów, neoliberalizm rozwijający się (ang. *roll-out neoliberalism*) (Peck i Tickell 2002, s. 380-392), wyposażając ten model w teoretyczne wyjaśnienie wzmocnienia obszarów funkcjonowania państwa bezpośrednio związanych z gospodarką oraz doskonalenia tych mechanizmów, których defekty ujawnił model biznesowy (Mazur 2017a, s. 22).

Pod koniec lat 90. XX wieku instytucje publiczne stanęły w obliczu dwubiegunowej presji. Z jednej strony postulowano, aby władza publiczna poprzez decentralizację, została w znacznym stopniu transferowana do samorządu terytorialnego. Z drugiej strony kształtowały się oczekiwania sektorowe, domagające się w dobie postępującej globalizacji, przeniesienia ośrodków decyzyjnych na poziom międzynarodowy (Mazur 2017b). Obydwa scenariusze zakładały występowanie porządku instytucjonalnego, w którym dochodzi do rozproszenia władzy, rozluźnienia formalnych ram działania instytucji, sieciowych mechanizmów zarządzania oraz interakcji interesariuszy reprezentujących różnego rodzaju cele i wartości (Bevir 2011, s. 2).

Jednym z ważniejszych wydarzeń wpływających na decyzje decydentów publicznych oraz ich sposób postrzegania konieczności wypracowania nowego modelu zarządzania był kryzys finansowych z początku XXI wieku. W istocie kryzysy gospodarcze zawsze stanowiły i stanowią ważny powód podejmowania reform instytucji publicznych – tak było z zarządzaniem rynkowym, współzarządzaniem i neoweberyzmem. W przypadku współzarządzania publicznego model ten zaczęto postrzegać jako remedium na te niekorzystne zjawiska. Podstawowymi wyzwaniem stało się wypracowanie nowych systemów regulacji krajowych i międzynarodowych w sferze finansów publicznych, zachowanie jakości świadczonych usług publicznych przy ryzyku spadku nakładów na podstawowe świadczenia (edukacja, służba zdrowia, transport). Strategicznymi narzędziami walki z pogarszającą się sytuacją gospodarczą było zwiększenie produktywności sektora publicznego (Bevir 2011, s. 8-9; Mazur 2017b).

Zainteresowanie współzarządzaniem jako modelem koordynacji spraw zbiorowych wzrosło początkiem ostatniej dekady XX wieku (Mazur 2017b). W ujęciu normatywnym

kultura organizacyjna wywodząca się ze współzarządzania nawiązuje do teorii kognitywnych, postrzegając pracowników sektora publicznego jako jednolity konstrukt społeczno-kulturowy posługujący się tym samym językiem i wzorcami zachowania (Harris i Cronen 1979, Rossi i O'Higgins 1980, Pfeffer 1981, Smircich 1983, Bougon 1992). Ograniczenia rozstrzygającej roli państwa w realizacji jego podstawowych funkcji określają przyjęte reguły gry humanistycznego podejścia menedżerskiego (Argyris 1957, 1964, 1971, McGregor 1960, Likert 1961, Follett 1989).

W modelu współzarządzania państwo pełni funkcję facylitatora, odpowiedzialnego za inicjowanie i koordynowanie współpracy między podmiotami pochodzącymi z różnych sfer porządku instytucjonalnego państwa. Instrumentami zarządzania właściwymi dla tego paradygmatu są: konsultacje, uzgodnienia, zespoły zadaniowe, kreatywne myślenie, wymiana wiedzy międzysektorowej, mechanizmy demokracji bezpośredniej oraz proces uczenia się (Cohen i Arato 1992). Nie mniej ważną kwestią jest problem zapobiegania fragmentaryzacji systemu zarządzania publicznego, który poprzez stosowanie odpowiednich mechanizmów koordynacji horyzontalnej prowadzi do jego zwiększonej efektywności.

Podstawowa powinność instytucji publicznych w modelu współzarządzania polega na wspieraniu działalności autonomicznych podmiotów niepublicznych zorientowanych na realizację celu publicznego, tworząc swoistą sieć powiązań i zależności. Ich zadaniem jest również stworzenie warunków do wykorzystywania i dzielenia się potencjałem instytucjonalnym w sterowaniu tymi sieciami, zwiększając szanse na powodzenie podejmowanych przedsięwzięć publicznych. Synergia ta powinna zachodzić w środowisku polityków, urzędników, przedstawicieli świata ekonomicznego i społecznego, organizacji pozarządowych oraz naukowców (Mazur 2017b). Istotę zmiany reguł rządzenia państwem trafnie oddaje sformułowanie „instytucjonalnej rekalkibracji”, które implikuje nowy układ sił, podział ról oraz zakres kompetencji uczestników procesu współzarządzania (Engelen, Trommel i Hemerijck 2007)⁴⁸.

W ramach tego modelu instytucje publiczne charakteryzują się aktywnie zaangażowanymi pracownikami w realizację zadań oraz w proces podejmowania decyzji. Kluczowe znaczenie w tym modelu, w sferze zarządzania kadrami, ma praca zespołowa, wzmocnienie podmiotowej roli pracowników oraz dbałość o standardy etyczne i rozliczalność (Ban 1995). Powszechnie wykorzystywaną praktyką jest dbanie o zrównoważony rozwój pracowników, oparty o kompleksowy system motywacji

⁴⁸ Szerzej zob. (Hemerijck 2013).

i przewidywalne ścieżki kariery. W tym podejściu nacisk kładzie się na proces, którego istotą jest kolektywne uzgadnianie wartościowych rozwiązań i podejmowanie optymalnych decyzji politycznych (Harris i Cronen 1979, Rossi i O'Higgins 1980, Pfeffer 1981, Smircich 1983, Bougon 1992, Peters 1996, s. 56).

Paradygmat współzarządzania, w odniesieniu do relacji polityka – aparat wykonawczy państwa, opowiada się za rozwiązaniem hybrydowym, postrzegając oba te podmioty jako równoprawnych uczestników procesu decyzyjnego, w który angażują się także pozostali interesariusze. Odpowiedzialność polityków polega głównie na integrowaniu działań aktorów, tworzeniu ram ich współpracy oraz motywowaniu urzędników do zaangażowania się w realizację zadań publicznych (Stoker 2006)⁴⁹. Charakter i zakres tego działania wymaga od urzędników umiejętności prowadzenia konstruktywnego dialogu, poszukiwania synergii i tworzenia nowatorskich rozwiązań (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 172). W tym znaczeniu państwo jest na tyle sprawne, na ile przy dzieleniu się władzą wykazuje zdolność do współdziałania z pozostałymi aktorami systemu zarządzania sprawami publicznymi (Hausner 2015, s. 17).

Idee konstytuujące korpus aksjologiczny współzarządzania publicznego opowiadają się za relatywnym osłabianiem hierarchicznie zorganizowanej władzy, wyposażonej w system nakazów i zakazów. W jej miejsce oferuje dekompozycję ośrodków wpływów poprzez stosowanie kompromisowych rozwiązań, uzgodnień i modelu koordynacji poziomej i pionowej (wertykalnej i horyzontalnej) (Bovens, T'Hart i Peters 2001, s. 527-531).

Wizji tej towarzyszy przekonanie o funkcjonowaniu „samoorganizujących się sieci interorganizacyjnych” tworzących przestrzeń do negocjacji wspólnych celów od budowania zasobów koniecznych do rozwiązania problemów kolektywnych (Rhodes 2018, s. 141-154). Zmiana instytucjonalna zakłada bowiem, że relacje zachodzące w gospodarce i społeczeństwie nie są warunkowane przez imperatywną władzę osadzoną w formalnej strukturze państwa, a przez jego zdolność do zarządzania interakcjami sieci, świadcząc o wysokim poziomie ich współzależności (Chhotray i Stoker 2009, s. 184-192; Bevir 2009, s. 85). W rezultacie państwo traci monopolistyczną rolę w zarządzaniu sprawami

⁴⁹ Urzędnicy poprzez codzienną pracę tworzą grunt dla działalności polityków. W tym znaczeniu poza standardowymi umiejętnościami zarządzania od urzędników oczekuje się zdolności analizy różnorodnych form negocjowania i osiągnięcia kompromisów.

publicznymi, zachowując wyłączność jedynie w zakresie ustanawiania reguł instytucjonalnych porządku społeczno-gospodarczego oraz kształtowania struktur państwa.

Przechodząc do wizji reformy zarządzania publicznego, model partycypacyjny reprezentuje podejście pragmatyczne, które z jednej strony uosabia wartości racjonalne, akceptując ograniczenia polityczne i organizacyjne w procesie reformowania sektora publicznego (Lindblom 1959, 1968, Lindblom i Cohen 1979). Poznawczo perspektywa ta bazuje na sprawnej i zdecentralizowanej komunikacji wewnątrz instytucji publicznych oraz refleksyjnym postrzeganiu ich otoczenia (Ballard 1997, s. 1564-1572).

W odniesieniu do problematyki reformowania państwa ważnym aspektem jest również analiza uczestników tego procesu, którzy w tej perspektywie utożsamiają zdywersyfikowany typ pochodzenia, celów, oczekiwań i zasobów (Kickert 1997). Ich sposoby działania zależą od dominującego kontekstu oraz siły i rodzaju ich motywacji, które podlegają zarówno konfrontacji, jak i łączeniu intencji realizacji własnych korzyści z działaniem w zgodzie i na rzecz interesu publicznego (Mazur 2017b). Współpraca traktowana jest jako swoiste remedium na ułomności systemu rządzenia państwem. Najważniejszych źródeł tego typu procesów adaptacyjnych należy doszukiwać się w:

- a) fragmentaryzacji rozumianej jako podział społeczeństwa na względnie niezależne subsystemy,
- b) kompleksowości, która polega na współwystępowaniu wielowarstwowych, niepodlegających pełnemu zdefiniowaniu oraz niepowiązanych ze sobą problemów i zagrożeń,
- c) dynamice procesów społecznych obejmującej znaczną intensyfikację relacji społecznych oraz rozmycie granic funkcjonowania sektorów, organizacji i środowisk (Mazur 2015, s. 42),
- d) środowiskowej legitymizacji, wynikającej z istnienia przestrzeni umożliwiającej debatę i prowadzenie sporów przez autonomicznych aktorów o zróżnicowanych interesach z udziałem menedżerów publicznych wypełniających funkcję koncyliacyjną (Moore 1995).

Rozważając ideowe podstawy modelu współzarządzania, warto odnieść się do dwóch określeń, tj. demokratycznego deficytu i paradoksu usług publicznych. Pierwsze mówi o dysproporcji między tym, co obywatele chcą zrobić, a tym, co umożliwiają im tradycyjne funkcjonujące systemy instytucji publicznych. W tym kontekście za barierę uznaje się tak nierówny dostęp do władzy publicznej i autonomizację biurokracji

wywołującą naturalną skłonność aparatu państwa do jego separacji od otoczenia, jak również instrumentalne usytuowanie administracji publicznej uniemożliwiające wyswobodzenie się spod reżimu biurokratycznego. Paradoks usług publicznych dotyczy słabej korelacji między wzrostem jakości usług publicznych a zadowoleniem ich użytkowników. W tym sensie w zarządzaniu skupionym wokół wartości upatruje się szansy na wywołanie poczucia wspólnotowego postrzegania sukcesów (Benington i Moore 2011).

Kolejną ważną kategorią ukazującą relacje zachodzące wewnątrz struktur państwa jest zaufanie. Pojęcie to wiąże się bezpośrednio z ciągłością i przewidywalnością działania władzy publicznej. W tym znaczeniu wzrostowi poziomu zaufania może sprzyjać rozwój technologii zwiększający transparentność działań instytucji publicznych, m.in. poprzez szerszy dostęp do informacji publicznych⁵⁰. To także wyzwanie związane z realizacją założeń tzw. otwartej polityki, w której władza zobowiązuje się do prowadzenia rozmów z obywatelami, w tym wymiany informacji na temat prowadzonych inicjatyw oraz długookresowych celów polityk publicznych (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 201). Czynniki, które mają wpływ na zaufanie mogą mieć także charakter binarny. Mowa tu chociażby o towarzyszącej aktorom publicznym stałej potrzebie dokonywania zmian. Rodzi to wśród decydentów publicznych z jednej strony konieczność ciągłego dostosowywania się do nowego kontekstu, z drugiej prowadzenia polityki wolnej od utartych schematów i zależności, gdzie sieci z czasem stają się stałymi i nieco autarkicznymi, samoorganizującymi się normami (Sørensen i Torfing 2007).

Nie bez wpływu na rozwój współzarządzania pozostaje postępująca globalizacja, która silnie oddziałuje na modele zarządzania publicznego. Imperatyw uniwersalizmu dotyka wszelkich aspektów funkcjonowania sektora publicznego, od polityki, przez proces organizacyjny, sprawy społeczne, po gospodarkę i technologię. Wyniki tych procesów, z uwagi na rosnącą turbulentność otoczenia, pozostają niepewne, trudne do rozpoznania, często wadliwe i niekompletne (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 221). Dobrym tego przykładem jest kryzys tradycyjnych form demokracji i instytucji państwa socjalnego, które nie jest w stanie sprostać nawarstwiający się wyzwaniom, w tym problemowi starzejącego się społeczeństwa, skutkującemu wzrostem wydatków oraz zwiększeniem skali oddziaływania

⁵⁰ Obszerne rozwinięcie tej problematyki znajdziemy w pracy (Dunleavy i in. 2006, s. 224-248). Era zarządzania digitalistycznego przez czołowych teoretyków tego nurtu badań nad zarządzaniem publicznym nie jest postrzegana jako wyzwanie przyszłości, ale jako wyzwanie teraźniejszości (Osborne 2010, s. 6). Uznanie innowacji za mechanizm wzmocnienia jakości i efektywności działań państwa wymaga dostrzeżenia przez różne grupy społeczne korzyści, które z tego dla nich wynikają. Konsekwencją tego może być wzrost ich zaangażowania w sprawy publiczne oraz wzrost zaufania do państwa.

państwa opiekuńczego⁵¹. Światowa konwergencja to również globalne rynki, których wpływ na proces reformowania sprowadza się głównie do niejasnego i niespójnego przekazu w zakresie zwiększenia ich sieciowości, zasięgu wolnego handlu i internacjonalizacji, prezentując utopijną wizję przyszłości (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 36).

Stanisław Mazur wymienia kilka istotnych okoliczności, które zdecydowały o znaczącej popularności idei współzarządzania publicznego. Należą do nich:

1. Ekspansywna internacjonalizacja gospodarki, skutkująca wyłonieniem się kolektywnych grup interesów podzielających zestaw minimalnych zasad i wartości, które dzięki włączeniu w proces podejmowania decyzji są w stanie osiągnąć partykularne korzyści ekonomiczne.
2. Postępująca europeizacja polityk publicznych, wzmacniana regułami zarządzania wielopoziomowego, zastępuje mechanizmy władcze i hierarchiczne podejściem koncyliacyjnym i uzgodnieniowym (Bevir 2011, s. 1-14).
3. Narastająca kompleksowość kontekstu społecznego i zbiorowych problemów społeczno-gospodarczych (problemy zapętłone, ang. *wicked problems*) wymuszająca współpracę wielu aktorów i agregację posiadanych przez nich zasobów.
4. Spadek zaufania obywateli do państwa oraz narastające zjawisko erozji aktywności społeczeństwa obywatelskiego prowadzące w konsekwencji do osłabienia znaczenia legitymizacji demokratycznej (Peters 2011, Jessop 2007; Mazur 2017a).

Współzarządzanie publiczne było reakcją dostosowawczą (ewolucyjną) na zmiany zachodzące w obszarach działania państwa, społeczeństwa i gospodarki, opierającą się o zasadę integracji posiadanych zasobów. Jego główną domeną jest aktywizacja i włączanie aktorów publicznych i niepublicznych w proces kształtowania polityk publicznych, w tym identyfikacja kluczowych problemów oraz sposobów ich rozwiązywania.

Współzarządzanie publiczne nie jest jednak modelem tak kompleksowym, jak mogłoby się wydawać. Wraz ze swoją rosnącą popularnością *Governance* obarczono zarzutami o niemożność jego właściwego zdefiniowania (Rhodes 2017), brak wyrazistości (Jessop 2015), nośnych haseł pozbawionych merytorycznych treści i wartości dodanej (Offe 2012).

⁵¹ Odnosząc się do globalnych wyzwań, problem starzejącego się społeczeństwa uznaje się jako jedną z kluczowych sił napędzających reformy zarządzania publicznego, w tym emancypacji znaczenia ekonomii społecznej. Poprzez nadmierną ingerencję międzynarodowych korporacji przypisuje się im nawet osłabienie kontroli państwa w projektowaniu krajowych polityki gospodarczych, zwłaszcza jeśli chodzi o próby ich podporządkowania rynkowym procesom globalizacyjnym.

Paradygmat współzarządzania reprezentuje szerokie grono twórców i popularyzatorów tego rozwiązania – począwszy od krytyków nowego zarządzania publicznego opowiadających się za wycofaniem rozwiązań biznesowych z praktyki życia publicznego, po zagorzałych zwolenników sieciowych i wielopoziomowych mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi, dla których multilateralność stanowi najwłaściwszy sposób radzenia sobie z tzw. problemami zapętlonymi (Koppenjan i Klijn 2004, s. 239-250).

Szczególną rolę w rozpowszechnianiu narzędzi i mechanizmów współzarządzania odegrali naukowcy pochodzący z Europy. Wśród nich należy wyróżnić badaczy brytyjskich (Rodrick A.W. Rhodes, Gerry Stoker, Bob Jessop), holenderskich (Johannes F.M. Koppenjan, Erik H. Klijn), skandynawskich (Jacob Torfing, Eva Sørensen) niemieckich (Beate Kohler-Koch) oraz ze Stanów Zjednoczonych (James N. Rosenau, B. Guy Peters). Łącząc swój potencjał, środowisko naukowe doprowadziło do ukształtowania tak wiarygodnych „społeczności epistemicznych”, jak również koalicji interesów (ang. *advocacy coalitions approach*), skutecznie promujących założenia rozwiązania sieciowego (Sabatier i Jenkins-Smith 1993, Mazur 2017a).

Na popularność oraz siłę oddziaływania współzarządzania publicznego składa się także duża liczba projektów naukowych⁵² koncentrujących się wokół tej problematyki, które były realizowane z końcem XX wieku (Kohler-Koch 2004, s. 1-9). Krajowymi liderami w obszarze tych badań były Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, kraje skandynawskie. Ich wysiłki skierowano na wypracowanie teoretycznych założeń europejskiej polityki w duchu wielopoziomowej i wielopodmiotowej koordynacji spraw publicznych (Mazur 2017a, s. 23-24).

Współzarządzanie publiczne zakłada funkcjonowanie pluralistycznego państwa i kosmopolitycznego społeczeństwa, w którym współzależni aktorzy dążą do realizacji uzgodnionych polityk publicznych, włączając w ten proces obywateli poprzez umożliwienie im posiadania realnego wpływu na kształt tych polityk. Bazując na teorii otwartych systemów konwencjonalnych, opracowana struktura skutecznie łączy w sobie instytucjonalny aspekt funkcjonowania państwa z presją środowiska zewnętrznego, prowadząc równocześnie do wzmocnienia, jak i ograniczenia potencjału tego systemu (Osborne 2010, s. 9).

⁵² Badania amerykańskiego środowiska naukowego, z uwagi na silne przywiązanie do idei rynkowych, koncentrowały się na wykorzystaniu partnerstw i sieci w zwiększaniu roli podmiotów prywatnych w procesie świadczenia usług i integracji dostępnych na rynkach zasobów (O'Toole i Meier 2004, s. 470-492).

Charakter zmiany instytucjonalnej, rozpatrywany na gruncie założeń współzarządzania określa się jako bardziej ewolucyjny niż konstruktywistyczny. Transformacja sposobu zarządzania publicznego zachodzi przede wszystkim w odpowiedzi na zmiany społeczno-gospodarcze oraz postępującą z jednej strony fragmentaryzację, z drugiej – sieciowość relacji zachodzących na styku działających sektorów (Mazur 2017b, s. 25). Zacierające się kontury tych współzależności oraz narastająca złożoność kontekstu wywierają presję na decydentów publicznych do przyjęcia przez nich odpowiedzialnej i stale adaptującej się postawy wobec wyzwań cywilizacyjnych.

Model współzarządzania to najbardziej pojemny i jednocześnie elastyczny system rządzenia państwem, co utrudnia osiągnięcie celów i standaryzację sposobów postępowania. Od państwa oczekuje się płynności procesów decyzyjnych, skuteczności podejmowanych działań oraz identyfikowania interesów zróżnicowanych środowisk, mając na względzie poszukiwanie konsensualnych rozwiązań oraz legitymizację sieci w obrębie określonego porządku instytucjonalnego (Horner i Hutton 2010, Benington i Moore 2011).

Zważywszy na konsekwencje instytucjonalizacji idei modelu partycypacyjnego, do pozytywnych jej aspektów zalicza się przede wszystkim demokratyzację systemu zarządzania, responsywne reagowanie na potrzeby obywateli, silniejszą legitymizację działań władz wśród społeczeństwa, zwiększenie efektywności usług publicznych oraz wypracowanie w sferze publicznej przestrzeni do dyskusji oraz uzgadniania rozwiązań i podejmowania wspólnych inicjatyw przez instytucje i interesariuszy życia publicznego (Mazur 2017a).

Po stronie oponentów modelu współzarządzania eksponuje się trudności w respektowaniu odpowiedzialności, na które składa się nazbyt rozproszony poziom decyzyjności. Kolejna dysfunkcja dotyczy iluzorycznej kontroli politycznej decydentów politycznych w warunkach znaczącego ograniczenia zakresu wpływu (Mulgan 2000, s. 556-566). Zwraca się także uwagę na niski poziom sterowalności procesami, w których uczestniczy wielu aktorów reprezentujących rozbieżne cechy i mnogość interesów (Bevir 2009, s. 11–12). Kwestionowaniu podlega kosztochłonność rozbudowanych systemów konsultacyjnych, jak i asymetryczność relacji uczestników tych procesów (Mazur 2017a, s. 26), tak co do wiedzy, jak i posiadanych przez nich zasobów. Ostatnia z istotnych słabości modelu współzarządzania to jego niezdolność do mierzenia efektywności sieci, będących podstawą funkcjonowania tego paradygmatu (Sørensen i Torfing 2009, s. 239-243).

Ważny głos w dyskusji o współzarządzaniu dotyczy oceny stopnia jego implementacji do systemów administracyjnych państw europejskich. Ocena ta skłania do wstrzeźliwości w formułowaniu jednoznacznych opinii. Z jednej strony podejście to jest intelektualnie bardzo atrakcyjne i zyskuje na znaczeniu, z drugiej zaś strony nie jest ono wolne od ułomności. Pierwsza obserwacja sprowadza się do wielości sieci, która często powoduje nieefektywność zachodzących interakcji (Schout i Jordan 2006, s. 961-962). Drugi niepokojący sygnał dotyczy zjawiska „celebrowanej nieformalności”, prowadzącego do nierównego podziału władzy, chwiejności filarów państw demokratycznych (Peters i Pierre 2001, s. 38), jak i przewlekłości procesów decyzyjnych europejskich instytucji publicznych (Zawicki 2015, s. 99).

2.4.4. Neoweberowska wizja zarządzania publicznego

Od końca lat 90. XX wieku narastała krytyka porządku neoliberalnego i powiązanego z nim rynkowego modelu zarządzania publicznego. Jego negatywne konsekwencje oraz bolesne implikacje kryzysu gospodarczego z 2008 roku odczuło wiele krajowych gospodarek. Model neoweberowski (ang. *Neo-Weberian State*) wypracowany głównie przez kraje Europy kontynentalnej, stanowił reakcję na niedoskonałości rynkowego modelu rządzenia państwem.

Za najważniejszy element konceptualny neoweberyzmu uznaje się powrót do idei klasycznej administracji publicznej respektującej zarazem wartości ekonomiczne (Mazur 2017a).

Elementy tradycyjnego modelu administracji w nim występujące to:

- państwo z jego dominującymi funkcjami jest podstawowym twórcą rozwiązań służących sprostaniu wyzwaniom globalizacyjnym, społecznym, technologicznym i środowiskowym,
- afirmacja roli demokracji przedstawicielskiej w legitymizowaniu działalności instytucji publicznych,
- zachowanie znaczenia prawa administracyjnego stanowiącego o granicach i swobodach stron w relacji państwo-obywatel,
- uwydatnienie etosu służby cywilnej, idei i wartości (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 118).

Nowymi elementami modelu neoweberowskiego, po części zapożyczonymi z modelu rynkowego i współzarządzania publicznego, są:

- podejście jakościowe zorientowane na dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych spełniających potrzeby obywateli (Askim i in. 2009, s. 1006-10025),
- wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej poprzez wykorzystanie rozwiązań wytworzonych w wyniku postępu technologicznego,
- interdyscyplinarność urzędników przejawiająca się połączeniem umiejętności analitycznych z wiedzą prawniczą (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 118-119).

W tej wizji zarządzania publicznego państwo jawi się jako system oparty na silnej podstawie prawa administracyjnego, ściśle przywiązane do katalogu tradycyjnych wartości oraz wysokiej jakości świadczenia usług odpowiadających oczekiwaniom jego odbiorców. Fundamenty, na których rozwinął się neoweberyzm świadczą także o zdolności państwa do reagowania nie tylko na pojawiające się wyzwania czy dylematy, ale także do wykorzystania wartościowych rozwiązań pochodzących z innych modeli zarządzania publicznego.

W ramach paradygmatu neoweberowskiego podkreślana jest także widoczna tożsamość z ideami demokratycznego państwa prawa, wyposażonego w zabezpieczenia legislacyjne oraz kontrolę legalności funkcjonowania administracji publicznej. Wiąże się to bezpośrednio z kultywowaniem etosu służby cywilnej opartej o reguły profesjonalnej, bezstronnej, elastycznej i przewidywalnej pracy urzędników z zachowywaniem prymatu reguł biurokratycznych. W ujęciu ekonomicznym neoweberyzm oferuje ramy dla gospodarki wolnorynkowej, w której rząd oraz jego agendy pełnią kluczową rolę architekta procesów społeczno-gospodarczych, gwarantując tym samym świadczenie wysokiej jakości usług publicznych.

Podejście neoweberowskie zakłada aktywną rolę państwa również w sferze społecznej. Dowodem na to jest zmaganie się z problemami demograficznymi, niekontrolowanym rozwojem technologii czy wreszcie degradacją środowiska naturalnego. Od państwa zaprojektowanego w duchu neohierarchicznych założeń oczekuje się prowadzenia polityki odpowiadającej potrzebom jego obywateli oraz walki z destrukcyjnym wpływem trendu konwergencji globalnej. Od decydentów publicznych wymaga się nie tylko tworzenia jasnych i czytelnych reguł prawa, ale także stałego włączania się⁵³ w strategiczne procesy rozwoju (Mazur 2016, s. 19). Sprzyja temu obserwacja, że politycy coraz częściej

⁵³ Nazbyt ingerujący wpływ państwa może oddziaływać niekorzystnie na realizowane procesy gospodarczo-społeczne, generując niekorzystne zjawisko onnipotencji państwa (szerzej zob. Lynn 2008/2009).

decydują się na budowanie swoich pozycji w drodze dostosowania się do czasowych trendów społecznych i oczekiwań wyborców⁵⁴.

W przypadku tego modelu, który w zasadniczy sposób koresponduje z założeniami tradycyjnego systemu administracji publicznej, kluczowe wyzwania po stronie urzędników polegają na poprawie zdolności responsywnego działania rządów w obliczu rosnących potrzeb odbiorców usług publicznych oraz decentralizacji i optymalizacji działań struktur administracyjnych państwa⁵⁵.

Relacje zachodzące między politykami a urzędnikami służby cywilnej, również tymi posiadającymi władzę dyskrecjonalną, przybierają na ogół tradycyjny kształt. U jego podstaw stoi przekonanie o ograniczonych możliwościach urzędników oraz o ich zasadniczej powinności doskonalenia umiejętności urzędniczych⁵⁶. Politycy wysokiego szczebla, mogą, a nawet powinni angażować się nie tylko w sprawy strategiczne, ale także te o charakterze operacyjnym, poprzez wydawanie stosowanych komunikatów oraz podział kompetencji i odpowiedzialności (Mazur 2016, s. 168).

Elementem konstytutywnym podejście neoweberowskie jest założenie o aktywnej współpracy państwa z obywatelami, tak celem pozyskiwania ich opinii i rozpoznania oczekiwań, jak i ich podmiotowego wkomponowania w proces tworzenia polityk publicznych (Mazur 2016, s. 188). To rodzi dylemat polegający na konieczności znalezienia równowagi między autonomią menedżerów publicznych, ich wrażliwością na potrzeby obywateli a silnymi mechanizmami kontroli politycznej. Dynamika tego procesu warunkowana jest autonomią aktorów w nim uczestniczących oraz siłą perswazji, której są oni poddawani⁵⁷.

Model neoweberowski integruje reguły i mechanizmy wywodzące się z perspektywy rynkowej i partycypacyjnej, następnie konceptualnie osadza je w teorii tradycyjnej weberowskiej szkoły administracyjnej (Drechsler 2005, s. 94-108). Rekompozycja ta nie ma jednak charakteru inercyjnego, który w prosty i automatyczny sposób prowadziłby do połączenia systemów aksjologicznych i funkcjonalnych kilku modeli. Charakter tego

⁵⁴ Interesujące spostrzeżenia dotyczące uwarunkowań związanych z osłabieniem politycznej legitymizacji znaleźć można w pracy Ch. Pollitt i G. Bouckaert (2017).

⁵⁵ Wskazane działania służą także budowaniu coraz bardziej profesjonalnego i kompleksowego profilu zawodu urzędnika.

⁵⁶ Dynamika tego procesu warunkowana jest autonomią aktorów w nim uczestniczących oraz siłą perswazji, której są oni poddawani.

⁵⁷ Naukowe, ale wciąż niepewne wytłumaczenie tego zjawiska sformułował Ch. Hood, zauważając problem pojawiania się opozycji wobec wizji modernizacyjnych w różnych kontekstach czasowych, przestrzennych, kulturowych i personalnych (Hood 1998, s. 208).

procesu jest dużo bardziej symbiotyczny i symptomatyczny. Polega on na włączaniu do katalogu zasad neoweberyzmu elementów innych modeli zarządzania publicznego, zdolnych do kontekstowej adaptacji i harmonizowania koncepcyjnych wartości tego paradygmatu. Ukonstytuowany w ten sposób model zarządzania publicznego stanowi swoistą konstelację łączącą ekonomiczną efektywność z obywatelskim zaangażowaniem oraz wyraźnym przywiązaniem do procedur administracyjnych (Mazur 2016).

Do grona zwolenników tego modelu zaliczano głównie polityków i menedżerów silnie identyfikujących się z kulturą europejskiego prawa administracyjnego, rozczarowanych skutkami działań reformatorskich podejmowanych na gruncie modelu rynkowego i partycypacyjnego. Formułowane przez nich hasła zmiany oscylowały wokół takich terminów jak państwowość, regulacja, odpowiedzialność zbiorowa, mechanizmy rozliczalności (Mazur 2016, s. 234).

Podstawowym zjawiskiem, którego negatywnym skutkiem sprzeciwia się ten model jest globalizacja. Upatruje się w niej zagrożenia dla funkcjonowania dominujących w większości państw Europy sposobów zarządzania państwem. W części z nich, na przestrzeni ostatnich lat, rozbudzone zostały nastroje mające na celu obronę „europejskiego modelu społecznego” i „europejskiej administracji publicznej”, odrzucających zasady neoliberalnego porządku instytucjonalnego (Pollitt i Bouckaer 2017, s. 120). Nie bez znaczenia pozostawał aspekt gospodarczy. Globalizacja dostarczyła bowiem nieograniczonych wręcz możliwości przepływu towarów, usług i kapitałów, które wykraczają poza kontrolę państw narodowych, co w konsekwencji odczytywane jest jako przekazanie tej prerogatywy korporacjom transnarodowym (Mazur 2017b). Reperkusje procesów globalizacyjnych zawierają się także w sformułowaniu „wydrążenia państwa” (ang. *hollowing-out of the state*). W tym znaczeniu działania neoweberowskich modernizatorów stanowią reakcję na niekorzystne zjawisko erozji suwerenności państwa oraz osłabienia jego podmiotowej roli w relacjach ponadnarodowych, wywoływanych głównie wielopoziomowym zarządzaniem (Rhodes 2010, s. 111-112). Kolejny obszar wymagający interwencji dotyczy zabezpieczenia publicznych zasobów przed ich podporządkowaniem grupom interesów oraz przywrócenia państwu jego dominującego wpływu na sprawy społeczne i gospodarcze.

Zasady i mechanizmy funkcjonowania modelu neoweberowskiego łączą wiarygodność zdemokratyzowanych mechanizmów rządzenia z profesjonalizmem

i wydajną biurokracją. Elastyczność i innowacje uznaje się jako środki do osiągnięcia tych celów, a nie jako główny punkt odniesienia (Rhodes 2010, s. 195).

Wraz z pojawieniem się, w pierwszej dekadzie XXI wieku, prac naukowych objaśniających model neoweberowski, dyskusja wokół tego paradygmatu zaczęła przybierać na dynamice (patrz np. wydanie specjalne *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Randma-Liiv 2008/2009). Zainteresowanie ekspertów⁵⁸ nowym modelem zarządzania publicznego pojawiło się także wśród badaczy z krajów Europy Środkowej (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 119). W kolejnych latach aktywność zwolenników tego paradygmatu przyczyniła się do jego popularyzacji w wielu krajach Europy kontynentalnej, stanowiąc podstawę konstruowania pakietów reform sektora publicznego (Mazur 2016, s. 234).

W ramach podejścia neoweberowskiego wyróżnić można trzy nurty:

- skandynawski: usprawnienie mechanizmów włączenia społecznego, solidarności społecznej, umocnienie ważnych funkcji państw z punktu widzenia legalności jego działań, doskonalenie systemu stanowienia i egzekwowania prawa (kraje skandynawskie),
- Europy Południowo-Zachodniej: profesjonalizacja służby cywilnej, zarządzanie strategiczne i finansowe, elastyczny model zarządzania (Niemcy, Hiszpania, Portugalia),
- Europy Środkowo-Wschodniej: dekompozycja mechanizmów i struktur zarządzania publicznego, orientacja na efektywność i skuteczność koordynacji, wzrost jakości prawa, demokratyzacja relacji państwo-obywatel, rozwój e-administracji (Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Estonia) (Mazur 2016, s. 228).

Okolicznością, która dodatkowo sprzyjała wzrostowi popularności założeń łączących wartości weberowskie z wizją państwa nowoczesnego było przekonanie, że głos NPM nigdy nie będzie tak mocno słyszalny na starym kontynencie jak miało to miejsce w przypadku państw anglosaskich (Kickert 2008, s. 2). Na ostateczny kształt założeń modelu neoweberowskiego decydujący wpływ miały czynniki o znaczeniu kulturowym w ramach tzw. ścieżki zależności (ang. *path dependence*) (Mazur 2016, s. 52).

Za współczesnych rzeczników podejścia neoweberowskiego uznaje się Christophera Pollitta i Geerta Bouckaerta oraz ich prekursorskie badania będące podsumowaniem

⁵⁸ Choć pierwsze publikacje opisujące teoretyczne podstawy neoweberyzmu powstawały jeszcze w latach 70. ubiegłego stulecia, to żywe zainteresowanie tą koncepcją pojawiło się dopiero na początku XXI w. (szerzej zob. Mazur 2016).

obserwacji poczynionych w dwunastu krajach, mówiące o występowaniu w części z tych państw zbieżnych strategii reformatorskich. Przyznają oni, że ich intencją nie było wypracowanie normatywnych założeń dla nowego paradygmatu zarządzania publicznego, ale pod wpływem sygnałów docierających ze świata akademickiego, w kolejnych publikacjach zdecydowali się oni obrać właśnie tę perspektywę, uznając model neoweberowski jako jedną z omeg⁵⁹ zmian (Lynn 2008/2009; Pollitt i Bouckaert 2017, s. 138).

Podejście neoweberowskie stanowiło przedmiot rozważań wielu badaczy zarządzania publicznego, kreując społeczność „politycznych przedsiębiorców” postulujących aktywny udział państwa w formułowaniu warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rezylietnego systemu zabezpieczenia przed niepożądanymi efektami procesów globalizacyjnych (Mazur 2016). Istotny udział w krzewieniu i rozwoju tych idei mają: William N. Dunn i David Y. Miller (2007), Wolfgang Drechsler i Rainer Kattel (2008), Laurence E. Lynn (2008). W przypadku polskiego dorobku naukowego, szerokie konceptualne wyjaśnienie tego modelu oferuje praca *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* pod redakcją Stanisława Mazura (2016).

Z pewnością twierdzenie o pełnej dojrzałości „społeczności epistemicznej” noweberskiej wizji państwa byłoby nadużyciem. Dynamiczny rozwój tych teorii upoważnia jednak do pozycjonowania neoweberyzmu jako coraz bardziej słyszalnego głosu w debacie publicznej na temat reformowania zarządzania publicznego. W odniesieniu do perspektywy europejskiej największą popularność zyskały założenia tego modelu podważające zasadność konwergencji systemów zarządzania publicznego oraz ułomności empirycznego wyjaśnienia wyższości jednych modeli nad drugimi (Mazur 2016).

Państwo uformowane w duchu neoweberskich założeń stanowi nie tyle alternatywę, co stoi niejako w opozycji do koncepcji neoliberalnej. Elastyczny i słabo sterowalny system zastępuje wizją modelu zarządzania progresywnego, stabilizującego i skłaniającego do integracji państwa z obywatelami, kierując się przy tym demokratycznymi regułami gry i potrzebą stałej profesjonalizacji służby cywilnej. Tak zaprojektowany porządek instytucjonalny, zdaniem jego propagatorów, daje szansę na stworzenie warunków umożliwiających dynamiczny rozwój gospodarczy, a zarazem zapewniający sprawiedliwy podział dochodu, ochronę interesów narodowych oraz zdolność

⁵⁹ Pojęcie „omega” jest rozumiane jako wizja stanu pożądanego.

rozwiązywania współczesnych problemów społecznych i gospodarczych (Skocpol, Evans i Rueschemeyer 1985).

Nowy paradygmat zawiera w sobie normy odpowiadające weberowskiej administracji, jak relacje oparte o hierarchiczność, etos służby cywilnej, standaryzacja, ciągłość i apolityczność, z wartościami właściwymi ekonomii neoklasycznej i współczesnymi nowożytnymi teoriami zarządzania, w tym wydajnością, symetrycznością relacji i jakością. Podstawą modelu jest rozbudowany, ale stabilny, zhierarchizowany korpus służby publicznej, działający w oparciu o jasno wyznaczone procedury i ramy prawa administracyjnego (Mazur 2016, s. 26).

Pomimo relatywnie niedługiej historii, model neoweberowski przykuwa uwagę zarówno badaczy, jak i decydentów publicznych upatrujących w nim możliwości wyeliminowania mankamentów wcześniejszych paradygmatów zarządzania publicznego. Zainteresowaniu tym modelem towarzyszy także szereg opinii krytycznych. Zwraca się uwagę na jego normatywną niespójność będącą efektem zapożyczeń z różnych paradygmatów, słabość konceptualizacji mechanizmów koordynacji działań zbiorowych, trudność w definiowaniu zależności między stabilnością a elastycznością, problemy z modalnym wykorzystaniem rozwiązań pochodzących z innych modeli oraz słabość w systemowym rozumieniu procesu organizacyjnego uczenia się (Mazur 2016, s. 228).

Neoweberowski model zarządzania publicznego reprezentuje zmianę instytucjonalną o charakterze ewolucyjnym i inkrementalnym. Jego logika sprowadza się do supremacji weberowskich reguł postępowania, uzupełnionych o właściwe instrumenty i mechanizmy nowego zarządzania publicznego i współzarządzania publicznego (Mazur 2016).

Dostrzega się, że idee neoweberowskie najsilniej eksponowane są wśród elit politycznych państw Europy kontynentalnej, oferując stałe i systemowe włączenie się w procesy społeczno-ekonomiczne ze ściśle określonymi regułami gry (Drechsler 2003). Przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się w wartościach tradycyjnej administracji publicznej gloryfikującej udział państwa w kształtowaniu jego ścieżki rozwojowej (Mazur 2016, s. 16). Przy czym należy dodać, że w środowisku naukowym pojawiają się stanowiska przeczące konceptualnej dojrzałości modelu, postrzegając ten model jako intelektualny nurt prowadzący do teoretycznego i praktycznego zasilenia idei *governance* (Mazur 2015, s. 22).

2.5. Podsumowanie

Reformy zarządzania publicznego mają długą i nieoczywistą historię. Jeśli ograniczyć ich analizę do ram czasowych, które wytyczają XX i XXI wiek, to możliwe jest określenie katalogu przesłanek, które pełniły rolę swoistego katalizatora zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego. Znaczące reformy, o charakterze organizacyjno-proceduralnym, podejmowane w latach 50. i 60. XX wieku, koncentrowały się na wprowadzaniu rozwiązań z zakresu „naukowego zarządzania” do projektowania i implementacji polityk publicznych. W kolejnym dziesięcioleciu przedsięwzięcia reformatorskie zorientowane były na wzmacnianie strategicznego potencjału państwa w zarządzaniu publicznym oraz decentralizację i dekoncentrację władzy i kompetencji. Reformy rynkowe, dominujące w latach 80. i 90. XX wieku, koncentrowały się na wprowadzeniu do sektora publicznego narzędzi zaczerpniętych z sektora rynkowego. Zarzuty o nadmierną ekonomizację, kierowane wobec Nowego Zarządzania Publicznego, wywołały zmiany zmierzające do budowania wielopoziomowego partnerstwa, integracji działań struktur państwa oraz wzmacnianie zaufania społecznego do instytucji publicznych. To nowe podejście do zarządzania publicznego określono mianem Współzarządzania publicznego. W ostatnim dziesięcioleciu, w krajach europejskich na znaczeniu zyskiwać zaczął neoweberyzm postulujący zwiększenie znaczenia roli państwa narodowego, poszukiwanie równowagi między klasyczną administracją publiczną a modelem rynkowym oraz wzmacnianie zdolności elastycznego reagowania na wyzwania globalizacyjne.

Równie ważną, jak wspomniane powyżej dysfunkcjonalności, przesłanką inicjowania reform zarządzania publicznego była konieczność redukcji deficytów sektora finansów publicznych i powiązana z tym racjonalizacja wydatków publicznych. Bardzo silny impuls modernizacyjny związany był z presją obywateli oczekujących sprawnie i efektywnie działającej administracji publicznej zdolnej do zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Impuls ten był wzmacniany przez środowiska akademickie i eksperckie konstruujące założenia, mechanizmy i instrumenty reform zarządzania publicznego temu służące.

W kontekście rozważań nad przesłankami reform instytucji publicznych, nie sposób pominąć silnej presji wywieranej przez procesy globalizacyjne i jej zwolenników oraz gwałtownie postępujące przeobrażanie w sferze technologii, gospodarki i wzorców życia społecznego. Wszystko to wymuszało konieczność nieustannej ewolucji modeli zarządzania

publicznego celem ich dostosowania do wewnętrznych i zewnętrznych oczekiwań modernizacyjnych.

Istotnie ważny dla zrozumienia procesu reform zarządzania publicznego, jak i identyfikacji jego przesłanek, jest namysł nad wykorzystywanymi w tym zakresie strategiami oraz uwarunkowaniami instytucjonalnymi temu towarzyszącymi. Wśród uwarunkowań o kluczowym znaczeniu dla przebiegu reform, należy wymienić reżim polityczny, elity, system administracyjny oraz kulturę organizacyjną. Każdy z tych czynników w istotny sposób wpływa na charakter, dynamikę oraz efekty reform zarządzania publicznego. W celu tego zobrazowania przywołano jedynie kilka przykładów. Reżim parlamentarny, w tym parlamentarno-gabinetowy⁶⁰ utrudnia, w przypadku rządu koalicyjnego, uzgadnianie celów reform, zarazem jednak ułatwia ich implementację. Z kolei sytuacja przedstawia się odmiennie w ustroju prezydenckim. Elity polityczne, w zależności od ich struktury i wartości, z którymi się utożsamiają oraz relacji z elitami administracyjnymi i biznesowymi, mogą wspierać lub też blokować procesy reform. Model administracji publicznej, np. w zależności od stopnia jego centralizacji i decentralizacji lub jego instytucjonalnego zakorzenienia (państwo unitarne *versus* państwo federalne), w odmienny sposób wpływa na priorytety reform i ścieżki ich implementacji. Przemowny wpływ na kształt reform zarządzania publicznego i sposób ich wprowadzania wywiera kultura organizacyjna.

Uwarunkowania, o których mowa powyżej i zachodzące między nimi współzależności tworzą ramy instytucjonalne determinujące strategie reform zarządzania publicznego. Zasadniczo wyróżnić można cztery typy reform: a) partycypacyjne o charakterze inkrementalnym; b) partycypacyjne o charakterze radykalnym; c) wymuszone presją otoczenia; d) scentralizowane i radykalne.

W ostatnim stuleciu obserwujemy rosnącą dynamikę i poszerzanie zakresu reform zarządzania publicznego. Przez jego znaczną część dominował model zarządzania oparty na weberowskiej koncepcji biurokracji. Typ idealnej biurokracji stanowi jeden z kluczowych aspektów systemowej próby zrozumienia procesu racjonalizacji życia społecznego i legalnie uprawnionego sposobu wykonywania władzy politycznej. Weber eksponował sprawność nowoczesnej biurokracji. Jej wyróżnikami miały być bezosobowość, racjonalność, specjalizacja zorientowana na osiągnięcia oraz służba cywilna wolna od arbitralności i uznaniowości. Jej cechami były także monokratyczna hierarchia urzędowa, oparcie na

⁶⁰ Szczegółowiej – w Polsce mamy do czynienia z reżimem parlamentarno-gabinetowym.

bezosobowych przepisach, dokumentowanie działalności instytucji publicznych, oddzielenie urzędników od własności, stabilność zatrudnienia, kwalifikacje, bezstronność, jak również apolityczność i scentralizowana kontrola.

Dezaprobata wobec biurokratycznej wizji zarządzania publicznego i wynikających z niej negatywnych konsekwencji była silnie artykułowana już na początku lat 70. XX wieku. Wyróżnikami kształtującego się ówczesnie rynkowego paradygmatu zarządzania publicznego stały się postulaty prywatyzacji, urynkowienia, decentralizacji i większej elastyczności sektora publicznego. Model ten zyskał silnych patronów takich jak OECD, Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Reformy rynkowe początkowo zostały podjęte w krajach takich jak Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Sukcesywnie fala ta zaczęła się rozprzestrzeniać na inne państwa, stając się wraz początkiem lat 90. ubiegłego wieku dominującym paradygmatem zarządzania publicznego. Implementacja rynkowego modelu zarządzania publicznego przyczyniła się do decentralizacji uprawnień i uelastycznienia koordynacji, szerokiego wykorzystania mierników dla oceny efektywności i skuteczności decyzji publicznych, ekonomizacji działań publicznych, wykorzystania technologii informacyjnych, poprawy jakości prawa oraz obniżenia kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednocześniej poprawie ich jakości.

Wyłanianie się paradygmatu współzarządzania publicznego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku było w równej mierze wyrazem ewolucji metod zarządzania sprawami publicznymi, co przejawem niezadowolenia z efektów stosowania biurokratycznego oraz rynkowego paradygmatu zarządzania publicznego. Badacze spraw publicznych, dostrzegając korzyści wynikające z wprowadzenia reform rynkowych, zwracali uwagę zarazem na ich negatywne konsekwencje. Kluczowym wyzwaniem była próba wkomponowania instrumentów wypracowanych w ramach reform nowego zarządzania w systemową perspektywę rządzenia, opartą na aksjologii państwa zdecentralizowanego i sieciowego. Dotychczas dominujące rozważania nad teoretycznymi fundamentami klasycznych reguł i mechanizmów działania administracji publicznej oraz zasadami jej ekonomizacji i menedżeryzacji poszerzono o nowe teoretyczne kategorie. Znalazły się wśród nich m.in. sieciowość, współdziałanie, współodpowiedzialność oraz subiektywizacja znaczeń i motywacji. Postrzegano je jako sposób radzenia sobie z narastającymi problemami niesterowności i przeciążenia współczesnego państwa (Mazur 2015).

Z kolei źródeł neoweberyzmu upatrywać należy w weberowskiej konceptualizacji nowoczesnej biurokracji, idei apolitycznej administracji oraz zasadach zarządzania naukowego. Dostrzegać ich należy także w krytyce neoliberalnej wizji porządku międzynarodowego w jej zglobalizowanej postaci oraz kwestionowaniu postulatów ograniczania funkcji państwa i redukowania jego aktywności. Jego ważnym źródłem jest także odrzucenie eksponowanego przez neoliberalne modele zarządzania publicznego twierdzenia o primacie mechanizmów rynkowych nad innymi mechanizmami koordynacji działań zbiorowych. Neoweberowski model zarządzania publicznego jest rozumiany jako sposób kierowania sprawami publicznymi, godzący wartości właściwe dla weberowskiej biurokracji (np. hierarchiczność, specjalizacja, standaryzacja, depersonalizacja, stabilizacja i apolityczność) z tymi preferowanymi na gruncie współczesnej ekonomii i zarządzania (efektywność, skuteczność, jakość, podmiotowość). Wyróżnikami tego modelu zarządzania publicznego są relatywnie rozbudowany i stabilny korpus urzędniczy, silna proceduralizacja jego działań, ich mocne osadzenie w prawie administracyjnym oraz relatywnie intensywne wykorzystanie hierarchicznych mechanizmów koordynacji. Pod pojęciem neoweberowskich reform sektora publicznego rozumiemy reformy, które w warstwie normatywnej osadzone są na wartościach właściwych dla państwa neoweberowskiego i celach, które państwo to zamierza realizować (Mazur 2011).

Analiza reform zarządzania publicznego w ostatnich dziesięcioleciach pozwala na określenie ich kierunków. Należą do nich:

- decentralizacja – rozumiana jako ograniczenie części władzy politycznych nominatów i przekazanie jej wysokim urzędnikom oraz dekoncentracja decyzyjna pojmowana jako przeniesienie części uprawnień decyzyjnych z poziomu centralnego na niższe szczeble administracyjne i pozainstytucjonalnych aktorów, jak również delegację części uprawnień krajowych na organizacje międzynarodowe i ponadnarodowe (w górę),
- urynkowanie – rozwój narzędzi i mechanizmów nowego zarządzania publicznego, w tym: prywatyzacja, kontraktowanie usług, partnerstwo publiczno-prywatne, zarządzanie przez cele, analiza kosztów i korzyści, monitoring i ewaluacja,
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego – nadanie podmiotowego statusu społeczeństwu i organizacjom pozarządowym w procesie projektowania i implementacji polityk publicznych,
- rozwój technologiczny – tworzenie warunków dla lepszej dostępności, skomunikowania i zarządzania informacjami, sprzyjanie rozwojowi kompetencji uczestników i adresatów procesu reformowania, zwiększanie transparentność realizacji zadań publicznych oraz

promowanie odpowiedzialnego zarządzania procesami transformacyjnymi w administracji publicznej,

- profesjonalna służba cywilna – konsekwentne budowanie apolitycznego, profesjonalnego, sprawnego, etycznego korpusu służby cywilnej oraz jego doskonalenie,
- etos służby publicznej – połączenie umiejętności koordynacji, współdziałania, osiągania konsensualnych rozwiązań z etosem służby cywilnej i tradycjami kultury organizacyjnej,
- kultura organizacyjna – kształtowanie kultury organizacyjnej służącej profesjonalizacji administracji publicznej i identyfikacji urzędników służby cywilnej w połączeniu z wartościami demokratycznego państwa prawa, etosem służby publicznej, w sposób respektujący reguły działań racjonalnych społecznie i legitymizowanych ekonomicznie systemów administracyjnych,
- walka z korupcją – przyjmowanie strategii antykorupcyjnych i planów wzmacniania postaw etycznych, ich konsekwentna realizacja oraz systematyczne monitorowanie ich efektów.

Analiza reform zarządzania publicznego pokazuje, że nie mają one swojego ściśle określonego początku i końca. Pojawiają się one i ewoluują na zasadzie wzajemnego przenikania i pokrywania kolejnymi warstwami, podczas gdy te poprzednie nigdy całkowicie nie znikają (Boyne i in. 2003, s. 3-4). Coraz widoczniej zauważalną tendencją w ewolucji modeli zarządzania publicznego jest zjawisko przenikania się reguł i mechanizmów poszczególnych wizji porządków instytucjonalnych. Agregacja tych wartości polega na twórczym integrowaniu elementów właściwych różnym modelom i dostosowaniu ich do logiki i kontekstu nowego rozwiązania reformatorskiego (Mazur 2017a, s. 31). Istotę problemu reform zarządzania publicznego i ich konwergencji trafnie oddaje zdanie (Hughes 2003, s. 51), w którym stwierdzono, że istnieje wiele pomysłów na temat tego co wchodzi w skład reform zarządzania publicznego, a co za tym idzie myślenie o tym, co one obejmują również ulega konwergencji (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 12).

Nie ma jednej uniwersalnej ścieżki projektowania i wdrażania reform zarządzania publicznego. Najczęściej wyróżnia się w tym zakresie dwa odmienne podejścia (Lynn 2006). W pierwszym z nich konsekwentnie, na ile to możliwe, broni się *statusu quo* instytucji, przeprowadzając jedynie inkrementalne zmiany, które restrukturyzują, a nie modernizują zastaną rzeczywistość. W opozycji do tego podejścia stoi to, które opowiada się za koniecznością permanentnego wdrażania reform o szerokim zakresie i wysokim stopniu radykalizmu (Lynn 2006, s. 115).

Każde z tych podejść preferuje odmienne typy reform zarządzania publicznego. Pierwsze z nich wiąże się z reformatorami wdrażającymi menedżerski model zmian oparty na rynkowych systemach zarządzania, narzędziach i technikach oraz tych, którzy stosują styl modernizacji uczestniczącej, której głównym wyznacznikiem jest decentralizacja władzy, wysokiej jakości usługi publiczne oraz aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego. Oba te podejścia częściowo wpisują się w kształtujący się obecnie model neoweberowski.

Na charakter reform i sposób ich wdrażania silnie oddziałują, wspomniane wcześniej, uwarunkowania kulturowe powiązane z czynnikami geograficznymi. W Europie Północnej reformy te opierają się zarówno o reguły demokracji uczestniczącej (Lynn 2006, s. 135), upodmiotowienie interesariuszy tych reform, jak i w szerokim zakresie odwołują się one do wartości i mechanizmów zarządzania rynkowego. Z kolei państwa Europy Południowej najczęściej preferują scentralizowany, silnie hierarchiczny model reform nawiązujący, przede wszystkim, do koncepcji legalistycznych i proceduralnych mechanizmów zarządzania publicznego.

Odnosząc się do izomorficznego charakteru reform zarządzania publicznego, nie sposób pominąć znaczenia wspomnianych już, „społeczności epistemicznych”, tworzących klimat do podejmowania pionierskich wyzwań oraz umiędzynaradawiania sprawdzonych już rozwiązań. W wymiarze globalnym społeczności epistemiczne rozumiane są jako sieci profesjonalistów i ekspertów oraz ich stronników, którzy roszczą sobie prawo do wiedzy na temat procesu reformowania sfery publicznej. W warstwie deklaratywnej reprezentują one wspólny, ale dość hegemoniczny zbiór norm i zasad, teorii związków przyczynowo-skutkowych oraz doświadczeń. Utożsamia się ich, często nad wyraz, z orędownikami kultury światowej, współpracującymi z instytucjonalnymi podmiotami międzynarodowej konwergencji takimi jak Bank Światowy, czy rządy największych państw.

W coraz większym zakresie tworzenie hybrydowych rozwiązań traktuje się jako optymalne, godzące zasadność różnych perspektyw. Opierając się na przeprowadzonej analizie modeli zarządzania publicznego, paradygmatem o najwyższej uniwersalności jest paradygmat współzarządzania publicznego. Pochopne byłoby jednak stwierdzenie, że model ten jest pierwotny względem modelu rynkowego czy też neoweberowskiego. Zwłaszcza że ten pierwszy, z punktu widzenia chronologii, poprzedzał powstanie NPG. Standardowymi wartościami modelu współzarządzania jest integracja, holistyczne podejście, tworzenie partnerstw i sieci, jak również, właściwa dla NPM e-administracja. Znane są przypadki państw, które wprowadzały standardy otwartego rządu, transparentności i włączenia

społecznego, jednocześnie prowadząc dość restrykcyjną politykę kontroli i wykorzystując silnie zhierarchizowane struktury podejmowania decyzji. Szczegółowe rozwiązania przyjmowane przez określone państwa są konsekwencją dominującej w nich kultury organizacyjnej i ich celów rozwojowych.

Konteksty, w ramach których poruszają się państwa nie są ani linearne, ani symetryczne. Umiejdzynarodowienie przynosi za sobą szereg istotnych korzyści, rodząc także wiele problematycznych kompromisów i dylematów. Zależności od ścieżki kategoryzują państwa na podmioty o różnych poziomach skłonności do przeprowadzania zmian. Wśród nich wyróżnia się kraje o orientacji rynkowej i etatystycznej, z władzą scentralizowaną i większościową, jak również władzą zdecentralizowaną i konsensualną. Postępująca konwergencja z pewnością osłabia autonomiczność tych cech, lecz nie powinna ona prowadzić do ich całkowitego rozmycia. W tym obszarze należy dostrzec rolę nauk społecznych, które z jednej strony, dzięki osadzeniu na stałe w kanonie badawczym myśli o zarządzaniu publicznym, powinny sprzyjać transformowaniu dobrych praktyk oraz rozwijaniu ich dorobku teoretycznego, z drugiej natomiast zapobiegać całkowitej eliminacji tożsamości państw narodowych.

Analizy rozwoju modeli zarządzania publicznego (hierarchia, rynek, sieci, neohierarchia) są najczęściej reakcją na zmiany wprowadzane do sektora publicznego. Refleksje nad tymi modelami najczęściej przybierają postać prac komparatywnych – badania adekwatności zastosowanych rozwiązań w kontekście krajowych tradycji i kultur administracyjnych (Lynn 2006, s. 23). Nie wszystkie państwa zaczynają reformy z tego samego miejsca. Dzieli ich głównie historia, która dla niektórych krajów była bardziej łaskawa, w innych zaś sprawiła, że potencjał zmian był dużo uboższy. Każde państwo posiada również odmienną domenę publiczną, inną kulturę organizacyjną, dominujące wzorce i idee. W tym znaczeniu na kształt i kierunek reform zarządzania publicznego fundamentalne wpływ ma historia, tradycja narodowa oraz wypracowane krajowe wzorce instytucji publicznych (Lynn 2006).

Dotychczas dynamika pojawiania się nowych paradygmatów zarządzania publicznego, białych ksiąg, w dyskursie publicznym utrzymywała się na stałym poziomie od początku lat 80. XX wieku. Tutaj istotne jest pytanie o siłę korelacji, czy też powiązania w sensie epistemicznym, reform zarządzania publicznego z potencjałem zmiany instytucjonalnej. Wartościowego uzupełnienia dostarcza pytanie: czy brak wyrazistego modelu zarządzania publicznego prowadziły do spadku dynamiki reform, powodując

w konsekwencji sytuację, w której instytucje publiczne przestaną się zmieniać. Wydaje się, że nie. Raczej oznaczałyby to większą koncentrację na wprowadzaniu szczegółowych, organizacyjnych i technologicznych rozwiązań, a nie zmian instytucji *per se*, na poziomie mentalnościowym czy pokoleniowym (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 159).

Rzetelne i jednoznaczne skategoryzowanie i usystematyzowanie reform zarządzania publicznego jest zadaniem bardzo złożonym, wymagającym i niezwykle trudnym. Wynika to ze złożoności materii tej analizy, różnorodności występujących w niej elementów oraz zachodzących między nimi interakcji. Każdy z modeli zarządzania publicznego posiada swoją specyfikę. Dla przykładu model weberowski opisywany jest przez pryzmat korzyści integracji zasobów w duchu demokratycznych reguł gry i nadrzędnej roli państwa w projektowaniu rzeczywistości. Model rynkowy w swych rozważaniach koncentruje się na problemach organizacji pracy, optymalizacji zadań i ekonomizacji działań. Rozwiązania z zakresu współzarządzania eksponują natomiast konieczność budowania zinstytucjonalizowanych sieci partnerstw i współpracy.

Reasumując, przywołane powyżej refleksje mogą stanowić podstawę do określenia kluczowych reguł procesów reform modeli zarządzania publicznego. Stanisław Mazur, zestawiając zależności wpływające na proces reformowania modeli zarządzania publicznego, identyfikuje:

- regułę 2macji: zjawisko przenikania się reguł i mechanizmów poszczególnych porządków instytucjonalnych, determinowane w znacznej mierze krążeniem idei w nich zawartych. Sam proces może prowadzić do dwojakich rezultatów – od wzrostu funkcjonalności modelu do jego znaczącej kompresji,
- regułę kontekstu: redefinicja uniwersalnego aksjomatu zarządzania publicznego z uwzględnieniem prymarnego znaczenia historii instytucjonalnej podmiotów zmian,
- regułę integracji: wzajemne inkorporowanie idei w drodze zmian inkrementalnych, konsensualnych i ewolucyjnych, biorąc pod uwagę zależności związane z kulturą organizacyjną instytucji publicznych,
- regułę eksperymentu: tworzenie teorii modernizacyjnych poprzez organizacyjne uczenie się podsystemów zarządzania publicznego oraz metodę prób i błędów, zwłaszcza w obszarze rozwoju technologii,
- regułę zmiany: rosnąca dynamika modernizacji modeli zarządzania publicznego wywołana zmianami heterogenicznych łańcuchów normatywnych, postępująca fragmentaryzacja reguł instytucjonalnych i funkcjonalnych oraz narastająca

kompleksowość zależności występujących między aktorami porządków instytucjonalnych i zarządzania publicznego. Tempo tych zmian odzwierciedla szybkość krążenia idei zarządzania publicznego,

- regułę inteligencji systemowej: antagonistyczny lub kompleksowy charakter relacji teorii zarządzania publicznego wymaga odpowiedniego dopasowania ich instrumentów i mechanizmów, uwzględniając logiki działania i obszary polityk publicznych oraz podejście ich interesariuszy (Mazur 2017a, s. 31).

Rozdział trzeci: Analiza reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019

3.1. Wprowadzenie

Na potrzeby rekonstrukcji i interpretacji reform zarządzania publicznego wprowadzanych w Polsce w latach 1989-2019 wyróżniono trzy rodzaje uwarunkowań systemowych, które w sposób szczególnie znaczący na ten proces wpływały, tj. czynniki polityczne, gospodarcze i społeczne. Ten sposób usystematyzowania analizy pozwala na ocenę stopnia, w jakim uwarunkowania historyczne oraz reguły nowoczesności oddziaływały na ewolucję modeli zarządzania publicznego, w szczególności w jego instytucjonalnym (konfiguracyjnym) wymiarze. Istotą podejścia przyjętego na potrzeby tego rozdziału jest ujęcie instytucji publicznych jako trzeciej kategorii analizy porządku społeczno-ekonomicznego i politycznego obok struktur (ujęcie strukturalistyczne) i agencji (ujęcie konstruktywistyczne) (Morawski 2010, s. 23). Przyjęcie tej perspektywy pozwala postrzegać proces modernizacji sektora publicznego jako efekt intencjonalnych i nieintencjonalnych interakcji zachodzących między agencjami a strukturami, w wyniku których powstają, zmieniają się lub upadają instytucje (North 2005)⁶¹.

Mając na względzie przejrzystość analizy procesu ewolucji reform zarządzania publicznego w Polsce, dokonano jego periodyzacji na cztery okresy historyczne:

- a) okres transformacji ustrojowej (1989-1997),
- b) okres przedakcesyjny (1997-2004),
- c) okres poakcesyjny (2004-2015),
- d) okres populistycznego dryfu (2015-2019).

Zważywszy na cel niniejszej dysertacji, podążając za Christopherem Pollitem i Geertem Bouckaertem (2017, s. 2), reformę zarządzania publicznego należy rozumieć jako ukierunkowaną próbę zmiany struktury, procesów i/lub kultury organizacyjnej sektora publicznego, w efekcie której instytucje zwiększają swoją sprawność i efektywność w obszarze realizowanych zadań publicznych. Z kolei pojęcie trajektorii jest w tym przypadku rozumiane jako różne, nierzadko paralelne, a zarazem pozostające względem

⁶¹ Instytucja oferuje mechanizmy rozwiązywania dylematów społecznych, które powstają w obrębie struktur (szerzej zob. Ostrom 2005).

siebie w antagonistycznych relacjach ścieżki reform, które występowały w procesie przeobrażania administracji publicznej w Polsce w latach 1989-2019.

3.2. Kondycja polskiej administracji publicznej u początków transformacji (1989-1997)

3.2.1. Uwarunkowania systemowe

Wymiar polityczny

System socjalistyczny charakteryzował się sprzecznością między roszczeniami tak zwanej awangardy do reprezentowania „obiektywnych praw historii”, a faktycznymi, „subiektywizmem i anarchią” w życiu społecznym (Staniszki 2006). Z początkiem lat 80. XX wieku w Polsce zaczął narastać silny sprzeciw wobec dominującej mutacji dyktatury komunistycznej i międzynarodowej ideologii marksistowskiej (Czaputowicz i Wojciuk 2017), głównie z powodu ich nieprzystawalności do nowoczesnych i demokratycznych społeczeństw (Morawski 2010, s. 50). Realny socjalizm znalazł się w sytuacji kryzysu legitymizacyjnego, w tym utraty zaufania społecznego do państwa i jego instytucji (Lipska-Sondecka 2015, s. 232). Sprzyjały temu rodzące się wówczas idee budowania demokratycznego państwa prawa i gospodarki wolnorynkowej, które motywowały opozycyjne elity do działań na rzecz odejścia od zdyskredytowanego systemu realnego socjalizmu (Baran i Mazur 2022b). Hegemoniczny system realnego socjalizmu spotykał się w latach 80. XX wieku z narastającą społeczną dezaprobatą wynikającą z:

- upolitycznienia służby cywilnej,
- niskich kompetencji kadry urzędniczej,
- niejasnych zasad zarządzania (prymat relacji nieformalnych),
- słabości przywódców politycznych,
- dysfunkcjonalnej centralizacji,
- braku kontroli społecznej,
- biurokratyzacji,
- nomenklatury i uznaniowości,
- klientelizmu i nepotyzmu,
- konstruktywistycznego podejścia do planowania rozwoju (Mazur i Hausner 2010; Rydlewski 2017).

Z powyższego zestawienia wynika, że patronaż polityczny miał o wiele większe znaczenie dla trwania i rozwoju urzędu niż efektywność i skuteczność jego działania. Rezultatem niezadowolenia społecznego wynikającego z opresji komunistycznej władzy i stagnacji gospodarczej było między innymi powstanie we wrześniu 1980, po podpisaniu tzw. porozumień sierpniowych, ruchu społeczno-zawodowego NSZZ (Niezależny Samorządny Związek Zawodowy) Solidarność⁶², wyrażającego przywiązanie do tradycji niepodległościowej, postulującego budowę państwa z rozwiniętym systemem opieki socjalnej, równocześnie opowiadającego się za rynkowym modelem gospodarki (Morawski 2010, s. 51). Sukces solidarnościowej rewolucji, na czele której stał Lech Wałęsa⁶², zintensyfikował prace koncepcyjne elit opozycyjnych mające na celu wypracowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych, będących zaprzeczeniem totalitarnie zorganizowanego państwa⁶³. Po rewolucji politycznej nastąpiła rewolucja społeczna, poprzedzająca transformację gospodarczą, które wspólnie ukonstytuowały zręby nowego ustroju po połączeniu „starego”⁶⁴ z „nowym” (Staniszki 2001). Liderzy NSZZ „Solidarność” stali się wpływowymi agentami zmian. Ich determinacja i poparcie społeczne, którym się cieszyli zmusiły rządzących do podjęcia negocjacji zmierzających do wprowadzenia limitowanej demokracji oraz częściowej liberalizacji gospodarki⁶⁵. Istotną rolę w wywieraniu presji na komunistyczny reżim odegrał świat zachodni, bacznie przyglądający się pozytywnej reorientacji zachodzącej w Polsce, stając się jednym z kluczowych promotorów modernizacji naszego kraju⁶⁶.

W miejsce obalonego porządku instytucjonalnego zaczęto tworzyć alternatywny projekt ustrojowy, który na początku zdawał się być bardziej koncepcją romantyczną niż pragmatyczną. Istotnymi wydarzeniami dynamizującymi proces konstytuowania się nowego ustroju były obrady „Okrągłego Stołu” z 1989 roku, częściowe wolne wybory parlamentarne

⁶² Pierwszym premierem nowo wybranego rządu był C. Kiszczak, który urzędował w 1989 roku od 2 sierpnia do 24 sierpnia.

⁶³ Zdaniem A. Morawskiego socjalizm doprowadził do wytworzenia zjawiska „błędne koła” polegającego na negatywnych sprzężeniach zwrotnych między kategoriami takimi jak polityka, gospodarka i społeczeństwo. Emanacją tego oddziaływania był moment, w którym system społeczny w porozumieniu z systemem ekonomicznym przeciwstawił się systemowi politycznemu. Opór ten spowodował, że każdy z wymienionych systemów stał się bardziej spontaniczny i antagonistycznie nastawiony do realizacji celów swoich konkurentów (szerzej zob. Morawski 2001, s. 13-133).

⁶⁴ „Stare” rozumiane jest w tym przypadku jako zachowanie uprzywilejowanego statusu.

⁶⁵ W toku tych negocjacji okazało się, że presja społeczna na zmianę była na tyle silna, że elity komunistyczne zmuszone zostały do poszukiwania dogodnych warunków oddania władzy niż jej utrzymania.

⁶⁶ W dyskursie naukowym i publicznym pojawiają się jednak głosy o zbyt silnym wpływie Stanów Zjednoczonych na przemiany w Polsce, czego jedną z konsekwencji było marginalizowanie pozycji związków zawodowych, jak i osłabienia wpływów idei socjaldemokratycznych (Morawski 2010, s. 106-107).

z 4 czerwca 1989 roku⁶⁷ oraz wybór na premiera Tadeusza Mazowieckiego w dniu 24 sierpnia 1989 roku (Morawski 2010, s. 110; Lipska-Sondecka 2015, s. 73; Rydlewski 2018, s. 379).

Porozumienie, które stworzyło podwaliny pod pokojowy proces transformacji, zostało zawarte przez umiarkowane elity obydwu obozów (Rydlewski 2018, s. 258). Aparat partyjno-rządowy odsunął od rozmów przedstawicieli radykalnego skrzydła PZPR, opozycję reprezentowało natomiast środowisko skupione wokół Lecha Wałęsy (Morawski 2010, s. 112). Porozumienie zawarte w czasie obrad Okrągłego Stołu stanowiło, zasadniczo, odzwierciedlenie społecznych oczekiwań z lat 80. XX wieku i tworzyło ono zarys nowego ładu politycznego i ekonomicznego Polski. Jego urzeczywistnieniem stały się reformy administracyjne, które polegały na określeniu nowych funkcji i zadań państwa (Lipska-Sondecka 2015, s. 96). Pierwszy solidarnościowy rząd, kierowany przez Tadeusza Mazowieckiego stanął przed wyzwaniem zmiany systemu¹, w którym funkcje polityczne łączone były z funkcjami administracyjnymi, a instytucje publiczne należało budować od podstaw (Kulesza 2000, s. 81; Matyja 2004, s. 13; Lipska-Sondecka 2015, s. 97).

Tempo działań reformatorskich w okresie 1989-1998 warunkowały następujące czynniki:

- słaby i niestabilny system partyjny,
- wysoka dynamika wyborów parlamentarnych,
- zmiany systemu wyborczego na potrzeby zbliżających się wyborów,
- skrócone kadencje Sejmu,
- częste zmiany rządów,
- okresy kohabitacji (Lipska-Sondecka 2015, s. 97; Jackiewicz 2004, s. 87).

Warto zwrócić uwagę, że już w latach 80. XX wieku, po okresie stanu wojennego, w sytuacji konieczności normalizowania sytuacji politycznej i społecznej kraju utworzono szereg ważnych instytucji, których zasady funkcjonowania po transformacji ustrojowej zostały znacząco zrewidowane. Mowa m.in. o Trybunale Konstytucyjnym⁶⁸ i urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁹. W owym okresie dokonano także pozornej decentralizacji

⁶⁷ Wybory te okazały się być zwycięskie dla obozu promującego idee samorządności, uruchamiając społeczny zryw prowadzący do głębokiej reformy państwa.

⁶⁸ Trybunał Konstytucyjny został utworzony w 1982 roku. Działalność orzeczniczą rozpoczął w 1986 roku.

⁶⁹ Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich powstał w 1988 roku.

w systemie terenowych jednostek administracji publicznej⁷⁰ (Izdebski i Kulesza 2004, s. 44). Inna ważna zmiana jaka miała miejsce u progu lat 80. XX wieku dotyczyła przywrócenia generalnej klauzuli działania Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷¹ (Izdebski i Kulesza 2004, s. 44).

Wyłaniający się system polityczny, u zarania transformacji ustrojowej, stanął przed wyzwaniem polegającym na inkorporowaniu do nowych realiów ustrojowych pewnych zasad z poprzedniego porządku instytucjonalnego, jak i na wykreowaniu nowych reguł instytucjonalnych spójnych z porządkiem demokratycznego państwa prawa o gospodarce rynkowej. Kluczową rolę w tym burzliwym procesie odgrywali agenci zmiany (eksperci krajowi i doradcy międzynarodowi). To ich zachowania i decyzje oraz preferowane przez nich podejście transformacyjne zaważyły na kierunku reform zarządzania publicznego (Kowalik 2001).

Pakiet kompleksowych reform po 1989 roku miał na celu rekonstrukcję państwowości na gruncie reguł demokratycznego państwa prawa, gospodarki rynkowej i prawa własności oraz poszanowania wolności jednostki. Przyjęta w 1992 roku Mała Konstytucja wskazywała na zasadę trójpodziału władzy. Kierunek ten został ostatecznie dookreślony w zapisach obowiązującej Konstytucji z 1997 roku. Władza ustawodawcza powierzona została Sejmowi i Senatowi RP, a władza sądownicza niezawisłym sądom. Proces zmian przebiegał w sposób ewolucyjny, co było podyktowane realistycznymi założeniami, w szczególności czasu jaki wymagała realizacja tych przeobrażeń (Lipska-Sondecka 2015, s. 75; Rydlewski 2018, s. 281).

Badacze procesów transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wskazują na cztery podstawowe determinanty, które proces ten kształtowały, w tym: spuścizna historyczna, przyjęte rozwiązania instytucjonalne, stopień zaangażowania zewnętrznego oraz typ polityki nowego rządu (Ekiert 2000). Współcześnie, w pracach traktujących o tym zagadnieniu wskazuje się na kilka tego rodzaju czynników: rozwiązania podatkowe, wybory instytucjonalne, czas i sekwencja reform, wiedza i jakość polityki, siła aparatu państwowego, skład etniczny, bliskość geograficzna z Zachodem oraz dostępność pomocy zewnętrznej⁷². Udanej syntezy powyżej przywołanych determinant dokonali Jan

⁷⁰ Mowa o utworzeniu samorządu terytorialnego na poziomie gmin na mocy ustaw z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁷¹ Poprzez przyjęcie nowej ustawy zasadniczej, Naczelny Sąd Administracyjny uzyskał status sądu suwerennego i został wyłączony spod jurysdykcji Sądu Najwyższego (szerzej zob. Janowicz 1991).

⁷² Szerzej zob. (Ekiert, Kubik i Vachudova 2007).

Rupnik i Jan Zielonka, zwracając uwagę na kluczowe znaczenie w transformacji ustrojowej inżynierii politycznej, charakteru zaangażowania aktorów publicznych, jakości kultury i dziedzictwa historycznego oraz nacisku instytucji zewnętrznych (Rupnik i Zielonka 2013, s. 20). Transformacja, której doświadczyły państwa postsocjalistyczne była kompleksowa, wszechobecna, systemowa i dotyczyła niemal każdego aspektu funkcjonowania państwa i społeczeństwa (Stark i Bruszt 1998, Marčetić 2005).

Proces transformacji ustrojowej w Polsce można podzielić na dwa etapy. Pierwszy z nich, trwający do drugiej połowy lat. 90. XX wieku to okres transformacji ustrojowej. Drugi, sięgający początku XXI wieku, to okres transformacji wewnątrzsystemowej. Pierwszy etap wyróżniała spontaniczność, tak w zakresie destrukcji starego porządku, jak i tworzenia nowego układu zależności instytucjonalnych. Drugi etap to czas modernizacji instytucji publicznych cechujący się wyższym poziomem refleksyjności, będący po części rezultatem wsparcia instytucji międzynarodowych. To co dodatkowo odróżnia te dwa okresy to obserwacja, że w pierwszym z nich rząd miał zdecydowanie większą autonomię podejmowania decyzji. Logika drugiego okresu została zdominowana, do pewnego stopnia, presją zewnętrzną wynikającą z konieczności przyjęcia rozwiązań aksjologicznych i instytucjonalnych związanych z dążeniem Polski do akcesji z Unią Europejską.

Proces transformacji przebiegał bez odwołania się do jednego, wyraźnie określonego wzorca przemian. W wymiarze ustrojowym ukształtował się demokratyczny reżim parlamentarno-gabinetowy, w sferze ekonomicznej – model gospodarki rynkowej. Było to zasadniczo zbieżne z analizą modernizacji Samuela P. Huntingtona, który opisuje ją poprzez racjonalizację władzy, odejście od wykonywania funkcji politycznych na rzecz wyspecjalizowanych struktur oraz upodmiotowienie społeczeństwa obywatelskiego (Huntington 1968, s. 34). W sferze gospodarczej, m.in. pod wpływem presji globalizacyjnych i współzależności sieci, doszło do wdrożenia reguł wolnego rynku. Czynniki, które o tym zaważyły miały głównie charakter ekonomiczny i społeczny, w mniejszym zaś stopniu polityczny (Sienkiewicz i Michałowski 2017, s. 184).

Istotny wpływ na efekty procesu transformacji ustrojowej Polski miały spory polityczne i gospodarcze, które generowały określone dysfunkcjonalności w zakresie wypełniania przez państwo jego kluczowych funkcji, jak i skutkowały silnym zróżnicowaniem ekonomicznym społeczeństwa⁷³. W pierwszym przypadku mowa

⁷³ Zaufanie społeczne, którym został obdarzony pierwszy rząd, zostało naruszone z powodu wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych wprowadzanych przez niego zmian. Było ono odbudowywane przez kilka

o działalności państwa czyli systemu instytucji publicznych, który w Polsce, zdaniem wielu ekspertów, postrzegany jest nadal pejoratywnie przez pryzmat niedokończonego etapu transformacji ustrojowej. W drugim przypadku ocenia się, że w Polsce po 1989 roku nie ukonstytuował się reżim polityczny o wyraźnych cechach liberalnych bądź socjaldemokratycznych. Powstał bowiem model hybrydowy silnie kształtowany przez poglądy i interesy wpływowych agentów zmiany (Morawski 2001, s. 251; Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 64-56).

Podstawą transformacji ustrojowej rozpoczętej na przełomie 1989 roku i początku lat 90. XX wieku były dwie prymarne idee polityczne – demokratyczne rządy prawa i gospodarka wolnorynkowa. Idee te pobudzały zbiorową wyobraźnię, wywoływały nadzieję, ale i niepokój związany z negatywnymi doświadczeniami przemian gospodarczych tamtego okresu. Mimo tych zawirowań, atrakcyjność i siła uwodzenia tych idei oraz stopień zdyskredytowania reguł rządzących systemem socjalistycznym spowodował, że były one wyraźnie dominującymi na arenie cyrkulujących idei. Ich materializacja wiązała się z ukształtowaniem się zrębów porządku demokratycznego państwa prawa i gospodarki wolnorynkowej, tworzących przestrzeń do rozwijania się nowych idei stanowiących emanację aspiracji elit politycznych i społeczeństwa w połączeniu z pełnoprawną obecnością Polski w świecie Zachodu dzięki członkostwu w NATO (idea bezpieczeństwa) i wejściu do UE (idea europeizacji⁷⁴) (Baran i Mazur 2022a).

Wymiar gospodarczy

Pod koniec lat 70. XX wieku świat zachodni zdominowały neoliberalne reguły gry rynkowej, promowane przez rządy wielu państw, w tym przede wszystkim amerykański (Ronald Reagan) i brytyjski (Margaret Thatcher) oraz rządy niektórych krajów skandynawskich. W izolowanej gospodarczo i politycznie ówczesnej Polsce władza należała do komunistycznego rządu⁷⁵, realizującego wizję gospodarki centralnie planowanej,

następnych lat. Zadanie to nie było łatwe, ponieważ polskie społeczeństwo stawało się oraz bardziej świadome, wymagające i weryfikujące (szerzej zob. Adamus-Matuszyńska 2001, s. 244-245).

⁷⁴ Europeizacja jest procesem cywilizacyjnym wytwarzania specyficznych wartości, idei i instytucji w drodze wzajemnych interakcji zachodzących między wewnętrznymi (m.in. oczekiwania, wyobrażenia i kultura polityczna) i zewnętrznymi uwarunkowaniami (szerzej zob. Morawski 2010, s. 291).

⁷⁵ Własność zbiorowa, w tym systemowa, jest uznawana za „barierę ontologiczną”, która doprowadziła do „socjalizmu zależnego”, w którym zredukowano napływ innowacji z gospodarki kapitalistycznej, mimo stałych wewnętrznych fluktuacji występujących po stronie zachodniego kapitalizmu (szerzej zob. Staniszkis 1991).

w której decyzje polityczne miały kluczowy wpływ na kształt rynku, w tym na relacje zachodzące między popytem i podażą (Adamus-Matuszyńska 2001, s. 246), przepływ informacji i płynność procesów gospodarczych (Staniszki 2006).

Trafnie etapy rozwoju tamtego okresu w sferze gospodarczej określił Grzegorz W. Kołodko, utożsamiając je z:

- obrotem światowego handlu rosnącego dwa razy szybciej niż światowa produkcja,
- narastającymi przepływami kapitałowymi,
- zwiększaniem się kapitału światowego przy jednoczesnym jego wymykaniu się spod kontroli państwa,
- gwałtownie postępującym rozwojem technologii zmieniającym systemy gospodarcze,
- upadkiem postsocjalistycznych reguł zarządzania kapitałem,
- dokonywaniem się wielowymiarowych i wielokulturowych zmian w świecie idei (Kołodko 2008).

W tym okresie rozwój gospodarki polskiej oparty był o nieefektywny przemysł ciężki i wydobywczy. Na obszarach wiejskich dokonywano zmian mających na celu unowocześnienie rolnictwa. Jednak, jak się okazało w nieodległej przyszłości, były one nieskuteczne. Sektor gospodarki prywatnej okazał się być słabo ukształtowany, a podstawą jego rozwoju było dostarczanie produktów, których nie była w stanie wytworzyć gospodarka socjalistyczna. Powodowało to stałą nierównowagę, chroniczny brak towarów oraz rosnące niezadowolenie społeczne wynikające z niezaspokojenia popytu, tak wśród gospodarstw domowych, przedsiębiorstw państwowych, jak i samego państwa (Morawski 2010, s. 225).

Rodzący się kapitalizm oparty był na dwóch klasach ekonomicznych, właścicielach powstających w tym czasie firm prywatnych oraz indywidualnych rolnikach, które jak się później okazało, nie wypełniły roli koła zamachowego polskiej gospodarki⁷⁶. U progu przemian gospodarczych prym zaczęli wieść tzw. realni dysponenci państwowych zasobów⁷⁷, czyli członkowie dawnej nomenklatury, którzy zakładali nowe przedsiębiorstwa, dokonywali alokacji środków, wspierali import towarów konsumpcyjnych oraz przejmowali rynki zbytu uprzednio zastrzeżone dla sektora publicznego, determinując kształt wprowadzanych reform gospodarczych w Polsce postkomunistycznej oraz, co warte

⁷⁶ Najdotkliwiej zmiany w sferze gospodarczej odczuli robotnicy przemysłowi, którzy zostali pozbawieni posiadanych zasobów politycznych i ekonomicznych (szerzej zob. Morawski 2010, s. 127-128).

⁷⁷ W większości były nimi osoby wywodzące się z kręgu kierowników wyższego i niższego szczebla państwowych zakładów pracy.

podkreślenia, znacząco zwiększając szanse ich powodzenia (Morawski 2010, s. 128; Gardawski 2010, s. 127; Kuroń i Żakowski 2004). W okresie między transformacją ustrojową a akcesją do UE, polskie elity ekonomiczne w dużej mierze, poza dawnymi menedżerami przedsiębiorstw państwowych⁷⁸, składały się również z kadry kierowniczej nowych przedsiębiorstw prywatnych i firm z kapitałem zagranicznym (Jasiecki 2002, s. 15). W czasie przejściowym, w którym stary porządek instytucjonalny tracił znaczenie, a nowy jeszcze się nie ukonstytuował, gospodarka działała wedle zasady: nic co nie jest zakazane jest dozwolone⁷⁹. W długookresowej perspektywie idee liberalne stały się wehikułem do uwolnienia czynników produkcji w skali międzynarodowej (Morawski 2001, s. 231).

Przyjęty przez polskie elity polityczne model transformacji gospodarczej, odwołujący się do reguł liberalnej gospodarki rynkowej, w pierwszym okresie jego wdrażania wiązał się z bolesnymi dostosowaniami gospodarczymi (Rupnik i Zielonka 2013, s. 9-10). Zdawać by się mogło, że w wyniku pokojowej rewolucji z 1989 roku Polska obierze kurs na projekt socjaldemokratyczny. Ostatecznie zdecydowano się na strategię neoliberalną⁸⁰, określaną mianem „terapii szokowej” prowadzonej przez pierwszy rząd Solidarności (lata 1989-1991). W gruncie rzeczy Polska nie miała swobody wyboru modelu transformacji gospodarczej. Polskie elity decydowały jedynie o niuansach, a zaniedbania na tym polu do tej pory są przedmiotem ostrej krytyki (Matyja 2018, s. 166). Głównym zamierzeniem tej polityki była poprawa stanu polskiej gospodarki, ograniczenie deficytu budżetowego oraz zrównoważenie bilansu handlowego⁸¹. Zamierzano to osiągnąć poprzez otwarcie się na globalny rynek i napływ kapitału zagranicznego. Osobą odpowiedzialną za przełożenie teorii stabilizacyjnych na praktykę życia gospodarczego był wicepremier Leszek Balcerowicz. Jego program miał dwa zasadnicze cele. Po pierwsze osiągnięcie stabilizacji gospodarczej poprzez stłumienie inflacji i przywrócenie równowagi makroekonomicznej, poprzez tak zwany „Plan Balcerowicza”⁸². Po drugie reforma gospodarki narodowej

⁷⁸ Zdaniem J. Staniszkis, w Polsce do połowy lat 90. XX w. około 10 do 20 procent kapitału trwałego było własnością prywatną dawnej nomenklatury, co nasiliło zjawisko kapitalizmu politycznego, zagrażając swobodnie rozwijającemu się kapitałowi rynkowemu (szerzej zob. Staniszkis 1991).

⁷⁹ Trafnie ten okres określa A. Rychard, w opinii którego Polacy większą swobodę wyboru utożsamiali z byciem konsumentem, niż pracownikiem czy obywatelem (szerzej zob. Rychard 2002). Podobnego zdania jest P. Śpiewak podkreślając, że polski indywidualizm sprawia, że miarą naszej pozycji jest ilość posiadanych pieniędzy (szerzej zob. Śpiewak 2005).

⁸⁰ W literaturze przedmiotu pakiet przemian gospodarczych wprowadzanych po 1989 roku jest zazwyczaj utożsamiany z orientacją neoliberalną.

⁸¹ Sejm PRL X kadencji, 6. posiedzenie w dniu 24 sierpnia 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 83 i nast. Zob. też: Sejm PRL X kadencji, 7. posiedzenie w dniu 12 września 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 30 i nast.

⁸² Plan „Wielkiego Przełomu” potocznie był również nazywany Planem Sorosa-Sachsa i Balcerowicza (szerzej zob. Kieżun 2012).

w kierunku wolnego rynku (Bieguński i Wawrzyniak 1991). Początki transformacji zostały zdominowane przez recesję gospodarczą będącą efektem restrykcyjnej polityki stabilizacyjnej oraz walki z problemami strukturalnymi⁸³, takimi jak monopolizacja gospodarki i niska wydajność pracy (Zybała 2017, s. 89). Zasadniczym źródłem napięć w obozie władzy stała się hiperinflacja, wysokie bezrobocie, spadająca jakość życia oraz rosnące rozwarstwienie społeczne (Rupnik i Zielonka 2013, s. 10; Rydlewski 2018, s. 270). Poziom PKB z 1989 roku został przekroczony dopiero po 8 latach reformowania, tj. w 1996 roku. Tempo wzrostu gospodarczego od 1992 roku, mimo pojawiających się wahań cyklu koniunkturalnego, wykazywało stale rosnącą tendencję. W okresie 1996-2008 wskaźnik ten wyniósł w uśrednieniu 4,6%, plasując Polskę powyżej piętnastu państw UE. Mimo widocznych postępów, podstawowym problemem było nierównomierne rozkładanie się negatywnych efektów transformacji gospodarczej w skali kraju i poszczególnych grup społecznych. Nierównośćom tym towarzyszyło stale utrzymujące się wysokie bezrobocie oraz pogłębiające się rozwarstwienie dochodowe Polaków (Morawski 2010, s. 172-173).

Opinie ekonomistów na temat ścieżki reformowania polskiej gospodarki są mocno spolaryzowane. Zwolennicy, jak i oponenty terapii szokowej podzielali pogląd o konieczności wprowadzenia reform stabilizacyjnych. Przeciwnicy polityki gospodarczej prowadzonej przez Leszka Balcerowicza formułowali zarzuty dotyczące zbyt radykalnego podejścia, braku przystawalności obranej strategii reform do ówczesnych uwarunkowań gospodarczo-społecznych oraz zbyt dużej i niekontrolowanej otwartości na kapitał zagraniczny⁸⁴. Po okresie recesji, gospodarka weszła w fazę wzrostu. Ostatecznie wraz z końcem XX wieku mieliśmy do czynienia z relatywnie dobrze ukształtowaną gospodarką wolnorynkową tworzoną przez sektor globalnych przedsiębiorstw, sektor finansowy (kapitał zagraniczny) oraz sektor małych i średnich przedsiębiorstw (kapitał krajowy). Polska sukcesywnie zaczęła zbliżać się do państw Zachodu wchodząc na ścieżkę konwergencji europejskiej (Morawski 2010, s. 173).

Nie bez znaczenia dla kształtowania nowego sposobu myślenia o gospodarce pozostawały preferencje polskich elit gospodarczych i politycznych wywodzących się z czasów realnego socjalizmu. Elity te skorzystały na reformach przeprowadzonych przed 1989 rokiem, jak i w dużej mierze były beneficjentem liberalizacji gospodarki. W obozie

⁸³ Obok problemów strukturalnych nie należy zapominać o wysokim zadłużeniu zagranicznym Polski.

⁸⁴ Opór przeciwko „Planowi Balcerowicza” w pewnym sensie był naturalną reakcją. Złożyły się na to społeczne koszty transformacji gospodarczej, przeniesienie własności publicznej na własność prywatną oraz częściowa dezaprobaty wobec prowadzonych reform społecznych (szerzej zob. Adamus-Matuszyńska 2021).

opozycyjnym występowały dwa nurty. Oś podziału przebiegała między zwolennikami rozwiązań socjaldemokratycznych⁸⁵ oraz rozwiązań liberalnych⁸⁶. Mimo że początkowo większą popularność zyskiwały idee socjaldemokratyczne, polski rząd wybrał kierunek transformacji gospodarczej promowany przez ówczesnego lidera Unii Wolności Tadeusza Mazowieckiego (Morawski 2010, s. 80-81).

Ważnym kierunkiem działania intensyfikującym prace nad modernizacją gospodarczą Polski była współpraca z Zachodem. Odejście od gospodarki socjalistycznej zakładało nawiązywanie relacji z zachodnimi organizacjami ekonomicznymi oraz wymianę gospodarczą z państwami Europy Zachodniej i Stanami Zjednoczonymi (Morawski 2010, s. 305)⁸⁷. Wybór podejścia liberalnego jako dominującej strategii rozwoju gospodarczego, w dużej mierze, podyktowany był presją Zachodu, który do pewnego stopnia warunkował tym udzielaną pomoc finansową dla Polski. Był on także efektem braku dostatecznej wiedzy polskich elit politycznych na temat alternatywnych rozwiązań gospodarki kapitalistycznej, słabości aktorów społecznych i związków zawodowych (Rupnik i Zielonka 2013, s. 10-11). Promowaniu i wprowadzaniu w życie określonych idei wolnorynkowych sprzyjała dysproporcja w rozkładzie sił politycznych, w tym słaba pozycja polskich władz w negocjacjach z państwami Zachodu. Czynniki te spowodowały, że rozwój gospodarczy Polski miał bardziej egzogeniczny niż endogeniczny charakter, budując swoją konkurencyjność na zewnętrznych inwestycjach, imitacji praktyk biznesowych oraz zagranicznych rozwiązaniach organizacyjnych i technologicznych. Tym samym rozwój ten w niewystraszający sposób uwzględniał wewnętrzne uwarunkowania rozwojowe Polski oraz jej możliwości wewnętrznej akumulacji kapitału (Morawski 2010, s. 306).

Wymiar społeczny

Pokojowa rewolucja z 1989 roku wywołała zmiany niemal we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego (Lutrzykowski 2009, s. 10-25). Kluczowym momentem była liberalizacja rynku, która stworzyła ekonomiczne podstawy społeczeństwa demokratycznego. Wpływ na transformację miał postępujący proces wzajemnego uczenia się tak elit, jak i samego społeczeństwa (Staniszki 1991, 2001). Transformacja ustrojowa wywołała rozkwit inicjatyw i organizacji pozarządowych, mediów oraz innych form

⁸⁵ Odwołującymi się do prac M. Kaleckiego, O. Langego i E. Lipińskiego.

⁸⁶ W większości byli to młodzi naukowcy oraz osoby wykształcone na zachodnich uniwersytetach.

⁸⁷ Początki tego procesu były trudne, zwłaszcza po załamaniu się relacji gospodarczych, które istniały w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (1949-1991).

samoorganizującego się społeczeństwa (Sługocki 2004, s. 395-398). Poprzedni ustrój uwikłany w podwójną zależność globalizującego się świata i systemu socjalistycznego (Staniszki 2006) skutecznie redukowało możliwość samoorganizacji się ludzi, wyrażania przekonań i opinii oraz podejmowania społecznych inicjatyw. Podejmowane w tym okresie próby modernizacji Polski⁸⁸ w istocie prowadziły do regresu a nie do rozwoju. Niosły one za sobą stopniowy rozwój cywilizacyjny w postaci wprowadzania do gospodarki nowych technologii, zarazem jednak służyły przede wszystkim utrzymaniu i wzmocnieniu władzy reżimowego aparatu partyjno-administracyjnego (Morawski 2010, s. 48).

Wchodząc w proces transformacji ustrojowej polskie społeczeństwo nie posiadało doświadczeń związanych z działaniem demokratycznego państwa prawa, z kolei przywiązanie do tradycji zastępowało zdolność do funkcjonowania w ramach porządku demokratycznego opartego na równych szansach (Adamus-Matuszyńska 2021, s. 443). Człowiek realnego socjalizmu był mało zindywidualizowany, a zarazem silnie kształtowany przez przekazy propagandy komunistycznej. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadkach zjawiska emancypacji kobiet czy zdobywania wyższego wykształcenia. Podstawową wartością społeczną epoki realnego socjalizmu była rodzina, praca, egalitarny socjalizm. Społeczeństwo przestrzegające zasad ustalonych przez panujący reżim (Morawski 2010, s. 49). Strukturę społeczną w większości stanowiła klasa robotnicza, rolnicy i tzw. komunistyczna nomenklatura. W mniejszości pozostawały osoby dobrze wykształcone i inteligencja (Adamus-Matuszczyk 2001, s. 243).

Podczas pierwszych, częściowo wolnych, wyborów w 1989 roku polskie społeczeństwo zmanifestowało swoją determinację do wprowadzenia radykalnych zmian politycznych i gospodarczych. Zdecydowana większość obywateli opowiedziała się za ideą demokracji i wolnego rynku. Mimo obaw przed nieznanym, obywatele oczekiwali transformacji, która zagwarantuje im lepszą przyszłość.

Warto zauważyć, że po upadku komunizmu polskie społeczeństwo silnie się spolaryzowało. Głównym zarzewiem konfliktu były wysokie koszty transformacji i niepewność co do jej efektów. Dodatkowym źródłem podziału były pojawiające się na horyzoncie nowe populistyczne, nierzadko autorytarne, idee przemawiające do osób zagubionych i niepewnych swojej przyszłości (Morawski 2010, s. 51).

Rząd Tadeusza Mazowieckiego konsekwentnie budował poparcie dla reform, odwołując się do tych, którzy na nich zyskiwali, zarazem starając się wprowadzać

⁸⁸ Okres PRL w Polsce datuje się od 1952 roku do 1989 roku.

rozwiązania służące ograniczeniu negatywnych konsekwencji zmian, odczuwalnych przez znaczące grupy społeczne. Premier Tadeusz Mazowiecki doskonale zdawał sobie sprawę, że podstawą powodzenia transformacji ustrojowej było zaufanie. Aby je wzmocnić, nawiązywał do idei dobra publicznego, konieczności wyrzeczeń, zarazem kreśląc wizję Polski bezpiecznej i zamożnej, przynależącej do UE i NATO.

Wielki przewrót społeczny, a właściwie robotniczy oraz jego konsekwencje wpisują się w oddolny i radykalny sposób formułowania ładu polityczno-gospodarczego, będący wyrazem sprzeciwu wobec wizji państwa i gospodarki realnego socjalizmu (Morawski 2010, s. 232). To właśnie na tę grupę społeczną spadł największy ciężar kontestowania i obalenia systemu opartego na antywartościach oraz odbudowie reguł wyrażających wartości demokratycznego państwa prawa. W tym znaczeniu klasa robotnicza miała stać się głównym podmiotem reform ustrojowych. Szybko okazało się jednak, że jej rola w zdarzeniu z grą interesów politycznych i gospodarczych, krajowych i międzynarodowych, uległa marginalizacji (Morawski 2010, s. 407-432).

Niemniej znacząca w walce z komunistyczną władzą była aktywność Kościoła katolickiego. Hierarchowie kościelni otwarcie i aktywnie wspierali postulaty NSZZ „Solidarność”. Bezprecedensowym wydarzeniem w tamtym okresie stał się wybór Karola Wojtyły na biskupa stolicy apostolskiej. Wydarzenie to rodziło nadzieje na upadek reżimu komunistycznego i Związku Radzieckiego oraz motywowało do działań na rzecz obalenia systemu komunistycznego (Morawski 2010, s. 413; Staniszkis 1991).

3.2.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej u początków transformacji (1989-1997)

Charakterystyczną cechą pierwszej fazy transformacji ustrojowej była negatywna percepcja administracji publicznej, która przez obywateli była postrzegana jako nieskuteczna, opresyjna i kosztowna. Z tego też powodu obywatele domagali się ograniczenia jej wpływu na życie społeczne i gospodarkę (Zybała 2017, s. 89).

Reformy administracyjne podejmowane w tym okresie miały na celu, przede wszystkim, przystosowanie aparatu administracyjnego do reguł działania demokratycznego państwa prawa. Po 1989 roku prace nad reformowaniem sektora publicznego prowadzone były z różnym stopniem intensywności. W latach 1989-1993 podejmowano wysiłki mające na celu stworzenie podstaw racjonalnego, obywatelskiego państwa ze sprawną i efektywną administracją publiczną. Kluczowe działania obejmowały wprowadzenie do systemu

prawnego i praktyki działania państwa rozwiązań, które trwale miały przywrócić samorząd terytorialny na poziomie gmin oraz gwarantować jego trwałość poprzez odpowiednie zapisy Konstytucji i prawa międzynarodowego (Rydlewski 2015, s. 60-61).

Reformy o charakterze ustrojowym obejmowały nowelizację Konstytucji z dnia 8 marca 1990 roku⁸⁹, uchwalenie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku określającą wzajemne relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja)⁹⁰, wreszcie uchwalenie Konstytucji 2 kwietnia 1997 roku⁹¹, która uregulowała podstawowe zasady, a także rozwiązania instytucjonalne i kompetencyjne w obrębie administracji publicznej i jej relacji z innymi podmiotami.

W sferze reform strukturalnych za kluczowe uznać należy przeprowadzenie reformy samorządowej⁹² w drodze uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku⁹³. Miała ona na celu przywrócenie ustroju samorządowego w gminach, zerwanie z systemem władzy scentralizowanej oraz odbudowę społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego podstawę lokalnej demokracji i gospodarki.

Wśród wielu reform kompetencyjnych, podejmowanych w tym okresie, na szczególną uwagę zasługuje uporządkowanie zasad działalności Rady Ministrów na podstawie uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 roku w sprawie regulaminu Rady Ministrów⁹⁴ oraz reforma centrum rządu, której podstawą było uchwalenie pakietu ustaw zawierających rozwiązania dotyczące struktur i trybu działania rządu, w tym:

- a) przyjęcie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów⁹⁵,
- b) wprowadzenie w 1997 roku mechanizmów pozwalających na elastyczne kształtowanie struktury Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów⁹⁶),

⁸⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94.

⁹⁰ W opinii A. Dudka Mała Konstytucja odzwierciedlała kompromis między dążeniem L. Wałęsy do ustanowienia w Polsce ustroju prezydenckiego, a przeciwnymi temu rozwiązaniu ugrupowaniami politycznymi (szerzej zob. Dudek 2002, s. 308).

⁹¹ Wcześniej w kwietniu 1994 roku Sejm uchwalił nowelizację ustawy zasadniczej, tzw. nowela kwietniowa, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁹² Reformę przeprowadzono sprawnie dzięki pracom prowadzonym od 1981 r. przez grono ekspertów związanych z opozycją solidarnościową. W maju 1990 r. odbyły się pierwsze od ponad pół wieku w pełni wolne wybory w Europie Środkowej i Wschodniej (szerzej zob. Banasiński i Kulesza 2002, s. 194).

⁹³ Pierwotnie ustawa miała dotyczyć w ogóle samorządu terytorialnego. Inicjatywa ustawodawcza pochodziła z Senatu; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

⁹⁴ Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów, M.P. 1991 nr 7 poz. 47.

⁹⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492.

⁹⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943.

c) przystąpienie Polski do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁹⁷.

Warto także wspomnieć o utworzeniu Rządowego Centrum Studiów Strategicznych mającego wspierać premiera i Radę Ministrów w zakresie programowania strategicznego i przestrzennego⁹⁸ oraz ustawie o służbie cywilnej⁹⁹, która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 1997 roku. Istotne zmiany w administracji publicznej wynikały również z ratyfikowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w 1993 roku¹⁰⁰.

Przebudowa administracji publicznej polegała w pierwszej kolejności na reformie administracji terenowej, w drugiej na reformie administracji centralnej. Przeprowadzenie reformy gminnej zaowocowało podejmowaniem przez kolejne rządy prób modernizacji całościowej bądź częściowej tzw. centrum rządu. Między 1989 a 1992 rokiem przeprowadzono szereg zmian ustrojowych, w wyniku których głównym ośrodkiem podejmowania decyzji politycznych stała się Rada Ministrów na czele z Prezesem Rady Ministrów (Lipska-Sondecka 2015, s. 81-98).

Poza wymienionymi zmianami legislacyjnymi prowadzono także intensywne prace analityczne i koncepcyjne. Wypracowane w ich ramach rozwiązania nie znalazły jednak ustawowego rozstrzygnięcia. Inicjatywy podejmowane przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (okres od stycznia 1991 do grudnia 1991 roku) dotyczyły głównie samorządu terytorialnego, regionalizacji i służby cywilnej. Prace te prowadził Zespół ds. Opracowania Koncepcji Zmian o Organizacji Terytorialnej Państwa kierowany przez Jerzego Sulimierskiego oraz Zespół ds. Reformy Administracji Państwowej¹⁰¹ kierowany przez Jerzego Stępnia. Prace te nie zostały zmaterializowane w postaci zapisów ustawy (Kulesza 2002, s. 196).

Koncepcję całościowej przebudowy administracji publicznej opracowano również w okresie rządu Jana Olszewskiego. Została ona wypracowana przez Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w 1992 roku pod przewodnictwem Jerzego Stępnia, który rekomendował przeprowadzenie gruntownej

⁹⁷ Ustawa z dnia 27 września 1996 r. o ratyfikacji Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Dz.U. 1996 nr 128 poz. 603.

⁹⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 495.

⁹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1996 nr 89 poz. 402.

¹⁰⁰ Karta weszła w życie w 1994 roku; Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.

¹⁰¹ W 1991 roku powołano do życia Krajową Szkołę Administracji Publicznej, której zadaniem było kształcenie apolitycznych urzędników na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Oddziaływanie szkoły na jakość funkcjonowania administracji publicznej było jednak znikome z uwagi na niewielką liczbą absolwentów oraz ich częstą późniejszą rezygnację z pracy w sektorze publicznym.

przebudowy administracji publicznej w drodze utworzenia specjalnej agencji rządowej temu dedykowanej. Pomysł ten, jak i pozostałe (reorganizacja ministerstw, reforma służby cywilnej i skarbu państwa), nie został wdrożony (Kulesza 2002, s. 196).

Za sprawą rządu Hanny Suchockiej (okres 1992-1993) doszło do powołania Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej Michała Kuleszy, którego zadaniem było opracowanie założeń i kierunków dla całościowej reformy administracji publicznej. Proponowane zmiany zakładały dalszą decentralizację w wymiarze terytorialnym i kompetencyjnym oraz reformę centrum rządu¹⁰². Założenia reformy wypracowane przez przywołany powyżej zespół nie zostały przełożone na poziom rozwiązań legislacyjnych przez rząd Waldemara Pawlaka (okres 1993-1995)¹⁰³ (Lipska-Sondecka 2015, s. 116). Co więcej, w okresie rządów koalicji SLD i PSL reforma decentralizacyjna została, w znacznym stopniu, spowolniona.

W latach 1993-1995 trwały intensywne prace nad projektem ustawy o służbie cywilnej oraz nad zmianami w ustawie z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych. Podjęto także prace mające na celu standaryzację struktur ministerstw, czego rezultatem miało stać się wprowadzenie sieciowego modelu współpracy resortów. Ostatecznie, polegając na niedookreślonych wyobrażeniach i niespójnym eklektyzmie, ukształtowano model służby cywilnej o ograniczonym zasięgu, z ograniczonymi zasobami i możliwościami rozwoju (Mikułowski 2004, s. 96).

W 1995 roku, w czasie rządów gabinetu Józefa Oleksego (okres 1995-1996), została uchwalona ustawa o dużych miastach¹⁰⁴ zainicjowana przez gabinet Hanny Suchockiej. W tym okresie zapoczątkowana została „reformacja centrum gospodarczego rządu”, za prowadzenie której odpowiedzialny był Pełnomocnik Rady Ministrów Marek Pol. Istotne znaczenie miała tutaj realizacja programu „Strategia dla Polski” obejmującego systemowe zmiany w części gospodarczej rządu (Lipska-Sondecka 2015, s. 101, 116). Kluczowe ustalenia w tym obszarze zapadły w okresie rządów Józefa Oleksego oraz Włodzimierza Cimoszewicza. Oba rządy postulowały przebudowę centrum gospodarczego rządu dostosowanego do potrzeb demokratycznego państwa i rynkowego systemu społeczno-gospodarczego. W efekcie prowadzonych działań do Sejmu skierowano 12 projektów

¹⁰² Rząd H. Suchockiej pozostawił wiele wartościowych opracowań dotyczących reform. Na wyróżnienie zasługuje Miejski Program Pilotażowy, który w 1995 r. został przekształcony w ustawę o dużych miastach.

¹⁰³ W wyniku konfliktu z Urzędem Rady Ministrów do dymisji podał się Pełnomocnik Rządu ds. Administracji Publicznej M. Kulesza. Tuż po jego odejściu stanowisko to zostało zlikwidowane.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692.

ustaw¹⁰⁵ stanowiących kompromis merytoryczny i polityczny koalicjantów rządu SLD i PSL (Kulesza 2002, s. 198).

Urzeczywistnienie zamierzeń reformy centrum rządu miało miejsce za rządów Włodzimierza Cimoszewicza (okres 1996-1997) poprzez modernizację „centrum administracyjnego i gospodarczego rządu”. Wdrożono pakiet reform, który obejmował ustawę o organizacji i trybie działania Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów¹⁰⁶, ustawę zmieniającą ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 1996 roku¹⁰⁷, ustawę o działaniach administracji rządowej z 1997 roku¹⁰⁸, która weszła w życie w 1999 roku. Reforma ta miała na celu ograniczenie funkcji redystrybucyjnych rządu na rzecz wzmocnienia jego funkcji regulacyjnych i kontrolnych¹⁰⁹, w efekcie czego znacząco ograniczony został wpływ rządu na gospodarkę¹¹⁰. Przekształcenie Urzędu Rady Ministrów w Kancelarię Prezesa Rady Ministrów uczyniło ją najważniejszym podmiotem koordynacji prac rządu. Kancelaria pełniła funkcję integracyjną względem jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za obsługę merytoryczną, informacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową gabinetu oraz jego jednostek pomocniczych i opiniodawczo-doradczych (Rydlewski 2015, s. 68). Wprowadzony pakiet reform zmierzał do uregulowania organizacji i trybu pracy Rady Ministrów w sposób określający jej pozycję ustrojową wobec zasad podziału władzy i wyzwań końca lat 90. XX wieku (Lipska-Sondecka 2015, s. 104).

Reforma samorządowa¹¹¹ spowodowała istotne zdecentralizowanie układu kompetencji i struktury administracji publicznej (Ćwik 2002, s. 52-53; Kornaś 2005, s. 140), konstruując trzy poziomy terytorialne o zróżnicowanych kompetencjach. Ambicją każdego kolejnego rządu była racjonalizacja systemu kompetencji gmin, powiatów i województw¹¹², w którym dekoncentracja zadań nie wiązała się z proporcjonalnym wsparciem finansowym

¹⁰⁵ Ostatecznie doprowadzono do uchwalenia 11 ustaw.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492.

¹⁰⁷ Obie te ustawy bezpośrednio korespondowały z projektami z 1993 roku;

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 498.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943.

¹⁰⁹ Jednym z wymiarów tych działań było kompleksowe uporządkowanie prawa materialnego, co spowodowało osłabienie pozycji podmiotów branżowych (szerzej zob. Rydlewski 2015, s. 68). Kolejny, nie mniej ważny obszar dotyczył reorganizacji układu ministerstw i centralnych urzędów gospodarczych, których niezmieniona postać była dysfunkcyjna i utrudniała transformację gospodarczą państwa (szerzej zob. Monkiewicz 1995, s. 5-6).

¹¹⁰ Szerzej zob. (Osiński 2011).

¹¹¹ Istotny wpływ na formułowanie założeń reformy samorządowej miał Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego oraz Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Centrum Gospodarczego Kraju (szerzej zob. Słobodzian 2007, s. 134-140)

¹¹² Województwa w klasyfikacji regionalizacji Komisji UE należą do grupy NUTS II.

z budżetu centralnego na ich realizację. Pierwsza faza decentralizacji polegała w zasadzie na zastosowaniu państwowej teorii samorządu terytorialnego, w której władze centralne ograniczyły samorządność wyłącznie do poziomu gmin, pozostawiając we własnej gestii pozostałe uprawnienia (Nawrot i Pokładecki 2007, s. 282). Dopiero w kolejnych krokach zdecydowano się na powołanie samorządu regionalnego¹¹³ i powiatowego (Chochowski 2009, s. 71).

W obszarze administracji publicznej zdecydowano się również na reformę kadrową¹¹⁴, której pierwszym inicjatorem był rząd Włodzimierza Cimoszewicza. Jej intencją było ograniczenie wpływu urzędników z czasów realnego socjalizmu na struktury administracji publicznej. Nastąpiło oddzielenie politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej na czele z Szefem Służby Cywilnej¹¹⁵ od sfery politycznych nominatów. Przyjęto, że urzędnicy z natury powinni wykazywać się brakiem politycznych preferencji (Lipska-Sondecka 2015, s. 116; Zybala 2017, s. 90). Działanie to miało jednak nieco pozorny charakter, ponieważ nie przyjęto regulacji określających sposób osiągnięcia tego celu¹¹⁶.

W okresie 1989-1997 weszło w życie wiele ustaw związanych z ustrojem administracyjnym, zadaniami publicznymi i mechanizmami działania administracji publicznej. Jak oceniają Hubert Izdebski i Michał Kulesza podejmowane reformy stanowiły impuls dla praktycznej i szerokiej przebudowy centrum rządu. Ich zdaniem reformie tej towarzyszyły dwa istotne ograniczenia, tj. brak odpowiednich rozwiązań regulacyjnych w sferze samorządu terytorialnego, które umożliwiłyby zmniejszenie liczby zadań i kompetencji rządu w sprawach dotyczących szczebla regionalnego oraz brak wystarczającej spójności między reformą centrum a wprowadzanymi zmianami w systemie służby cywilnej. Poza reformą gminną, polski system administracyjny wciąż cechował się wysokim poziomem centralizmu, wskutek czego dorobek reformy samorządowej z 1990 roku został wykorzystany w relatywnie ograniczonym stopniu (Kulesza 2002, s. 199).

W przypadku reform samorządowych można mówić o destrukcyjnym wpływie konfliktów w obrębie zawiązywanych koalicji, które skutecznie osłabiały szanse

¹¹³ Reforma regionalna została przeprowadzona w sposób racjonalny, nawet w niesprzyjających warunkach politycznych. Eksperyment ten stał się wzorem do naśladowania dla innych krajów przystępujących do UE (szerzej zob. Gabor 2002, s. 28).

¹¹⁴ Przyjęte rozwiązania oparto na systemie francuskim, w którym model służby cywilnej jest systemem kariery a nie pozycyjnym z gwarancją zatrudnienia, określonymi procedurami rekrutacyjnymi i warunkami pracy.

¹¹⁵ Osoba na to stanowisko jest powoływana przez Prezesa Rady Ministrów i jest mu podporządkowana.

¹¹⁶ Według E. Suleimana państwa postkomunistyczne powinny odbudowywać struktury biurokratyczne w myśl weberowskiego porządku skutecznie ograniczającego problem zawłaszczania i przechwytywania zasobów państwa (szerzej zob. Suleiman 2003, s. 29).

powodzenia głębokich zmian w tym zakresie. W szerszym kontekście możemy mówić o braku stabilności politycznej, która dawałaby gwarancję na skuteczne funkcjonowanie rządów w okresie pełnej kadencji. W konsekwencji kolejne rządy nie były zdolne, w sposób skuteczny, do podejmowania ważnych decyzji, w tym tych dotyczących modernizacji administracji publicznej¹¹⁷. Istotnym problemem była także recydywa czynnika centralistycznego, legitymizującego klientelizm polityczny i system łupów (Kulesza 2000, s. 83)¹¹⁸.

Podsumowując okres 1989-1997, dostrzec należy, że przyjęto w nim szereg ustaw mających wpływ na obecny kształt ustroju administracyjnego Polski¹¹⁹. W praktyce nie doszło jednak do przełomowych zmian w sposobie funkcjonowania administracji publicznej, z wyłączeniem reformy gminnej z 1990 roku. Charakter przeobrażeń ustroju politycznego swym zasięgiem i dynamiką znacząco przewyższał zmiany zachodzące w obszarze ustroju administracyjnego. Wprowadzane w tym okresie reformy samorządowe skutecznie doprowadziły do likwidacji trzech monopolii państwa postkomunistycznego, tj. władzy politycznej, władzy państwowej oraz własności państwowej (Kulesza 2000, s. 80). Egzamin zdali polscy eksperci, którzy byli dobrze przygotowani do prac nad reformą rządu. W odróżnieniu od innych państw postkomunistycznych, elity stały na stanowisku, że równie ważna jak reforma rządu centralnego jest reforma decentralizacyjna. Stanowisko to pozostawało, do pewnego stopnia, w opozycji wobec zaleceń zachodnich ekspertów¹²⁰, postulujących skupienie wysiłku modernizacyjnego na reformie centrum rządu i centralnej administracji rządowej. Paradoksalnie okazało się, że decentralizacja zarządzania publicznego nie była aż tak konieczna, ponieważ w wyniku rozproszenia kompetencji automatycznie doszło do repozycjonowania władzy centralnej (Kulesza 2002).

Przeobrażenia, które nastąpiły w latach 1989-1997 są klasyfikowane przez wspomnianych badaczy jako zmiany modernizacyjne lub menedżerskie, w większości udane

¹¹⁷ Spory polityczne występowały także w obrębie zawiązywanych koalicji, co można było zaobserwować podczas opracowywania wspólnego stanowiska koalicji SLD-PSL w latach 1993-1997 w sprawie zasadniczego podziału terytorialnego kraju. W wyniku podejmowanych negocjacji powstały dwa warianty decentralizacji.

¹¹⁸ Siła oddziaływania czynnika politycznego dała o sobie znać także za rządów L. Milera, czego odzwierciedleniem było odrzucenie pomysłu na powołanie Narodowego Centrum Studiów Strategicznych zarządzanego przez reprezentację wszystkich ugrupowań politycznych (szerzej zob. Rydlewski 2015, s. 58).

¹¹⁹ Warto nadmienić, że w latach 1994-1995, mimo osłabienia impetu reformatorskiego, nie zdecydowano się na likwidację Biura Reformy Administracji Publicznej. Miało to charakter raczej symboliczny, służący utrzymaniu w opinii publicznej i wśród zagranicznych obserwatorów przekonania o zamiarze przeprowadzenia gruntownych zmian w administracji publicznej (szerzej zob. Izdebski i Kulesza 2004, s. 176).

¹²⁰ Reforma samorządowa poza zaangażowaniem innych państw europejskich, była silnie wspierana przez rząd amerykański i USAID (ang. *United States Agency for International Development*).

i mające istotny wpływ na bieg spraw publicznych. Czynnikiem wywierającym negatywny wpływ na proces reformowania modelu zarządzania publicznego był brak zmian strukturalnych służących budowaniu nowoczesnej administracji. Powodem tego był specyficzny dryf i chaos w sferze publicznej (Orłowski 2010, s. 15) oraz marginalizowanie znaczenia administracji publicznej dla procesu modernizacji kraju (Gadowska 2015, s. 5). Drugim z powodów okazał się znacznie poważniejszy. Była to ignorancja elit politycznych w sferze wiedzy o zasadach i mechanizmach działania nowoczesnej administracji (Gadowska 2015, s. 93). W konsekwencji ówczesne elity nie postrzegały sektora publicznego w kategoriach kluczowego zasobu kraju determinującego zdolność rządu i kształtowania polityk publicznych. Wyrazem tego podejścia były: powszechna opinia o administracji publicznej jako strukturze dysfunkcyjnej oraz marginalizowanie znaczenia służby cywilnej (Rice 1992, s. 120).

W wyniku transformacji ustrojowej administracja centralna została podzielona na administrację państwową i administrację rządową. Reprezentantami tej pierwszej są Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Narodowy Bank Polski, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Krajowa Rada Sądownicza.

W systemie administracji rządowej, szczególną rolę wypełnia administracja centralna tworzona przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów, ministrów oraz centralne organy administracji rządowej (urzędy i agencje).

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pełni rolę centrum rządu, administracja centralna pełni dualną funkcję, tj. polityczną i administracyjno-wykonawczą.

W ramach administracji rządowej działa także terenowa administracja rządowa kierowana przez wojewodę i podległe mu jednostki, a także organy administracji niezespólonej. Wojewoda jako przedstawiciel rządu w województwie, jest organem administracji ogólnej (Kornaś 2005, s. 141; Klimczuk-Kochańska i Klimczuk 2016, s. 5). Jego głównym zadaniem jest nadzór nad tzw. administracją rządową w terenie, w tym: stanie na straży legalności działania jednostek samorządu terytorialnego (Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 69).

Za najważniejsze przesłanki modernizacji sektora publicznego Grzegorz Rydlewski uznał:

- przesłanki o charakterze wewnętrznym:
 - wyjątkowe uwarunkowania historyczne,

- rozpad struktur politycznych,
- rozwój poszczególnych dziedzin życia w wyniku upadku państwa komunistycznego,
- redefinicja pozycji państwa,
- zmiana jakości standardów funkcjonowania strefy administracji publicznej,
- orientacja na myślenie strategiczne,
- przesłanki o charakterze zewnętrznym:
 - presja instytucji europejskich,
 - postępująca informatyzacja,
 - przeobrażenia geopolityczne,
 - pojawianie się nowych zjawisk oraz zależności w sferze życia społecznego i politycznego¹²¹ (Rydlewski 2015, s. 55).

3.3. Reformy zarządzania publicznego w okresie przedakcesyjnym (1997-2004)

3.3.1. Uwarunkowania systemowe

Wymiar polityczny

Pomyślny przebieg transformacji spowodował, że już w drugiej połowie lat 90. XX wieku Polska zaczęła odgrywać pozycję lidera przemian ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Skala i dynamika zmian zachodzących w Polsce oraz ich efekty budziły zainteresowanie instytucji międzynarodowych, a zarazem powodowały ich chęć wpływania na proces transformacji¹²². Zmiany wywoływane i wspierane przez instytucje zagraniczne, poza legitymizacją działań modernizacyjnych na arenie międzynarodowej, prowadziły również do kształtowania porządków instytucjonalnych odpowiadających ich przekonaniom i interesom (John Ikenberry, Robert Keohane, Stephen D. Krasner i Joseph Nye)¹²³.

Badacze procesu transformacji ustrojowej w Polsce zwracają uwagę na jego specyficzny charakter, przejawiający się tym, że:

¹²¹ Podział na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne został dokonany przez autorkę dysertacji.

¹²² Zainteresowanie to konweniowało z założeniami nurtu instytucjonalizmu międzynarodowego, eksponującego wpływ sformalizowanych reguł i struktur na kształt interakcji zachodzących w przestrzeni międzynarodowej (szerzej zob. Peters 2005, s. 193).

¹²³ W tym rozumieniu reżimy polityczne przyjmują wzorce utożsamiane z instytucjami wywierającymi wpływ na proces modernizacji.

1. Przemiany przebiegały w sposób odgórny, poprzez imitowanie lub inkorporowanie zewnętrznych rozwiązań instytucjonalnych właściwych dla neoliberalnej demokracji.
2. Nastąpiła zmiana orientacji z kolektywnie pojmowanego interesu na rzecz indywidualnych potrzeb.
3. Normy i wzorce zachowań zostały zrelatywizowane i spluralizowane (Krasnodębski 2006, s. 256).
4. Transformację charakteryzował pośpiech i niezgodność z polskim kodem kulturowym, w którym istnieje silny związek między tożsamością indywidualną, a tożsamością zbiorową ukształtowaną przez tradycję i historię (Krasnodębski 2006, s. 256; Rydlewski 2018, s. 379).
5. Podejmowanym wysiłkom modernizacyjnym towarzyszyła postępująca polaryzacja w ujęciu materialnym i świadomościowym (Słomczyński i Janicka 2008).
6. Ostateczny kształt zmian ustrojowych był silnie uzależniony od procesów europeizacji i globalizacji, stymulując rozwój społeczny (Morawski 2008, s. 27; 2010, s. 363-366).

Kluczowym wydarzeniem dla konsolidowania się ładu demokratycznego w tym okresie stało się uchwalenie Konstytucji 2 kwietnia 1997 roku, która uregulowała podstawowe zasady ustrojowe (Kulesza 2000, s. 81). Najważniejsze z nich odnosiły się do demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej, legalizmu oznaczającego działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Równie ważna była decentralizacja, w ramach której zasadniczy podział terytorialny państwa wyrażał poszanowanie dla więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego warunków do realizacji przypisanych ustawą zadań (Rydlewski 2015, s. 85). Konstytucja, co istotne dla reform administracji publicznej, nałożyła obowiązek uwzględniania standardów zawartych w aktach prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę (Rydlewski 2015, s. 86). Transformacja polskiej administracji publicznej przebiegała w warunkach multicentryczności źródeł prawa i wykładni normatywnych. Szczególny wpływ odegrała tutaj działalność i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stosującego Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Dębski 2014, s. 221).

Na tym etapie transformacji zagadnieniem o podstawowym znaczeniu było zakorzenienie w porządku ustrojowym instytucji demokratycznych. Kolejne wyzwanie

więzało się z koniecznością poprawy sytuacji gospodarczej kraju. Ten okres transformacji nazywany jest „logiką zmiany zamkniętej” (Kolarska-Bobińska i Dolińska 2000). Następny krok polegał na ukształtowaniu się odpowiednich polityk publicznych, który to proces w Polsce został zdeterminowany obiektywnymi przesłankami oraz relatywnie wysokim poziomem sprzeczności i konfliktów społecznych. Czwartym etapem działań była realizacja celów polityk publicznych, mocno ograniczonych względem pierwotnych założeń z uwagi na niską jakość rządzenia, jak również niechęć społeczeństwa wynikającą z wysokich kosztów społeczno-ekonomicznych wprowadzanych zmian. Zwieńczeniem tych wysiłków jest ewaluacja, która w warunkach niestabilności politycznej była i nadal jest oceniana jako najsłabsze ogniwo systemu zarządzania strategicznego. W przypadku tych działań mówimy o „logice zmiany otwartej” (Adamus-Matuszyńska 2001, s. 246-251).

Reformy polityczne podejmowane w tym okresie, w coraz większym stopniu koncentrowały się na jakości rządzenia i jakości funkcjonowania instytucji, odzwierciedlających zdolność państwa do poruszania się w kompleksowej postnowoczesności. Proces ten polegał na dzieleniu się władzą z niezależnymi strukturami globalnego rynku, instytucjami ponadnarodowymi, samorządem terytorialnym i samoorganizującym się społeczeństwem oraz różnymi agencjami rządowymi i pozarządowymi (Czaputowicz 1998, s. 135), tworzącymi układ właściwy dla współzarządzania publicznego (ang. *governance*) zwanego również państwem sieciowym (Izdebski 2007, Mazur 2010).

Antoni Z. Kamiński analizując jakość rządzenia w Polsce w perspektywie dwóch dekad, posługuje się pojęciem „straconego momentu konstytucyjnego”, za pomocą którego stara się dowieść, że słabość polskiego państwa ma charakter strukturalny (konstytucyjny), a nie – jak często się uznaje – jest wynikiem deficytów kulturowych (Kamiński 2010, s. 319). Spójne z tym poglądem jest spostrzeżenie o grzechu pierworodnym polskiej transformacji ustrojowej, który został popełniony u jej zarania i budowania ładu instytucjonalnego państwa (Dahrendorf 1991, Ackerman 1992, Zakrzewska 1993). Główny zarzut kierowany przez zwolenników tego poglądu dotyczył niedocenyenia w Konstytucji znaczenia wartości społecznych (Zakrzewska 1993, s. 53). W konsekwencji polską administrację publiczną charakteryzuje relatywnie słaba zdolność do osiągnięcia celów właściwych dla demokratycznego procesu rządzenia. W tym znaczeniu niska jakość rządzenia utożsamiana jest z miękkim państwem (Hausner i Marody 2000).

Podstawowe rozstrzygnięcia Konstytucji z 1997 roku dotyczą ustroju i ordynacji wyborczej. W przypadku pierwszej kategorii, rozstrzygnięcie ustrojowe polegało na ukonstytuowaniu się rządów parlamentarno-gabinetowych, z relatywnie silną pozycją pochodzącego z powszechnych wyborów prezydenta¹²⁴. Drugie rozstrzygnięcie polegało na przyjęciu proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Rozwiązanie to było efektem kalkulacji politycznych, w tym zawartych kompromisów i rozłamów jakie dokonały się w szeregach konkurujących obozów politycznych (Zakrzewska 1993, s. 63-64; Przeworski 1991, s. 87). Decyzja o wprowadzeniu w Polsce ordynacji proporcjonalnej skutkowałą koniecznością tworzenia koalicji wyborczych w silnie sfragmentaryzowanym systemie partyjnym. Jak ocenia Zbigniew Brzeziński, ordynacja proporcjonalna uniemożliwia wybór demokratycznej większości oraz reprezentowanie dominującej woli narodu (*Zbigniew Brzeziński...* 1991), prowadząc do rządów partyjnych notabli i filistynizacji parlamentu (Weber 1998, s. 94). Odwołując się do opinii Wiktora Osiatyńskiego, można skonstruować, że ustrój III RP był wynikiem negocjacji prowadzonych między koteriami usiłującymi realizować swoje partykularne interesy (Osiatyński 2018). Podobnie ujmuje to Piotr Winczorek zauważając, że ostateczny kształt ustawy zasadniczej jest wyrazem przekonań ideologicznych i oczekiwań obywateli, które są dalekie od założeń sprawnie funkcjonującego państwa. Krytycznie odniósł się on także do samego procesu stanowienia prawa, upatrując w nim niedostatku systemowego myślenia i konsultacji społecznych, jak również bezmyślnego czerpania z dorobku uprzednio obowiązującej Konstytucji (Winczorek 2004, s. 27).

Nowa Konstytucja, zdaniem Antoniego Z. Kamińskiego, powieliła następujące dysfunkcjonalności poprzedniego systemu:

- dominacja interesu partyjnego nad interesem publicznym,
- brak realnych form partycypacji społecznej¹²⁵,
- dualizm władzy wykonawczej,
- nieprecyzyjność w określaniu relacji i zależności kluczowych ośrodków władzy,
- słabość instytucji publicznych (Kamiński 2010, s. 331).

¹²⁴ Taki rodzaj wyboru głowy państwa jest powszechny dla systemów prezydenckich bądź półprezydenckich. W odniesieniu do systemu parlamentarnego nie jest to rozwiązanie powszechne.

¹²⁵ Społeczność lokalna korzysta z możliwości uczestnictwa w procesach decyzyjnych w sytuacji, gdy nabyła ona umiejętność funkcjonowania w życiu publicznym (szerzej zob. Chlivickas i Raipa 2002/2003, s. 117-136; Hausner 1999, s. 41; Horsman i Raynor 1978, s. 239-253).

Analizując proces konstytuowania się nowego ustroju w Polsce, Witold Morawski podważa teorię „zależności od ścieżki”, która – poprzez zakorzenioną tradycję narodową i kulturę – miałyby niweczyć zamiary tworzenia racjonalnego państwa. Jego zdaniem zależność od historii nie była tutaj tak istotna jak zależność, którą polskie państwo ufundowało sobie w 1989 roku (Morawski 2010, s. 333) tworząc ustrój pozbawiony narzędzi kontroli społecznej. Badacz ten negatywnej ocenie poddał także brak aspiracji elit rządzących do sformułowania oryginalnej koncepcji administracji publicznej właściwej dla specyfiki naszego kraju¹²⁶.

Niezwykle ważnym dla konsolidacji porządku demokratycznego w Polsce był proces europeizacji. Przejawiał się on w trzech wymiarach: geopolitycznym (integracja z geopolityką Zachodu), modernizacji gospodarczo-społecznej oraz demokratyzacji. Zdaniem Tomasza G. Grosse to w tych obszarach ukształtowały się kluczowe trendy strukturalne, które zaważyły o ostatecznym kształcie polskiej transformacji na przełomie XX i XXI wieku¹²⁷. Obszary te i powiązane z nimi wyzwania były uważane zarówno przez polskie, jak i europejskiej elity za najistotniejsze cele integracji (Lasas 2008, s. 99). W tym znaczeniu wzrost gospodarczy i wspólnota demokratyczna miały stać się gwarantem bezpieczeństwa całego kontynentu (Morawski 2010, s. 294)¹²⁸.

Dostrzec zarazem należy, że europeizacja przyczyniła się do wzrostu jakości instytucji, co przekładało się na podniesienie jakości zarządzania publicznego oraz budowę kapitału społecznego, będących istotnymi czynnikami wzrostu gospodarczego. W przypadku Polski europeizacja postrzegana była jako szansa na zniwelowanie zapóźnień cywilizacyjnych, szczególnie w sferze gospodarczej i społecznej (Milward 1992).

Tomasz G. Grosse dokonując analizy procesu europeizacji w Polsce, za pozytywne uznał wprowadzenie pakietu¹²⁹ zachodnich rozwiązań instytucjonalnych oraz praw i wolności obywatelskich. Jednocześnie zwraca on uwagę, że zamierzenia towarzyszące temu procesowi nie spełniły pokładanych w nim nadziei z powodu dominującej kultury

¹²⁶ Początkowa fascynacja francuskim modelem administracji publicznej, który wykazuje słabą adaptowalność do dynamicznie zmieniającego się otoczenia znacząco osłabła.

¹²⁷ Warto podkreślić, że integracja europejska i transatlantycka, mimo że w większości przypadków, zwłaszcza w Polsce, przebiegły skutecznie, to ich efekty na nowo uruchomiły spory i dyskusje na temat wyzwań strategicznych w krajach Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych (szerzej zob. Morawski 2010, s. 297).

¹²⁸ Zgodnie z założeniem, że demokracje nie prowadzą do wojny przeciwko sobie, a procesy modernizacyjne zmniejszą destabilizację wewnętrzną (szerzej zob. Doyle 1986, Hyde-Price 1991).

¹²⁹ Podstawowy pakiet modernizacyjny obejmuje wzmocnienie zasady subsydiarności, samorządu terytorialnego, ograniczenie dyskrecjonalnych decyzji, dostęp do informacji, sieciowe zarządzanie, dialog poziomy, partycypację społeczną i standardy etyczne w administracji (szerzej zob. Kasiński 2011, s. 215-226).

organizacyjnej, która ukształtowała nieco dysfunkcjonalny i relatywnie niedojrzały model demokracji w naszym kraju. Przyczyn tej porażki doszukuje się w głównej mierze w niskiej jakości elit politycznych, niedojrzałym mechanizmie prowadzenia debaty publicznej oraz upolitycznieniu administracji publicznej i mediów (Grosse 2010, s. 301)¹³⁰.

W opinii Agnieszki Lipskiej-Sondeckiej transformacja ustrojowa w Polsce przełomu lat 80. i 90. XX wieku była procesem złożonym i wielowątkowym, oddziałującym na wszystkie dziedziny życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Nowy etap budowy polskiej państwowości w zgodzie z europejskimi standardami, respektował bagaż historycznych doświadczeń Polski, jak i wkomponował się on w potrzeby i oczekiwania współczesnego świata, dając gwarancję stabilności i „temporalnej odporności”¹³¹.

Wymiar gospodarczy

Polska w okresie przedakcesyjnym postrzegana było jako kraj stanowiący immanentną część gospodarki europejskiej, który został tymczasowo włączony do radzieckiej sfery wpływów. Ponowne wejście Polski po 1989 roku do struktur handlu światowego i międzynarodowych przepływów stało się warunkiem koniecznym do zacieśniania gospodarczych powiązań ze światem zachodnim. Przejście z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową wymagało poniesienia wysokich kosztów transakcyjnych tego procesu. Począwszy od wysokiego bezrobocia, upadku tradycyjnych gałęzi gospodarki, po niezadowolenie społeczne związane z obniżeniem jakości życia. Z fazy kapitalizmu politycznego przeszliśmy do fazy kapitalizmu państwowego bez państwa (Staniszki 2001; Morawski 2010, s. 55).

Podejmując się wyzwania włączenia do struktur europejskich, Polska zmagala się z poważnym problemem zadłużenia zagranicznego, które zostało zredukowane z inicjatywy Stanów Zjednoczonych. Kolejną trudnością było opracowanie programu przejścia od gospodarki realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej. W proces ten ze względu na swoją wiedzę zaangażowani byli eksperci m.in. Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, odgrywając ogromną rolę w procesie transformacji systemowej (Baran i Mazur 2022b). Presja zagranicznych instytucji i ich doradców nakierowana była przede wszystkim na stabilizację makroekonomiczną oraz prywatyzację. Postęp związany z prywatyzacją oraz z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych sprzyjał

¹³⁰ J. Staniszki (2001) przekonuje, że tego rodzaju podejście do opinii publicznej jest efektem splotów interesów świata gospodarczego i politycznego, które powstały jeszcze w okresie transformacji ustrojowej.

¹³¹ Szerzej zob. J. Marszałek-Kawa (2007).

utrzymaniu wysokiego tempa rozwoju gospodarczego aż do 2000 roku. Ocenia się jednak, że dla osiągnięcia pełnych efektów tych działań nie wykorzystano dobrej koniunktury lat 2005-2007 za rządów Prawa i Sprawiedliwości (Morawski 2010, s. 250).

Kryteria kopenhaskie (w ich części gospodarczej) torowały drogę państw Europy Środkowo-Wschodniej do akcesji gospodarczej z UE. Promowały one wprowadzanie rozwiązań właściwych dla gospodarki rynkowej oraz wzmacnianie zdolności krajów aspirujących do akcesji oraz sprostania presji konkurencyjnych podmiotów gospodarczych z państw UE. Oczekiwano, że kraje te zdynamizują procesy prywatyzacyjne, otworzą swoje rynki dla podmiotów zewnętrznych, głównie zachodnich inwestorów oraz ograniczą ingerencję państwa w gospodarkę. Zasadniczym warunkiem osiągnięcia tego celu była konwergencja wskaźników ekonomicznych (maksymalny 3% deficyt budżetowy i maksymalny poziom całkowitego długu publicznego poniżej 60% PKB). Z kolei wdrożenie przez kraje aspirujące dorobku prawnego (fr. *acquis communautaire*)¹³² miało na celu ich dostosowanie się do formalnych wymogów wynikających z członkostwa. Poza tymi wymogami prawnymi, istotną rolę odgrywały także nieformalne zalecenia i naciski Komisji Europejskiej. Badacze problematyki konwergencji są zgodni, że warunkowość¹³³ ma silny związek przyczynowo-skutkowy, zwłaszcza w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w odniesieniu do przebiegu reform i zmian instytucjonalnych państwa ubiegającego się o członkostwo (Smith 1998, Olsen 2001, Grabbe 2002, Schimmelfennig, Egert i Knobel 2003, Hughes, Sasse i Gordon 2004).

Warto nadmienić, że w związku z orientacją rządu na politykę makroekonomiczną (Pietrzyk 2002, s. 363) oczekiwano, że gospodarki regionalne samodzielnie adaptują się do warunków rynkowych (Węclawowicz 2002, s. 151). Założenie to znalazło potwierdzenie w kolejnych latach. Polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej uważana jest, m.in. ze względu na poziom wydatkowanych na nią środków, za jeden z najważniejszych obszarów polityki akcesyjnej (Mayhew 1998, Nello i Smith 1998, Tang 2000).

Wymiar społeczny

W akcesji do Unii Europejskiej, tak w Polsce jak i innych krajach do niej aspirujących, upatrywano szansy na poprawę bezpieczeństwa oraz podniesienia jakości

¹³² Wśród tych warunków najważniejsze to utworzenie służby cywilnej, dalsza decentralizacja, wprowadzenie usług e-administracji, usprawnienie systemu kontroli finansów publicznych.

¹³³ Warunkowość premiuje państwa mniejsze i słabsze (szerzej zob. Rupnik 2007, s. 22).

życia (Morawski 2010, s. 113). Zdaniem Andrzeja Szachaja Polska była skazana na przyjęcie wartości, postaw i struktur dominujących w Europie Zachodniej. Warunkowało to, zdaniem tego badacza, skuteczne przeprowadzenie modernizacji. Pogląd ten podważa, do pewnego stopnia, opinie o występowaniu specyficznych kultur narodowych, rzadko poddających się wpływowi innych kultur¹³⁴.

Europeizacja w wymiarze społecznym polegała między innymi na tworzeniu nowoczesnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Powstanie nowych partii politycznych, organizacji pozarządowych i ruchów społecznych powodowało, że obywatele zyskiwali autonomię, podmiotowość i poczucie sprawstwa (Adamus-Matuszyńska 2001, s. 243). W konsekwencji w przestrzeni społecznej w Polsce pojawiały się nowe wzorce zachowań i postaw, a na znaczeniu zyskiwały wartości takie jak indywidualizm, europejskość, tożsamość, otwartość i świadomość (Mazower 1998).

Postępująca decentralizacja kraju animowała aktywności społeczne i obywatelskie, generujące nowe pokłady energii społecznej. Nowe ruchy społeczne zyskiwały możliwość przejęcia władzy i wpływania na rozwój gmin, powiatów i miast (Kulesza 2002, s. 203). Nie bez znaczenia pozostało także powstawanie krajowych organizacji pozarządowych oraz podejmowanie przez międzynarodowe organizacje pozarządowe w Polsce działań służących budowaniu aktywności obywatelskiej i promowaniu zaangażowania w sprawy publiczne (Dębicka 2009).

Wraz z postępującą decentralizacją kraju, w Polsce ożywiło się wiele społeczności lokalnych i uruchomiona została nowa energia w rozmaitych kręgach społecznych. Nowe lokalne i regionalne grupy wyposażone zostały w szansę przejęcia realnej władzy i wpływania na kierunek rozwoju swoich gmin, powiatów i miast (Kulesza 2002, s. 203).

3.3.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej w okresie przedakcesyjnym (1997-2004)

Ważnym celem podejmowanych reform była modernizacja niesprawnej administracji publicznej stanowiącej spuściznę poprzedniego reżimu. Skutkowała ona wprowadzeniem demokratycznych mechanizmów rządzenia opartych na zasadach rządów prawa, odejściem od zwierzchnictwa agend partyjnych nad aparatem administracyjnym,

¹³⁴ Zauważyć należy, że stanowisko A. Szachaja zostało częściowo negatywnie zweryfikowane renesansem idei państwa narodowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

wprowadzeniem podziału na administrację rządową (centralną, terenową) i samorządową oraz materializacją zasady subsydiarności polegającej na wprowadzeniu nowego układu terytorialnego. Dopelnieniem tych zmian była modernizacja służby cywilnej mająca na celu odpolitycznienie i budowę niezależnego korpusu służby cywilnej (Mazur i Hausner 2010).

Działania modernizacyjne były silnie motywowane zarówno „polityką dostosowania” (ang. *adjustment policy*), jak i „polityką warunkowości” (ang. *policy of conditionality*) będącymi wyrazem adaptacji do dominujących reguł neoliberalnego porządku społeczno-gospodarczego – ujętych w postaci konsensusu waszyngtońskiego – oraz promowanych w wymiarze globalnym form organizacji sektora publicznego (Burnell, Randall i Rakner 2008).

W procesie ewolucji administracji publicznej popularność zyskało pojęcie zarządzania publicznego, czego konsekwencją była rewizja dominujących dotychczas modeli zarządzania sektorem publicznym. W Polsce sukcesywnie dążono do redukcji wielkości sektora publicznego¹³⁵ oraz zwiększenia poziomu jego konkurencyjności¹³⁶. Czynnikiem wzmacniającym presję modernizacyjną były oczekiwania społeczne związane z dostępem do większej liczby usług publicznych, ich wyższej jakości oraz niższych kosztów niż te oferowane przez sektor prywatny (Morawski 2010, s. 228).

Proces dostosowania polskiej administracji do wymogów akcesyjnych został wsparty finansowo przez UE¹³⁷, która wyasygnowała znaczące środki na poprawę zdolności instytucjonalnych i administracyjnych państw ubiegających się o członkostwo. Sztandarowym tego przykładem były między innymi programy: PHARE (ang. *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*)¹³⁸, SAPARD (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*)¹³⁹ ISPA (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*)¹⁴⁰. Ponadto wskazać należy na instrument twinningowy wdrażany w krajach aspirujących do akcesji od 1999 roku. Polegał on na oddelegowaniu doradców i praktyków z państw UE do wsparcia ministerstw w krajach

¹³⁵ Redukcja wielkości sektora publicznego wynikała z prywatyzacji usług publicznych oraz zaostrzenia ograniczeń finansowych prowadzenia przedsiębiorstw publicznych.

¹³⁶ Działanie to obejmowało zarówno aspekt finansowy, jak i rozwój kompetencji kadr kierowniczych (szerzej zob. Osborne i Gaebler 1992).

¹³⁷ Pomoc kierowana i koordynowana była także ze strony NATO.

¹³⁸ PHARE dzieliła się na dwa zasadnicze komponenty, projekty krajowe i wielonarodowe (szerzej zob. Verheijen 2002).

¹³⁹ Uruchomiony w 1999 r. program finansowego wsparcia dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach ubiegających się o członkostwo w UE.

¹⁴⁰ Instrument finansowy dla państw kandydujących mający na celu poprawę infrastruktury technicznej w zakresie transportu i ochrony środowiska.

Europy Środkowo-Wschodniej, celem ułatwienia negocjacji akcesyjnych. Służyło to między innymi transferowi zasad normatywnych Wspólnoty do krajów aspirujących (Hughes, Sasse i Gordon 2004, s. 142; Nemeč 2008; Baran i Mazur 2022b) i ich modernizacji na wzór zachodni (Shakarashvili 2005, s. 13-14).

Przywołać należy także wpływ instytucji międzynarodowych na proces reformowania polskiej administracji publicznej, w szczególności inicjatywy OECD. Wśród nich najważniejsze to Komitet Zarządzania Publicznego (ang. *Public Management Committee*) (w skrócie PUMA); Program Wsparcia Doskonalenia Rządzenia i Zarządzania Publicznego (ang. *Support for Improvement in Government and Management*) (w skrócie SIGMA) (SIGMA/OECD 2023); Ośrodek Współpracy ze Zmieniającymi się Gospodarkami Europejskimi (ang. *Centre for Cooperation with European Economies in Transition*) (w skrócie CCEET).

Wspomniany program PHARE koncentrował się na:

- wsparciu mechanizmów koordynacji rządzenia,
- modernizacji administracji centralnej,
- wprowadzeniu reguł nowoczesnego budżetowania,
- reformie służby cywilnej,
- rozbudowaniu systemu kontroli zewnętrznej.

Poczynając od 1993 roku, w Polsce znacząco rosła liczba projektów realizowanych w ramach współpracy z Unią Europejską, Radą Europy i OECD. Istotna ich część dotyczyła reform administracji publicznej. W przypadku tej pierwszej instytucji warto przywołać Białą Księgę na temat dobrego rządzenia w Europie¹⁴¹ określającą kryteria otwartości, partycypacji społecznej¹⁴², rozliczalności, efektywności i spójności w działalności administracji publicznej. Z kolei dokumenty Rady Europy koncentrowały się na standardach funkcjonowania podmiotów publicznych i zawartych w nich rozstrzygnięciach prawnych bądź rekomendacjach typu *soft law*¹⁴³. Przedmiotowo odnosiły się one głównie do założeń dobrej administracji¹⁴⁴ oraz zapewnienia ochrony praw jednostek w relacji z państwem

¹⁴¹ European Governance z 25 lipca 2001 r. (COM (2001) 428 final, Dz.U. WE, C 287 z 12.10.2001 r.).

¹⁴² Najważniejsze projekty rozwijające ideę partycypacji społecznej w Polsce na poziomie lokalnym były finansowane przez amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Ich wymiernym skutkiem było tworzenie planów partycypacji i komunikacji, prowadzenie konsultacji społecznych i uczestnictwo w procesie decyzyjnym (szerzej zob. Jakubowska 2001, s. 1).

¹⁴³ Miękkie regulacje w postaci standardów i wytycznych w Polsce najczęściej dotyczyły etyki służby cywilnej, zarządzania zasobami ludzkimi, przygotowania procesu legislacyjnego (szerzej zob. Jackiewicz 2004).

¹⁴⁴ Założenia prawa do dobrej administracji na gruncie prawa unijnego zostały wyrażone poprzez: Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (ang. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*) oraz

(Duniewska i Stahl 2013, s. 20). Aktywność OECD¹⁴⁵ ogniskowała się natomiast wokół potrzeb deetatyzacji, decentralizacji, integracji z państwami OECD, konsolidacji międzynarodowej, działań prorozwojowych, skuteczności kontroli sektora publicznego oraz zasady równowagi sił (Rydlewski 2015, s. 68, 132-139).

W pierwszej fazie integracji Polski z Unią Europejską podstawową rolę pełniły organy wchodzące w skład Urzędu Rady Ministrów. Ich zadania w 1997 roku przejęły Komitet Integracji Europejskiej (funkcja polityczna) oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (funkcja administracyjna). Organem pomocniczym w sprawie integracji był Komitet do Spraw Europejskich odpowiedzialny za współpracę z członkami Rady Ministrów oraz innych instytucji państwa zaangażowanych w starania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (Rydlewski 2015, s. 71).

Włączenie do europejskich struktur wiązało się dla Polski z obowiązkiem przestrzegania kryteriów gospodarczych, ekonomicznych, społecznych i politycznych Wspólnoty. Formalnym krokiem ku temu prowadzącym było podpisanie układu stowarzyszeniowego obligującego polskie władze do podjęcia istotnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej (Lipska-Sondecka 2015, s. 169-170). Podstawowy zakres zobowiązań obejmował przyjęcie dorobku prawnego UE, przeniesienie części uprawnień na instytucje ponadnarodowe, realizację wspólnotowych polityk, stosowanie unijnych procedur oraz efektywną absorbcję funduszy europejskich (Grosse 2012, s. 127). Integracja europejska wymusiła na polskiej administracji publicznej konieczność identyfikowania interesów narodowych i określania sposobów ich zabezpieczenia na polu poszczególnych polityk publicznych (Grosse 2012, s. 127). Z drugiej strony Unia Europejska wywierała silną presję na konwergencję rozwiązań wprowadzanych przez państwa aspirujące do akcesji (Hausner 2008, s. 336-337). Mamy zatem do czynienia ze wzajemną interakcją i ingerencją, mierzoną siłą oddziaływania kraju członkowskiego na agendę działalności UE, jak wpływu tej ostatniej na kraje aspirujące i członkowskie (Lipska-Sondecka 2015, s. 176). Niezbędnym warunkiem realizacji zadań wynikających z członkostwa w UE, w tym stanowienia i realizacji polityk wspólnotowych, był sprawny

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (ang. *The European Code of the Good Administrative Behaviour*) (szerzej zob. Jackiewicz 2003).

¹⁴⁵ Konkretnie wskaźniki i klasyfikacja państw znajdują się w kolejnych wydaniach raportu na temat rządzenia i działania sektorów publicznych w państwach członkowskich OECD: Raport pt. *Government at a Glance*; https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en, dostęp: 12.05.2023.

system koordynacji i współpracy między kluczowymi podmiotami administracji rządowej (Lipska-Sondecka 2015, s. 188-189).

Konieczność współpracy i współdziałania w zakresie spraw europejskich była także główną przyczyną zmian w zarządzaniu ministerstw, urzędów centralnych oraz innych podmiotów spoza sektora publicznego. Zmiany te obejmowały wytyczne i standardy odnoszące się do zasad funkcjonowania programów operacyjnych i wydatkowania środków unijnych, wzmacniając przy tym rolę regionów w ogólnym rozwoju kraju (Baran i Mazur 2022b).

Europeizacja polskiego prawa administracyjnego zachodziła z wykorzystaniem norm prawa europejskiego, instrumentów *soft-law* oraz międzynarodowych rekomendacji programowych (Mołdawa, Wojtaszczyk i Małecki 2003, Janku i in. 2005, Kmiecik 2005, Czaputowicz 2008, Rydlewski 2014). W omawianym kontekście istotne znaczenia miało prawo do dobrego rządzenia (ang. *Good Governance*) stanowiące punkt odniesienia dla wielu zmian legislacyjnych oraz deliberatywnie kształtowanych polityk publicznych w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej (Kmiecik 2010, s. 58).

Podmiotem, który aktywnie uczestniczył w procesie reformowania zarządzania publicznego w Polsce była Rada Europy. Oddziaływanie to polegało na inkorporacji do polskiego porządku prawnego aktów programowych i normatywnych kształtujących standardy europejskie w obszarze stosunków administracji publicznej z obywatelami. Jednym z ważniejszych stanowisk w tym względzie były rekomendacje zawarte w dokumencie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z 2007 roku¹⁴⁶. Innymi ważnymi europejskimi opracowaniami, które współtworzą standardy działania administracji publicznej w Polsce jest art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej czy też standardy etyczne obowiązujące w administracji UE określone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ważnym elementem w procesie dostosowywania polskiej administracji do wymogów akcesyjnych było budowanie służby cywilnej. Tworzenie formalnych podstaw systemu służby cywilnej miało miejsce od 1996 roku, kiedy to powstała pierwsza ustawa o służbie cywilnej¹⁴⁷. W praktyce miała ona za zadanie umożliwić nabór nowych

¹⁴⁶ Zdaniem S. Mazura (2010, s. 60) bez dobrej administracji niemożliwe jest rządzenie i zarządzanie sektorem publicznym w warunkach kompleksowej i policentrycznej rzeczywistości społecznej.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1996 nr 89 poz. 402.

urzędników, ograniczając napływ tych pochodzących z poprzedniego systemu. Konstytucja z 1997 roku określa podstawy funkcjonowania służby cywilnej w Polsce, stanowiąc, że w organach administracji rządowej działa korpus urzędników państwowych w celu profesjonalnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wywiązywania się z obowiązków. Szybko zorientowano się jednak, że stworzenie niezależnego, apolitycznego korpusu służby cywilnej będzie wymagało czasu i znaczących nakładów. Dwa lata później w 1998 roku, uchwalono drugą ustawę o służbie cywilnej¹⁴⁸. Zakładała ona oddzielenie politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej od sfery politycznych nominatów. Powołano do życia korpus służby cywilnej złożony z pracowników administracji rządowej. Utworzono Urząd Służby Cywilnej na czele z Szefem Służby Cywilnej, który miał odpowiadać za rozwój i zapewnienie niezależności służby cywilnej. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej miały być obsadzone w drodze otwartego konkursu, co stało się raczej idealistycznym założeniem (Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 70). Za sprawą nowelizacji ustawy o służbie cywilnej podjętej przez rząd Jerzego Buzka, po raz pierwszy w Polsce ograniczono możliwość zatrudnienia osób powołanych na stanowiska urzędnicze w okresie rządów poprzedniego gabinetu oraz zaczął obowiązywać otwarty i konkurencyjny system rekrutacji służby cywilnej (Gadowska 2015, s. 121-137). Co istotne, zdecydowano się również na wprowadzenie przepisów przejściowych umożliwiających zatrudnienie kandydatów spoza korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (Gadowska 2015, s. 150), narażając się na zarzut ponownego upolitycznienia administracji publicznej¹⁴⁹ i dokonania ponownej „urzędniczej” rewolucji (Lipska-Sondecka 2015, s. 118).

Premier Jerzy Buzek reformę administracji publicznej uznał za jedno z kluczowych wyzwań jego rządów pod hasłem „poprawy państwa”¹⁵⁰. Reformy samorządowe realizowane były obok innych ważnych reform społecznych, tj. reformy ubezpieczeń społecznych¹⁵¹, reformy służby zdrowia¹⁵² i reformy edukacyjnej¹⁵³. Do kluczowych zmian

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1999 nr 49 poz. 483.

¹⁴⁹ Rozstrzygające w tej sprawie było stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował wątpliwe przepisy ustawy. Przypisy te miały umożliwić pracownikom samorządu terytorialnego i Najwyższej Izby Kontroli ubieganie się o stanowiska w służbie cywilnej.

¹⁵⁰ W 1997 roku Pełnomocnikiem ds. Reformy Ustroju Państwa był M. Kulesza. Premier powołał także Radę Doradcą ds. Reformy Ustroju, na czele której stanął J. Regulski. W 1998 roku powołano Międzyresortowy Zespół ds. Wdrażania Reformy Administracji Publicznej.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1999 nr 110 poz. 1256.

¹⁵² Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz.U. 1997 nr 28 poz. 153.

¹⁵³ Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. 1999 nr 12 poz. 96. Nie mniej ważne zmiany dotyczyły ochrony pożytku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (szerzej zob. Kulesza 2000).

zaliczyć należy przeprowadzenie podziału administracyjnego kraju¹⁵⁴, wprowadzenie samorządu terytorialnego w powiatach i województwach¹⁵⁵, restrukturyzację centralnej administracji rządowej, konsolidację i zmianę zasad odpowiedzialności politycznej (Kulesza 2002, s. 200).

W okresie, gdy premierem był Leszek Miller „swoista fikcja konkursów” (Przywora i Bielecki 2017, s. 93-94) osiągnęła swoje apogeum. Szacuje się, że zaledwie 20% stanowisk kierowniczych pochodziło spoza politycznego nadania (Gadowska 2015, s. 165). Pod koniec rządów SLD (rząd Marka Belki) podjęto działania mające na celu wzmocnienie apolityczności służby cywilnej. Ich wyrazem była nowelizacja procedur konkursowych poprawiająca sytuację osób zajmujących niższe pozycje w hierarchii urzędniczej. Zwiększono także dostęp do informacji publicznej w obrębie służby cywilnej i zatrudnienia (Zybała 2017, s. 93; Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 78).

Przeprowadzona w 1998 roku reforma samorządowa¹⁵⁶ skutkowałą decentralizacją, czyli przekazaniem odpowiedzialności publicznoprawnej jednostkom samorządu terytorialnego oraz dekoncentracją rozumianą jako delegowanie kompetencji z centrum rządu na terenowe organy administracji rządowej (Izdebski i Kulesza 2004, s. 100-101). Reforma ta w wymiarze strukturalnym przyczyniła się do terytorialnego i kompetencyjnego rozproszenia władzy, a zarazem wzmocniła terytorialny poziom odpowiedzialności za realizowane zadania¹⁵⁷ (Izdebski i Kulesza 2004, s. 176) poprzez poszerzanie katalogu zadań własnych samorządu oraz zwiększanie liczby zadań zleconych samorządów.

Zamierzeniem reformy samorządowej było wprowadzenie w miejsce systemu scentralizowanego, systemu zdecentralizowanego i skonsolidowanego terytorialnie (Lipska-Sondecka 2015, s. 135-141). Jednostkom samorządu terytorialnego została przyznana osobowość prawna, w ramach której ich samodzielność podlegała ochronie sądowej. Zasadniczy podział struktury administracji samorządowej obejmuje trzy szczeble, tj. województwa (16), powiaty (314) i gminy (2 478). Ich organami stanowiącymi uczyniono rady (w województwie – sejmik województwa), a organami wykonawczymi wójt

¹⁵⁴ Prace nad podziałem administracyjnym prowadzili J. Stępień i dr J. Płoskonka. Za kontynuację reformy ustrojowej odpowiadał J. Płoskonka ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z kolei mapa inspirowana była rozwiązaniami pochodzącymi z 1993 r. Jej wprowadzenie nadzorował J. Stępień, ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁵⁵ Największą kontrowersję wybudziło zwiększenie liczby województw z 12 do 16 (szerzej zob. Emilewicz i Wołek 2000).

¹⁵⁶ Przeprowadzona reforma samorządowa była wzorowana na rozwiązaniach austriackich i niemieckich bez pełnego federalizmu (szerzej zob. Illner 2002).

¹⁵⁷ Warto dodać, że reforma terytorialna wpłynęła pozytywnie na system zarządzania środkami publicznymi, tworząc warunki pod kolejne modyfikacje zasad gospodarki finansowej i budżetu państwa.

(w gminie), burmistrza lub prezydenta (w mieście), starostę (w powiecie), marszałka województwa (w województwie). Samorząd terytorialny składający się z gmin i powiatów odpowiada za zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli, świadczenie podstawowych usług publicznych oraz zarządzanie finansami lokalnymi. Z kolei samorząd regionalny ma za zadanie realizować politykę rozwoju regionalnego (Zieliński 2004).

Zdaniem współtwórcy reformy samorządowej Michała Kuleszy, reforma ustrojowa administracji publicznej osiągnęła swoje podstawowe cele, tj. uporządkowała organizację państwa i zaadaptowała ją do wykonywania zadań terytorialnych, znacząco przeorganizowała struktury i zasady zarządzania publicznego, samorząd terytorialny został wyposażony w pakiet uprawnień z zakresu wielu dziedzin życia zbiorowego (Kulesza 2000, s. 84).

Za kluczowe w sferze reform strukturalnych uznać należy przyjęcie rozstrzygnięcia w sprawie koncepcji trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego. Obok samorządu gminnego wprowadzono powiatowy¹⁵⁸ oraz samorząd województwa¹⁵⁹. Przyjęto także ustawę o administracji rządowej w województwie¹⁶⁰ oraz określono ustrój administracyjny Miasta Stołecznego Warszawy w 2002 roku¹⁶¹.

Z kolei reformy o znaczeniu kompetencyjnym obejmowały między innymi wzmocnienie pozycji organu wykonawczego samorządu gminnego w 2001 roku poprzez nadanie mu statusu jednoosobowego i wprowadzenie mechanizmu jego bezpośredniego wyboru¹⁶², modernizację sposobu zarządzania instytucjami publicznymi świadczącymi usługi publiczne oraz doskonalenie systemu zarządzania administracją centralną. Ponadto stworzono ramy prawne dla wkomponowania organizacji pozarządowych w system realizacji zadań publicznych poprzez przyjęcie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁶³ w 2003 roku oraz wprowadzono możliwość włączania podmiotów prywatnych do wykonywania zadań publicznych.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 577.

¹⁶¹ Warszawa została uznana za gminę na prawach powiatu z obligatoryjnym podziałem na dzielnice jako jednostki pomocnicze; Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361.

¹⁶² Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984.

¹⁶³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.

Reformy o znaczeniu organizacyjnym obejmowały między innymi: powołanie Urzędu Służby Cywilnej, tworzenie agencji regulacyjnych¹⁶⁴; uregulowanie kwestii publicznego obrotu papierami wartościowymi¹⁶⁵ i funkcjonowania sektora bankowego¹⁶⁶; powołanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w 1997 roku¹⁶⁷; utworzenie Komitetu Integracji Europejskiej¹⁶⁸, który stał się organem właściwym dla programowania i korodowania polityki państwa w zakresie spraw integracji Polski z Unią Europejską w 1999 roku. W 2000 roku uchwalono ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹⁶⁹, a w 2002 roku przyjęto zasady dialogu społecznego (*Zasady dialogu...* 2002). Ważnym wydarzeniem było utworzenie w 1997 roku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w miejsce Urzędu Rady Ministrów, powołanie stałego komitetu Rady Ministrów w 2002 roku jako ciała opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a także powołanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu¹⁷⁰ oraz Rządowego Centrum Legislacji w 2000 roku.

Ważnym elementem reform o charakterze zarządczym było przyjęcie ustawy o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷¹.

W obszarze formalnych pryncypiów i procedur kształtujących aparat administracyjny państwa, polska administracja publiczna w analizowanym okresie odpowiada formalnym założeniom nowocześnie zorganizowanego państwa. Z uwagi na brikolaż rozwiązań instytucjonalnych będących wyrazem, jak to określił Adam Gołuch, fasadowej rekonstrukcji wzorów krajów UE, system ten cechował się jednak wieloma wewnętrznymi sprzecznościami i dysfunkcjonalnościami o charakterze normatywnym

¹⁶⁴ Mowa m.in. o Urzędzie Regulacji Energetyki, Komisji Nadzoru Bankowego, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Urzędzie Zamówień, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Urzędzie Komunikacji Elektronicznej, Urzędzie Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Urzędzie Lotnictwa Cywilnego i Inspekcji Transportu Drogowego.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Dz.U. 1997 nr 118 poz. 754.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 940.

¹⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1997 nr 91 poz. 558.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 494.

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. 2000 nr 48 poz. 550.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676.

¹⁷¹ Znaczący wpływ na zapisy tych reform miał J. Miller – Pełnomocnik Rządu ds. Decentralizacji Finansów Publicznych oraz Rada ds. Reformy Ustrojowych Państwa przeprowadzona przez J. Regulskiego, Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

(konflikty jurysdykcji) i zarządczym (problemy koordynacyjne) (Morawski 2010, s. 395-396; Gołuch 2011, s. 150).

Fundamentalną rolę w procesie ewolucji polskiego modelu zarządzania publicznego odegrał akcesja Polski do Unii Europejskiej. Barbara Gąciarz odnosząc się do celów reform administracyjnych do momentu akcesji Polski do UE wskazała na:

- wzmocnienie mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej,
- normalizację ścieżek kariery politycznej,
- zwiększenie efektywności instytucji publicznych,
- integrację i decentralizację systemu finansów publicznych,
- uporządkowanie kompetencji administracji publicznej i reguł koordynacji,
- zabezpieczenie instytucjonalne sfery porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego,
- intensyfikację rozwoju gospodarczego (Gąciarz 2004, s. 109).

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku odnotowuje się jako symboliczną datę zakończenia procesu transformacji w Polsce, polegającego na pełnym odejściu od realnego socjalizmu i gospodarki planowanej na rzecz demokratycznych rządów prawa i gospodarki wolnorynkowej (Morawski 2010, s. 251). W tym znaczeniu logika zmian instytucjonalnych uznawana jest za warunek *sine qua non* przystąpienia do Wspólnoty. Bez wątplenia proces europeizacji administracji publicznej i integracji Polski z UE miał bezprecedensowy wpływ na sektor publiczny w Polsce (Sienkiewicz i Michałowski 2017, s. 184). Krok ten otworzył Polsce drzwi do globalnego układu polityczno-gospodarczego i wzmocnił jej bezpieczeństwo.

Dokonując kompleksowej oceny sposobu zorganizowania państwa w Polsce jako selektywnego, niespójnego i niesprecyzowanego, Jerzy Hausner i Stanisław Mazur wskazali na kilka tego przyczyn:

- brak strategicznej wizji reformowania administracji publicznej respektowanej przez wszystkich uczestników zmiany, co skutkuje cyklicznym i selektywnym charakterem tego procesu,
- słabe przywództwo polityczne prowadzące do erozji demokratycznej kontroli i responsywności,
- niska jakość procesów tworzenia, implementacji i monitorowania polityk publicznych związana z dysfunkcyjnością metody koordynacji i słabością polityki regulacyjnej,

- nieefektywny system zarządzania kadrami, który zmagają się ze zjawiskami erozji wartości publicznych, upolitycznieniem, przerostem zatrudnienia i upolitycznieniem,
- niestabilność fundamentów etycznych instytucji publicznych,
- ekspansja i słaba jakość prawa sprzyjające szerzeniu się paternalizmu państwowego oraz omnipotencji państwa,
- brak systemowego modelu zarządzania sektorem publicznym, który gwarantowałby spójność oraz wysoką skuteczność i efektywność w realizowaniu zasadniczych funkcji państwa,
- stosowanie procesowej, a nie zadaniowej logiki działania aparatu państwa (Mazur i Hausner 2010, s. 396-398).

Wspomniani autorzy zauważają, że w przypadku polskiej administracji publicznej mamy do czynienia ze wsteczną adaptacyjnością, która polega na tym, że zmienia się formuła, ale nie zmienia się treść. System ten w toku kolejnych modernizacji wykształcił regresywny ekosystem z silną odpornością na zmiany (Morawski 2010, s. 400).

3.4. Modernizacja mechanizmów zarządzania publicznego w okresie poakcesyjnym (2004-2015)

3.4.1. Uwarunkowania systemowe

Wymiar polityczny

Unia Europejska wywiera silny wpływ na ład polityczny państw członkowskich i krajów do niej aspirujących (Kuhlmann i Wollmann 2014, Himsworth 2015)¹⁷². Oddziaływanie to w okresie poakcesyjnym było ściśle powiązane z procesem europeizacji¹⁷³, po części zależnym od procesów globalizacyjnych (Cowles, Caporaso i Risse 2001; Featherstone i Radaelli 2003, Mair 2004, Börzel 2005, Börzel i Risse 2007, Kasiński 2011, s. 215-226¹⁷⁴). Europeizacja w sferze politycznej ma na celu transfer instytucji (reguł, norm, wartości) z poziomu struktur europejskich do poziomu struktur krajowych z uwzględnieniem ich specyficznych cech (Cowles, Caporaso i Risse 2001,

¹⁷² Oddziaływanie to w krajach transformujących się jest silniejsze niżeli w państwach Wspólnoty, z uwagi na uzależnienie od „zasad warunkowości” (szerzej zob. Kovač i Bileišis 2017).

¹⁷³ Europeizacja administracji i prawa administracyjnego powinna w znacznej mierze nawiązywać do tradycji i doświadczeń europejskich.

¹⁷⁴ Szeroki katalog definicji europeizacji oferuje J.P. Olsen (2002).

Featherstone i Radaelli 2003, Börzel 2005, Janku i in. 2005)¹⁷⁵. W Polsce dominował, zasadniczo, mechanizm odgórnego transferu instytucjonalnych wzorów, który okazał się skuteczniejszy niż metody perswazji, naśladownictwa lub konkutowania instytucjonalnego (Bauer, Knill i Pitschel 2007, Grosse 2008) Proces ten, zdaniem części badaczy, postrzegać należy jako przykład wykorzystania mechanizmu izomorfizmu przymusowego (Radaelli 2000, Thatcher 2002, Thatcher i Stone Sweet 2002).

Państwa wchodzące w skład UE, na zasadzie dobrowolności, zrezygnowały z części swojej suwerenności, upoważniając instytucje europejskie do wydawania aktów prawnych, które mają charakter nadrzędny względem prawa krajowego. Tak zwana zasada lojalnej współpracy między UE a państwem wspólnoty przejawia się również funkcją implementacyjną prawa unijnego (Lipska-Sondecka 2015, s. 190, 196). Innym wymiarem przywiązania do normatywnego systemu Unii Europejskiej jest obowiązek przyjmowania i stosowania ogólnych standardów organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych w obrębie wspólnych zadań. Powyższe zależności od 2004 roku w sposób naturalny dotyczą także Polski. Akcesja Polski do UE istotnie przyczyniła się do budowy jej nowego porządku instytucjonalnego. Wdrożenie *acquis communautaire* do polskiego porządku prawnego było jednym z najważniejszych wzywań.

Wpływ europeizacji na kraje członkowskie zależy od trojkiego rodzaju czynników: siły presji zewnętrznej, spójności instytucji zewnętrznych z instytucjami krajowymi oraz dominującej kultury administracyjnej (Baran i Mazur 2022b). Proces modernizacji silnie uzależniony był od wpływów geopolitycznych. Kraje postkomunistyczne po upadku układu zimnowojennego znalazły się w „próżni geopolitycznej” (Stoian 2007, s. 190). W tej sytuacji zmuszone były poszukiwać sojuszników w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. Stąd cele geopolityczne były tak istotne zarówno dla akcesji do NATO, jak i Unii Europejskiej (Baldwin, Francois i Portes 1997, Saryusz-Wolski 1997). Z tej perspektywy wydaje się, że równie ważne jak reorientacja w kierunku demokratycznego państwa prawa oraz gospodarki rynkowej było dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa, które postrzegano jako rację stanu¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Analizując kraje Europy Środkowo-Wschodniej, wskazuje się, że wśród nich występuje relatywnie niski poziom zdolności miejscowych elit urzędniczych i politycznych do oderwania się od starych wzorców instytucjonalnych i tradycji administracji (Morawski 2010 s. 291; Knill 2001, s. 227).

¹⁷⁶ Z perspektywy Zachodu kwestie geopolityczne, w tym bezpieczeństwo i stabilizacja, miały znaczenie fundamentalne, zwłaszcza po upadku Jugosławii i krwawym konflikcie na Bałkanach (1991-1999).

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej przystępując do UE zobligowane były wypełnić tzw. kryteria kopenhaskie:

- stworzenie stabilnej demokracji,
- wprowadzenie rządów prawa,
- respektowanie praw człowieka i praw mniejszości.

Wypełnienie tych kryteriów bardzo silnie wpłynęło na kształt procesu demokratyzacji państw postkomunistycznych (Schimmelfennig i Scholtz 2008).

Kluczowym celem demokratyzacji państw tej części Europy była ich stabilizacja geopolityczna, w tym zwiększenie bezpieczeństwa na wschodniej granicy Unii Europejskiej. Z tego też powodu pojawiające się w tym okresie, w relatywnie niewielkim zakresie, przejawy autorytaryzmu i nacjonalizmu spotykały się ze stanowczą reakcją UE promującą idee liberalne i wolnościowe (Stoian 2007, s. 192). Wspólnota europejska do realizacji swoich celów politycznych wykorzystywała zarówno mechanizmy promowania standardów demokratycznych, jak i podejmowała działania promujące konkretne wzorce i wartości odwołujące się do idei społeczeństwa obywatelskiego (Morawski 2010, s. 297).

W Polsce ruchy prawicowe niejednokrotnie wykazywały eurosceptyczne poglądy, eksponując swoje przywiązanie do idei niezależności narodowej i wartości katolickich. Dezawuowanie idei europeizacji spotykało się po stronie Unii Europejskiej z presją na prywatyzację, liberalizację, integrację gospodarczą, studzącą nastroje protekcjonistyczne lub oznaki nacjonalizmu ekonomicznego (Orenstein 2008).

Nie bez znaczenia dla procesu integracji pozostawał aspekt kulturowy i historyczny. Zbyt silna presja modernizacyjna UE na kraje Europy Środkowo-Wschodniej często była neutralizowana poprzez wpływy kultury administracyjnej z poprzedniego porządku instytucjonalnego (Ágh 2013, s. 748). Po części zjawisko to ilustruje termin „dwoistości funkcjonalnej”, które polega na tym, że tworzone są nowe instytucje pod wpływem presji zewnętrznej. W istocie wypełniają one jedynie funkcje ceremonialne, nie odgrywając istotnej roli społecznej (Jasiecki 2010).

Europeizacja w obszarze prawnym niosła ze sobą także skutki ekonomiczne wynikające z wdrożenia dorobku prawnego UE do porządków normatywnych krajów akcesyjnych. Mimo pozytywnych zmian, jakie przyniósł ten etap modernizacji, wiele kontrowersji budził styl wprowadzania nowych standardów, który uniemożliwiał przeprowadzenie debaty publicznej czy dostosowanie ich do specyficznych uwarunkowań

danego kraju (Grosse 2007). Ten mechanizm inkorporowania rozwiązań instytucjonalnych prowadził, zdaniem części obserwatorów, do ich automatycznego transferu do porządków normatywnych bez ich silnego zakorzenienia w wartościach demokratycznych i lokalnych kontekstach kulturowych¹⁷⁷.

Wymiar gospodarczy

Gospodarka Polski po wejściu w 2004 roku do Unii Europejskiej cechowała się znaczącą dynamiką zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Przede wszystkim mowa o transformacjach wewnątrzsystemowych, które były konieczne do osiągnięcia przez Polskę tempa wzrostu właściwego gospodarkom światowym. Otwarcie się na rynek europejski umożliwiło wystąpienie korzystnego sprzężenia zwrotnego stymulującego koniunkturę gospodarczą.

Jednym ze sposobów na przyspieszenie tempa wzrostu PKB było zwiększenie wydajności pracy. Podstawową determinantą tego procesu była zmiana instytucjonalna, która zwiększała presję na efektywniejsze wykorzystywanie czynników produkcji. Innymi czynnikami dynamizującymi ten proces był rosnący popyt konsumpcyjny, inwestycje oraz otwarcie gospodarki na eksport towarów i usług. Biorąc pod uwagę stronę podażową czynnikami napędzającymi wzrost gospodarczy były inwestycje w kapitał fizyczny i społeczny oraz rozwój technologii (zakup aktywów trwałych, inwestycje zagraniczne). Strategiczna zmiana w strukturze gospodarki polegała zatem na przesunięciu zatrudnienia z mało wydajnego rolnictwa do szybko rozwijającego się sektora przemysłu i usług. Prężna działalność inwestycyjna możliwa była dzięki oszczędnościom krajowym oraz wsparciu ze strony kapitału międzynarodowego i instytucji Unii Europejskiej (Morawski 2010, s. 174).

W Europie Środkowo-Wschodniej w efekcie europeizacji doszło do prywatyzacji instytucji finansowych średnio do poziomu 70% wartości tego sektora (w krajach Zachodu wynosi ona średnio 20%). W Polsce w 2002 roku wskaźnik ten wyniósł blisko 69% (Epstein 2008)¹⁷⁸. Gospodarka naszego kraju cechowała się bardzo wysokim tempem wzrostu gospodarczego wśród krajów, które przystąpiły do UE (Caselli i Tenreyero 2005). Międzynarodowi inwestorzy w coraz szerszym zakresie lokowali inwestycje w Polsce,

¹⁷⁷ Niewystarczający proces konsultacji w procesach transferu unijnych standardów poza krajami Europy Środkowo-Wschodniej został odnotowany także wśród krajów zachodnioeuropejskich (szerzej zob. Parsons 2007).

¹⁷⁸ Zdaniem J. Staniszkis własność w sektorze finansowym odgrywa ogromne znaczenie w kształtowaniu dalszych kierunków modernizacji kraju (szerzej zob. Staniszkis 2004).

przede wszystkim, z powodu dostępu do rynku zbytu oraz akumulacji kapitału z wysoką stopą zwrotu z inwestycji.

Znamienny był fakt, że w relatywnie niewielkim stopniu reformy sektora finansowego skupiały się na wypracowaniu sprawnych instrumentów modernizacji polskiej gospodarki. W okresie tym zarazem następowała zmiana strategii gospodarczych krajów zachodnich w coraz większym stopniu zainteresowanych gospodarczą ekspansją niż reformowaniem polityk Unii Europejskiej. Rozwiązanie to okazało się korzystne dla globalnych korporacji, które w warunkach zmniejszających się kosztów produkcji mogły zwiększać poziom swojej konkurencyjności (Nollert 2000)¹⁷⁹.

Wraz z postępującą globalizacją zaczęły nasilać się głosy krytyki względem neoliberalnych dogmatów. Zjawisko to miało miejsce jeszcze przed globalnym kryzysem gospodarczym z 2008 roku. W sposób naturalny spowodowało to, że instrumenty i mechanizmy zarządzania publicznego zakorzenione w nowym zarządzaniu publicznym, silnie skojarzonym z neoliberalizmem, straciły popularność w Europie (Rajca 2020, s. 155).

Podstawowe zarzuty kierowane pod adresem neoliberalnego porządku gospodarczego dotyczyły:

- dominacji reguł ekonomicznych nad życiem społecznym, politycznym i kulturalnym,
- obowiązywania jednej doktryny ekonomicznej w polityce społeczno-ekonomicznej większości krajów wysokorozwiniętych,
- rosnącej różnicy w poziomie dochodów i bogactwa światowych i krajowych gospodarek,
- braku skuteczności w rozwiązywaniu globalnego problemu głodu i ubóstwa,
- separacji sfery finansów międzynarodowych od realnej sfery gospodarowania (Stiglitz 2004, Morawski 2010, s. 247).

W związku z określoną strukturą gospodarki, w której wewnętrzne czynniki wzrostu wykazywały znikomy udział w rozwoju gospodarczym w latach 2008-2009, w chwili wybuchu międzynarodowego kryzysu finansowego polski rząd skoncentrował swoje wysiłki na zatrzymaniu kapitału zagranicznego w Polsce (*Plan stabilności i rozwoju...* 2009), a nie na sferze gospodarki realnej (pobudzanie popytu i restrukturyzacja przedsiębiorstw) (Grosse 2010).

¹⁷⁹ W dyskusji na temat przejmowania kapitałów narodowych przez kapitały zewnętrzne coraz częściej pojawia się głos o intencyjnym (łupieżczym) działaniu elit politycznych i gospodarczych celem budowania przewag konkurencyjnych (szerzej zob. Ziltener 2004).

Podstawowe wnioski płynące z analizy procesu europeizacji w obszarze gospodarki sformułowane przez Tomasza G. Grosse to:

- bezkrytycyzm wobec zachodnich wzorców instytucjonalnych,
- asymetria w pozycji negocjacyjnej między Polską a Unią Europejską,
- szybka kompensacja deficytów w obszarze geopolityki, demokracji i rozwoju społeczno-gospodarczego,
- niekontrolowany napływ kapitału zagranicznego,
- dominacja zachodnich instytucji finansowych,
- brak strategicznego podejścia do procesu modernizacji „droga na skróty”,
- fascynacja neoliberalnymi wartościami,
- nieznamość pozostałych koncepcji kapitalistycznych,
- niska jakość kultury politycznej,
- słaba polityka zagraniczna,
- przyporządkowanie strategii modernizacji zabiegom retorycznym i krążącym ideom (Grosse 2010).

Oceniając oddziaływanie funduszy Unii Europejskiej na poszczególne polityki publiczne, za jeden z najbardziej kapitałochłonnych obszarów uznać należy innowacje, które przekładają się na wydajność pracy. Zdaniem wielu ekspertów, europejska polityka innowacyjności nie przyczyniła się do redukcji dysproporcji rozwojowych wewnątrz Wspólnoty, premiując gospodarki wysoko rozwinięte (Amin i Tomaney 1995). Podobnie surowej ocenie poddawana jest polityka spójności, której jednym z największych beneficjentów jest Polska, polegająca między innymi na stopniowym wprowadzaniu praktyk zarządzania sektorem publicznym sprawdzonych w innych krajach¹⁸⁰ (Grosse 2007, s. 163-178). Powodów tego rozczarowania należy doszukiwać się w pomijaniu specyfiki narodowych gospodarek i ich zdolności adaptacyjnych (Blažek i Vozáb 2006, Baudelle i Guy 2004). Remedium na to niedostosowanie można upatrywać chociażby w większej koncentracji na krajowych strategiach rozwoju (Grosse 2013, s. 79-80).

Beneficjentem integracji Polski i UE w znacznej mierze był samorządy, które korzystając z pozytywnej synergii zmian politycznych i ekonomicznych wykorzystywały na

¹⁸⁰ W Polsce polityka spójności UE miała istotny wpływ na kształt i dalszy rozwój polityki regionalnej (szerzej zob. Szlachta i Zaleski 2010, s. 39).

potrzeby swojego rozwoju instrumenty i zasoby pochodzące z Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności¹⁸¹ (Piasecki 2018).

Wymiar społeczny

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej doprowadziło do głębokich zmian systemowych oraz przyjęcia praktyk właściwych dla demokratycznych państw i społeczeństw. Wolność polityczna, pluralizm oraz szeroki pakiet praw i wolności obywatelskich stały się standardem (Lipska-Sondecka 2015, s. 10).

Przekształcenia społeczeństwa obywatelskiego dotknęły dwóch jego wymiarów. Pierwszy z nich, o znaczeniu systemowym, dotyczył zmian zasad organizacji życia zbiorowego zapewniających spójność normatywną społeczeństwa. Wymiar drugi wiąże się z odbudową więzi społecznych i poczucia przynależności, które są procesami długotrwałymi, wymagającymi aktywności elit i społeczeństwa (Kulesza 2000, s. 80-81). Należy podkreślić, że skuteczna konwergencja zależy także od poziomu rozwoju intelektualnego społeczeństwa, który przekłada się na jego zdolność absorpcji i wytwarzania innowacji. Nie mniej ważna jest otwartość społeczeństwa na przyjmowanie zaawansowanych rozwiązań instytucjonalnych służących rozwojowi funkcji państwa, które, aby mogły być społecznie użyteczne, muszą współgrać z dominującą kulturą.

Ewaluacja neoliberalnego porządku instytucjonalnego zachodzi w przestrzeni społecznej. Zdaniem części badaczy wartości liberalne, w ich neoliberalnej postaci, doprowadziły do naruszenia zaufania społecznego i kryzysu demokracji, co w naturalny sposób przełożyło się na sferę gospodarczą (Barber 2008, s. 17)¹⁸². W skrajnej wersji mówi się, że koncepcje neoliberalne nie tylko zagrażają stabilności struktury społecznej i ograniczeniu konkurencji, ale prowadzą również do ograniczenia praw obywatelskich (Morawski 2010, s. 249).

Unia Europejska wykorzystuje szereg instrumentów, których celem jest zdobycie poparcia społecznego dla wprowadzanych zmian. Co istotne, proces integracji przebiegał równoległe z działaniami na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa Europy poprzez dołączenie do transatlantyckiego układu sojuszniczego, który ukształtował się po II wojnie światowej. Integracja tej części świata, w duchu pokoju i bezpieczeństwa, była zatem

¹⁸¹ W tym miejscu nie należy pominąć środków pochodzących z Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

¹⁸² Innym problemem było nieuwzględnienie tzw. kosztów stabilizacji społecznej i kosztów instytucjonalnych związanych z zachowaniem równowagi rynkowej.

komplementarna i polegała nie tylko na akcesji do Unii Europejskiej, ale także na przynależności do struktur NATO¹⁸³ (Stoian 2007).

Interesującą perspektywę procesu integracji oferuje podejście socjologiczne (Schimmelfennig i Sedelmeier 2005, s. 20; Schweltnus 2005). Eksponuje ono znaczenie procesów socjalizacji i wzajemnego uczenia się, które wspomagają transfer instytucji europejskich do krajowych przestrzeni administracyjnych. W tym przypadku zastosowanie znajduje izomorfizm dobrowolny (DiMaggio i Powell 2004), kładący nacisk na integrowanie poprzez upowszechnianie wartości i idei europejskich. Jego konsekwencją jest zwiększona legitymizacja działań UE w społeczności międzynarodowej i europejskiej opinii publicznej. Wspólnota wartości ma szczególne znaczenie w odniesieniu do krajów postkomunistycznych i zachodzących z nich procesów demokratyzacji (Lasas 2008).

Administracja publiczna w okresie poakcesyjnym stała się nową formą współdziałania, której celem jest rozwiązywanie problemów społecznych (Rydlewski 2015, s. 143). Aktywność klasycznych podmiotów administracji publicznych została w pewnym stopniu zastąpiona lub uzupełniona o działalność organizacji pożytku publicznego, samorządów zawodowych i gospodarczych, a także biznesu (partnerstwo publiczno-prywatne). Administracja na rzecz państwa ustąpiła miejsca administracji na rzecz społeczeństwa, a ta druga skapitulowała, ustępując administracji funkcjonującej wraz ze społeczeństwem (Rydlewski 2015, s. 147). Sprawność administracji publicznej została powiązana z kryteriami skuteczności państwa w realizacji zadań, spójności działania, otwartego urzędu¹⁸⁴, interaktywnego dostępu do usług publicznych, a także trwałości efektów i ich użyteczności (Rydlewski 2015, s. 147).

Po 2004 roku przez okres dwóch lat władze w Polsce sprawuje Prawo i Sprawiedliwość. Najdłuższy okres rządzenia przypada jednak na dwukadencyjny rząd Platformy Obywatelskiej w latach 2007-2011 oraz 2011-2015. Rządy te opozycja krytykowała za wyłączną dbałość o interes elit, walcząc o prawa do lepszego życia dla środowisk gorzej sytuowanych materialnie¹⁸⁵ (Rydlewski 2018, s. 360). Niepopularną społecznie decyzją rządu, w analizowanym okresie, było podwyższenie wieku emerytalnego oraz zmiana zasad funkcjonowania otwartego funduszu emerytalnego (OFE). Powodami dla

¹⁸³ Szerzej zob. (Barany 2003, Mcallister i Dannreuther 2005, Jacoby 2004).

¹⁸⁴ Koncepcja otwartego rządu mówi o dostępności dla obywateli poprzez otwartość zasobów i procedur działania (szerzej zob. Noveck 2010).

¹⁸⁵ Rząd podejmował działania na rzecz wyrównywania szans, które jednak nie spotkały się z uznaniem społeczeństwa, dostrzegającego postępujące różnicowanie materialne różnych grup społeczno-gospodarczych.

podjęcia tych decyzji były pogarszająca się sytuacja demograficzna kraju oraz rosnące ryzyko destabilizacji systemu ubezpieczeń społecznych (Rydlewski 2018, s. 361).

3.4.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej w okresie poakcesyjnym (2004-2015)

Okres poakcesyjny w wymiarze konceptualnym został zdominowany przez ideologie nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*) (Bosiacki i in. 2010) i współzarządzania publicznego (ang. *Governance*). Zaczerpnięte z praktyki biznesowej rozwiązania miały na celu deregulację i urynkowanie polskiej administracji publicznej oraz nasycenie jej rozwiązaniami menedżerskimi (Hensel 2008). W efekcie tych zmian w Polsce doszło do znaczącej ekonomizacji sfery publicznej między innymi poprzez racjonalizację wydatków publicznych, prywatyzację wykonywania zadań publicznych i tworzenie agencji wykonawczych (Rydlewski 2015, s. 142; Baran i Mazur 2022b). W ocenie wpływu tego modelu na działalność administracji publicznej nie zabrakło również głosów krytyki. Wśród nich pojawia się opinia o pozostaniu Polski na peryferiach debaty o założeniach NPM i jego implikacjach (Sześciło 2014a, s. 56). Warto zauważyć, że pomimo rosnącej popularności rynkowego modelu zarządzania publicznego, społeczne poparcie dla tej idei było znikome. W tym okresie dominowało bowiem przekonanie, że rynek nie może działać bez silnego i sprawnego państwa, które pełni rolę regulatora stanowiącego zasady, obserwatora monitorującego ich przestrzeganie oraz podmiotu korygującego jego niesprawności (Sześciło 2014a, s. 17). W krajach postkomunistycznych, charakteryzujących się relatywną słabością rynku i społeczeństwa obywatelskiego, skuteczne i pełne implementowanie tego modelu okazało się niezwykle trudne i tylko częściowo skuteczne. Jedną z tego przyczyn był brak dobrze funkcjonującej w państwach postkomunistycznych administracji weberowskiej (Randma-Liiv 2008/2009, s. 79)¹⁸⁶.

Widocznymi efektami wdrażania modelu partycypacyjnego było zarządzanie uczestniczące, stosowanie reguł dobrej administracji¹⁸⁷, orientacja na partnerstwo oraz zwiększenie transparentności sektora publicznego. Niewątpliwie znaczenie miała także realizacja zasady pomocniczości i subsydiarności mówiąca o aktywności państwa wyłącznie

¹⁸⁶ Autorka ta opowiada się za powszechnym stosowaniem doktryny neoweberowskiej jako modelu standardowego.

¹⁸⁷ Pojęcie dobrej administracji bardzo często zestawia się z prawem obywateli do dobrego rządzenia. Powinnością państwa jest w tym kontekście zapewnienie obywatelom systemu dobrej polityki publicznej (szerzej zob. Bosiacki i in. 2010, s. 51).

w obszarach, które tej interwencji wymagają (Rydlewski 2015, s. 143; Lipska-Sondecka 2015, s. 220). Dezaprobatę względem urzeczywistniania idei *New Public Governance* w Polsce wyraził między innymi Ryszard Herbut, argumentując, że kategorie takie jak *governance*, kooperacja czy partnerstwo, mają niewiele wspólnego z codziennym procesem decyzyjnym (Herbut 2014, s. 31).

Za kluczowe reformy kompetencyjne w okresie poakcesyjnym uznać należy: doskonalenie zasad działania administracji rządowej w województwie¹⁸⁸; zagwarantowanie apolityczności i niezależności prokuratury poprzez odseparowanie urzędu ministra sprawiedliwości od urzędu prokuratora generalnego¹⁸⁹; rozdzielenie kompetencji ministerstw na podstawie ustawy o działach administracji rządowej¹⁹⁰.

Ponadto wspomnieć należy o przyjęciu nowego regulaminu Rady Ministrów w 2013 roku¹⁹¹ zawierającego Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Reformy o znaczeniu organizacyjnym obejmowały między innymi normalizację aktywności lobbingowej poprzez przyjęcie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa w 2005 roku¹⁹², która została uzupełniona o zapisy dotyczące dostępu do informacji na temat prac legislacyjnych Rady Ministrów w 2011 roku. Wprowadzono także rozwiązania mające służyć depolityzacji służby publicznej i doskonaleniu kadr administracyjnych poprzez: przyjęcie ustaw o służbie cywilnej z 2006 roku oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 2006 roku¹⁹³, ustawy o służbie cywilnej w 2008 roku¹⁹⁴ oraz ustawy o pracownikach urzędów samorządowych w 2008 roku¹⁹⁵; powołanie Komisji Nadzoru Finansowego w 2006 roku¹⁹⁶;

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.

¹⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. nr 49, poz. 296.

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 908.

¹⁹¹ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013 poz. 979.

¹⁹² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414.

¹⁹³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1218; Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1217.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505.

¹⁹⁵ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2014 poz. 1202.

¹⁹⁶ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. 2006 nr 157 poz. 1119.

uregulowanie zasad i mechanizmów finansów publicznych¹⁹⁷ oraz partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁹⁸. Ponadto utworzono Komitet do spraw Europejskich w miejsce Komitetu Integracji Europejskiej¹⁹⁹; wprowadzono istotne zmiany w zakresie strategicznego bezpieczeństwa finansów publicznych²⁰⁰, zastąpiono Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych Radą Dialogu Społecznego w 2015 roku. Przyjęto także Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 roku w 2014 roku, Strategię Bezpieczeństwa Narodowego w 2014 roku oraz Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022 w 2013 roku.

Reformy o charakterze zarządczym obejmowały m.in.: wprowadzenie oceny skutków regulacji (OSR) w 2013 roku, wypełniając wymogi dostosowania się do standardów OECD; uregulowanie zasad prowadzenia polityki rozwoju, które stały się podstawą dla tworzenia strategii rozwojowych kraju w 2006 roku²⁰¹; utworzenie narodowego Centrum Badań i Rozwoju²⁰² w 2007 roku; powołanie Zespołu ds. Programowania Prac Rządu w 2008 roku; stworzenie podstaw ewaluacji *ex post* podejmowanych decyzji od 2013 roku (mechanizm fakultatywny); wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w 2007 roku²⁰³.

W tym okresie przyjęto także pakiet dokumentów programowych, w tym Raport Polska 2030 opracowany w 2009 roku, przez zespół doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów; Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe – opracowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, przyjęty w 2009 roku jako założenia systemu zarządzania rozwojem państwa; Plan uporządkowania strategii rozwoju kraju przyjęty przez Radę Ministrów w 2012 roku; Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015; Strategię Rozwoju Kraju do 2020 roku – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo – przejętą przez Radę Ministrów w 2012 roku; dokument strategiczny Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – przyjęty przez Radę Ministrów w 2013 roku; dokument zintegrowany Sprawne Państwo 2020 przyjęty przez

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100.

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. 2009 nr 161 poz. 1277.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.

²⁰¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.

²⁰² Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. 2007 nr 115 poz. 789.

²⁰³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2013 poz. 1166.

Radę Ministrów w 2013 roku odnoszący się do nowej perspektywy finansowej UE w latach 2013-2020. Ważnym krokiem było przyjęcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 oraz przyjęcie Narodowego Planu rozwoju na lata 2007-2013.

Z kolei kluczowe reformy administracyjne dotyczyły ustanowienia służby cywilnej, decentralizacji zadań i kompetencji, usprawnienia systemu kontroli finansowej oraz wprowadzenia skutecznych mechanizmów zwalczania korupcji (Baran i Mazur 2022b).

Europeizacja administracji publicznej w Polsce odegrała raczej rolę motywatora zmian niż stanowiła reformę zarządzania publicznego. Proces modernizacji polegał głównie na adaptacji do obecności w strukturach UE, w szczególności związanej z wydatkowaniem środków unijnych i tworzeniem określonych instytucji. W tym znaczeniu naiwnym było myślenie, że akcesja Polski do Wspólnoty automatycznie doprowadzi do reformy krajowej administracji publicznej (Zybała 2017, s. 99).

W analizowanym okresie warto zwrócić uwagę na reformy o charakterze zarządczym, które nie tylko dotyczyły kształtowania polityki rozwoju, ale skupiały się na ewaluacji stosowania aktów prawnych. W przypadku tej pierwszej podejmowane wysiłki koncentrowały się wokół opracowania zintegrowanej koncepcji strategicznego rozwoju kraju w perspektywie średnio- i długookresowej, co należy odnotować jako próbę utrwalenia w Polsce kultury myślenia strategicznego (Dziemianowicz i in. 2012). Jerzy Hausner zauważa zasadniczą różnicę między tymi dwoma podejściami. Pierwszy z nich, mający charakter przejściowy, obejmujący dwuletni okres programowania, został przez niego oceniony jako wyłącznie preliminarz wydatków mających swoje źródło finansowania w budżecie Unii Europejskiej. Oznacza to bowiem, że początkowo cele rozwoju społeczno-gospodarczego po akcesji Polski do UE zostały określone przez instytucje europejskie a nie polski rząd. Dopiero drugi dokument określony na lata 2007-2013, zdaniem Jerzego Hausnera, spełniał wymogi narzędzia formułowania podmiotowości i partnerstwa dla rozwoju kraj (Hausner 2008, s. 359).

W 2011 roku ówczesny rząd podjął się wyzwania uporządkowania obowiązujących strategii rozwoju kraju (OECD 2013, s. 12). W tym celu znaczna liczba rozproszonych dokumentów programowych została zintegrowana w 9 skoordynowanych strategii rozwoju obejmujących perspektywę do 2020 roku (Zybała 2017, s. 99). Nowe podejście do tworzenia polityki rozwoju zakładało jej kształtowanie w sposób kompleksowy, w ujęciu określonej struktury oraz w sposób skoordynowany z innymi dokumentami, także tymi z odmiennych obszarów gospodarki (Rydlewski 2015, s. 93-95). Poprawa zdolności strategicznych

państwa przebiegała obok poprawy jego koordynacji horyzontalnej. W tym sensie wzmocnienie centrum rządu polegało między innymi na wyartykułowaniu strategicznej wizji kraju i jej sprawnej koordynacji w przekroju administracji rządowej i samorządowej (Zybała 2017, s. 98).

Okresowi poakcesyjnemu, jako etapowi w historii modernizacji administracji, towarzyszyło przeświadczenie o zakończeniu procesu transformacji ustrojowej i stosowaniu podstawowych reguł wspólnotowych (Kulesza 2000, s. 1-2).

Nie bez znaczenia pozostawały także zmiany wpływające na poprawę efektywności administracji publicznej, co materializowało się w nowych regulacjach dotyczących sposobu wartościowania stanowisk, kadr, mechanizmie budżetowania zadaniowego, kontroli zarządczej, reformie finansów publicznych (Lubińska 2011), e-administracji (Rydlewski 2015, stopniowym wkomponowywaniu mechanizmu organizacyjnego uczenia się²⁰⁴ i zarządzania wiedzą (Olejniczak 2012, Senge 2012, Mazur i Płoszaj 2013) oraz procedur ewaluacyjnych²⁰⁵ (Olejniczak, Kozak i Ledzion 2008, Surdej 2012).

Odrębnie należy omówić reformę e-administracji, która miała przyczynić się do zwiększenia sprawności działania administracji publicznej i jej optymalizacji (Andrukiewicz 2005, Butkiewicz 2006, Ganczar 2009, Szostek 2009, Stanisławski, Przywora i Jurek 2013). Polska administracja wykazuje silne opóźnienie cywilizacyjne w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych²⁰⁶. Dopiero w 2007 roku został opracowany pierwszy całościowy Plan Informatyzacji Państwa w latach 2007-2010²⁰⁷. W kolejnych okresach tworzone rozliczne raporty na temat stanu informatyzacji i cyfryzacji polskiej administracji publicznej oraz kolejne programy rozwojowe, jak na przykład Polska Cyfrowa, znacząco przyspieszając tempo zmian w tym zakresie²⁰⁸. Na uwagę zasługuje pozytywna zmiana w postaci stałego poszerzania katalogu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną.

²⁰⁴ Proces organizacyjnego uczenia się zakłada racjonalne planowanie, wykorzystywanie wiedzy opartej na dowodach, kreatywnym myśleniu i wiedzy zewnętrznej.

²⁰⁵ Podstawowymi kryteriami pomiaru są skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość rezultatów i adekwatność działania. Kompleksowy system monitoringu stosowany przez instytucje europejskie zakłada ocenę ex-ante, on-going i ex-post.

²⁰⁶ Rozwój technologii wymusił konieczność nabycia nowych umiejętności przez sektor publiczny oraz wdrażania nowoczesnych koncepcji zarządzania publicznego.

²⁰⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, Dz.U. 2007 nr 61 poz. 415.

²⁰⁸ Mankamentami procesu informatyzacji polskiej administracji publicznej był brak odpowiedniej koordynacji i synergii oraz silosowe i fragmentaryczne podejście.

Wyrazem zorientowania na dekoncentrację administracji rządowej było wzmocnienie wojewódzkiej administracji zespolonej. Jednocześnie skutecznie ograniczono liczbę podmiotów funkcjonujących w ramach rządowej administracji niezespolonej, czyli jednostek zależnych bezpośrednio od ministrów i kierowników urzędów centralnych. Zmiany te połączono z przekazywaniem rządowej administracji w województwie szeregu kompetencji należących do organów rządowych administracji centralnej. Na poziomie ustawodawczym utrzymano polityczny status wojewody i jego zastępców (Rydlewski 2015, s. 69).

Od 2007 roku dzięki utrzymaniu trwałości koalicji PO-PSL roku mieliśmy do czynienia ze względną stabilizacją polityczną, która przyczyniła się także do stabilizacji rozwiązań ustrojowych w administracji publicznej. W 2011 roku doszło do ponownego utworzenia rządu na czele z Donaldem Tuskiem²⁰⁹. Trzy lata później w związku z wyborem Donalda Tuska na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej mieliśmy do czynienia ze zmianą na stanowisku premiera, urząd objęła Ewa Kopacz. Rządy pod wodzą Platformy Obywatelskiej w opinii publicznej często określane były sformułowaniem „cieplej wody z kranu” lub państwem „rozpływającym się” w strukturze i na salonach europejskich. Warto zauważyć, że wraz z akcesją Polski do struktur EU, presja na zmiany zmalała, a proces modernizacji stał się bardziej dobrowolny i woluntarystyczny (Bouckaert i in. 2009).

Gabinet Donalda Tuska doprowadził do przywrócenia instytucji Korpusu Służby Cywilnej²¹⁰, która częściowo odzyskała utracony poziom autonomii. Szef Służby Cywilnej nie posiadał jednak własnego urzędu i był on częściowo zależny od Prezesa Rady Ministrów.

Na szczególną uwagę zasługuje proces doskonalenia kadr w administracji publicznej, który w omawianym okresie stał się jednym z priorytetowych obszarów działalności rządu. Kamieniem milowym było odtworzenie oraz konstytucyjne i ustawowe umocowanie służby cywilnej w administracji publicznej oraz wprowadzenie standardów dotyczących zatrudnienia w samorządzie terytorialnym. Po burzliwym okresie napięć udało się także uregulować kwestie relacji między politykami (zatrudnionymi na stanowiskach kierowniczych) a urzędnikami zawodowymi (strefa stała). Na poziomie ustawowym zagwarantowano między innymi otwarty i konkurencyjny tryb rekrutacji w administracji rządowej na pracownika służby cywilnej, określono zasady stabilizacji zatrudnienia i wartościowania pracy urzędników, ścieżki awansu członka korpusu służby cywilnej, czy też

²⁰⁹ Swoistym *novum* w polskiej kulturze politycznej był start w wyborach z ponownym wskazaniem na premiera tego samego kandydata.

²¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505.

wyodrębniono kategorię wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W obszarze zarządzania kadrami w administracji publicznej dążono do uruchomienia strategicznych mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi²¹¹ (Rostowski 2012) sprzyjających rozwijaniu myślenia procesowego i osłabianiu barier sektorowych (Wysocki 2014, s. 13), oraz wzmocnieniu kondycji etycznej urzędników (Bogucka i Pietrzykowski 2009, Kulesza i Niziołek 2010, Sowiński 2012). Do walki z korupcją powołano dedykowane narzędzie instytucjonalne w postaci Centralnego Biura Antykorupcyjnego²¹².

W tym miejscu warto podjąć zagadnienie zasadności zmian w modelu służby cywilnej w Polsce²¹³. W latach 1989-2015 uchwalono siedem ustaw o służbie cywilnej, co należy odczytywać jako narastającą niestabilność i fragmentyzację prawa. Prowadziło to do obniżania jakości prawa oraz podporządkowywaniu służby cywilnej celom politycznym poszczególnych rządów i jej polityzacji. Warto także zwrócić uwagę na niekonsekwencję zmian formalnych i organizacyjnych w zakresie służby cywilnej²¹⁴.

W okresie rządów PO-PSL, Polska dążyła do ujednoczenia standardów polskiej administracji publicznej ze standardami obowiązującymi w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Ten okres modernizacji polskiej administracji można określić jako czas absorpcji i konsolidacji rozwiązań właściwych dla wartości i standardów europejskiej administracji publicznej (Rydlewski 2015, s. 60-61).

Zdaniem Grzegorza Rydlewskiego, pomimo wielu problemów i niepowodzeń, które pojawiły się w procesie modernizacji polskiej administracji po 1989 roku, szczególnie pozytywnie ocenić należy reformy związane z:

- modernizacją struktur i zasad funkcjonowania rządu oraz administracji centralnej,
- decentralizacją i dekoncentracją zadań publicznych,
- upodmiotowieniem samorządu terytorialnego,
- normalizacją stosunków między politykami a urzędnikami,
- wprowadzeniem zabezpieczeń przed zjawiskami patologicznymi w systemie rządzenia,
- unowocześnieniem administracji publicznej,
- inkorporacją mechanizmów reguł gry rynkowej do sektora publicznego,

²¹¹ Powszechnym standardem w urzędach administracji rządowej i samorządowej w Polsce jest stosowanie systemów zarządzania jakością w ramach ISO 9001.

²¹² Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708.

²¹³ Szerzej zob. (Itrich-Drabarek 2009).

²¹⁴ Szerzej zob. (Makowski 2019).

- włączeniem społeczeństwa do procesów decyzyjnych i wykonawczych w sektorze publicznym (Rydlewski 2015, s. 59).

Oceniając zmiany w administracji publicznej w okresie od 1989 do 2015 roku, wspomniany badacz za słabe punkty procesu transformacji uznał:

- opóźnienia w realnym wcielaniu w życie programów i rozwiązań instytucjonalnych,
- brak wystarczającej determinacji do powstania w obrębie struktur rządu silnego ośrodka analitycznego i studyjnego,
- niedostateczne unormowanie relacji zachodzących między ministerstwami a innymi podmiotami administracji rządowej o charakterze wykonawczym,
- niedokończenie reformy terytorialnej w obrębie struktur samorządowych oraz relacji między administracją rządową i samorządową,
- niską przystawalność rozwiązań prawnych do realiów życia społeczno-gospodarczego,
- przyznanie się rządów do ich słabości w przeprowadzeniu pełnej reformy administracji publicznej,
- nieustające oczekiwania społeczne do poprawy funkcjonowania administracji publicznej
- niedostateczną zdolność administracji publicznej do wypełniania strategicznej funkcji państwa (zdolność programowania, realizacji i monitorowania polityk publicznych),
- obowiązywanie niefunkcjonalnych procedur prowadzących do niskiej efektywności instytucji publicznych i rozmycia odpowiedzialności,
- brak wiedzy na szczeblu kierowniczym umożliwiającej wyznaczenie trendu w zarządzaniu publicznym i jego realizację,
- słabo rozwinięte umiejętności organizacyjnego uczenia się,
- epizodyczność działań i brak kompatybilności polityk publicznych (*Strategia Sprawne Państwo...* 2011),
- silne zakorzenienie historyczne i poczucie braku konsekwencji w procesie modernizacji administracji publicznej (Rydlewski 2015; Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015; *Strategia Sprawne Państwo...* 2011; Kamiński 2008).

Powyższe stwierdzenia potwierdza opinia Witolda Mikułowskiego, który zarzuca polskim elitom politycznym brak przypisania konkretnym aktorom politycznym odpowiedzialności za reformy administracji publicznej. Jego zdaniem odpowiedzialność ta jest zbyt rozproszona i pozostaje poza Radą Ministrów jako kolegialnym ciałem koordynującym. W polskiej przestrzeni publicznej nie funkcjonuje strategiczne centrum

sterowania i koordynacji w obszarze reform zarządzania publicznego (Mikułowski 2011, s. 16; 2012, s. 146). W podobnym tonie wypowiedania się Stanisław Mazur, podkreślając, że w okresie transformacji, paradoksalnie reformowanie administracji nie było kluczowym celem rządzących. Niejednokrotnie ich motywacją była poprawa własnej pozycji poprzez udział w „rytualnej krucjacie antyadministracyjnej” (Mazur 2010, s. 63). Innego rodzaju barierą w reformowaniu polskiej administracji publicznej była niespójność medialnego przekazu z linią partii politycznych oraz słaba komunikacja ze społeczeństwem (Adamus-Matuszyńska 2001). W późniejszych okresach kolejne rządy wyciągnęły z tego wnioski, kładąc szczególny nacisk na kreowanie sprzyjających nastrojów społecznych poprzez środki masowego przekazu.

Gra polityczna między obozem władzy i opozycją stanowiła zmorę procesów modernizacji administracji publicznej w Polsce po 1989 roku, nadając im często chaotyczny, niespójny i sprzeczny charakter. W konsekwencji politycznych napięć malał również zapal kadry urzędniczej do wprowadzania zmian lub uznawania je za trwałe i obowiązujące. W tym kontekście można mówić o grzechu zaniechania w marnotrawieniu potencjałów do transformacji polskiego sektora publicznego (Rydlewski 2015, s. 242). Zdaniem Andrzeja Zybały klasa polityczna w Polsce nie potrafiła zbudować skutecznego systemu administracyjnego, który odpowiadałby potrzebom kraju przechodzącego przez głęboką transformację ustrojową. Z tego też powodu doszło do zaniedbań w wielu sektorach mających istotny wpływ na kondycję polskiego społeczeństwa oraz rozwój społeczny i gospodarczy. Administracja publiczna w Polsce charakteryzuje się silosowością, upolitycznieniem i brakiem strategicznego podejścia do zarządzania kadrami sektora publicznego. Poważnym problemem jest także słaba jakość programowania i realizacji polityk publicznych, w tym wykorzystywania instrumentu konsultacji społecznych (Zybała 2017, s. 84). Jeśli chodzi o kwestię upolitycznienia, nadmierna skala tego zjawiska w Polsce wywodzi się ze specyficznej kultury politycznej naszej kraju (Kamiński 2008, s. 62-63), silnie podatnej na mecenat polityczny i system łupów (Gadowska i Majcherkiewicz 2005, Mroczka 2016). W dłuższej perspektywie dysfunkcjonalności te mogą prowadzić do problemu zaniku pamięci instytucjonalnej w urzędach publicznych (Zybała 2017, s. 103).

3.5. Odwracanie skutków reform zarządzania publicznego – populistyczny dryf (2015-2019)

3.5.1. Uwarunkowania systemowe

Wymiar polityczny

Populizm (Krastev 2017, Luce 2017, Galston 2018, Levitsky i Ziblatt 2018, Manow 2018, Mounk 2018, Zielonka 2018) kwestionuje zasadność trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego i rządów prawa (Bauer i in. 2021)²¹⁵. Dla klarowności prowadzonego wywodu autorka przyjmuje definicję populizmu²¹⁶ w rozumieniu wąskiej ideologii, która zakłada, że społeczeństwo jest podzielone na dwa antagonistyczne obozy „prawych ludzi” i „skorumpowaną elitę”. Ci pierwsi uosabiają wolę ludu (Mudde i Rovira Kaltwasser 2017, s. 6). Populizm przeciwstawia się ideom liberalno-demokratycznego państwa (Müller 2016 s. 19–20), znamionując tęsknotę za autorytarnym reżimem (Norris i Inglehart 2019). W sferze poznawczej ideologia ta w zetknięciu z regułami liberalnych demokracji, jest najczęściej rozpatrywana przez pryzmat wzlotów i upadków demokracji, w tym transformacji systemowej (Lipset 1959, Przeworski i in. 2000, Bauer i in. 2021). Populiści najczęściej, gdy dochodzą do władzy, nie burzą zastanego porządku instytucjonalnego, lecz wykorzystują istniejące układy i instytucje, aby przejąć nad nimi całkowitą kontrolę ideologiczną (Müller 2016). W Polsce mieliśmy do czynienia z tego typu sytuacją, od momentu uzyskania przez rząd Zjednoczonej Prawicy w 2015 roku władzy wystarczającej do skutecznego przejęcia kluczowych instytucji państwa (Mazur 2021, s. 118). Jego źródła należy doszukiwać się w: politycznych obietnicach bez pokrycia, oligarchizacji życia politycznego i gospodarczego, wpływie grup interesów, niejasnościach związanych z prywatyzacją majątku publicznego, braku transparentności procesów decyzyjnych i partykularyzmie elit politycznych (Bobbio 1987, Papadopoulos 2007; Rupnik 2007) oraz rozwoju narzędzi medialnego przekazu.

Relatywnie skonsolidowane demokracje państw Europy Środkowej w ostatnich latach zmieniły kurs. Wśród krajów, które wykazywały oznaki regresu i odchodzenia od wartości i zasad demokratycznego państwa prawa i liberalnej demokracji znajdowała się także Polska. Okazuje się, że silne eksponowane w Polsce przekonanie o zakorzenieniu

²¹⁵ Fenomen „końca historii”²¹⁵ opisany przez F. Fukuyamę (1989) oznacza wyczerpanie realnych systemowych alternatywach wobec zachodniego liberalizmu.

²¹⁶ Pojęcie populizmu koresponduje z pojęciami „odstępstwa od demokracji” (szerzej zob. Bauer i in. 2021) i „demokratycznego regresu” (szerzej zob. Bermeo 2016).

wartości demokratycznych i liberalnych w kulturze politycznej było złudne. Polska coraz częściej była postrzegana jako „gracz” konstestujący wartości europejskie i zasady demokratyczno-liberalnie zaprojektowanego państwa (Rupnik 2007, s. 18-19). Jednym z wielu na to dowodów było zawiązywanie przez rząd Zjednoczonej Prawicy koalicji z populistycznymi i nacjonalistycznymi ugrupowaniami działającymi w Europie.

Sprzeciw populistów skierowany jest wobec neoliberalnego porządku dominującego w świecie Zachodu w ostatnich dekadach. Jego istotą jest konstytucyjnie określony trójpodział władzy, praworządność oraz liberalny model gospodarki²¹⁷. Populiści, kwestionując jego założenia, naruszają zasady podziału władzy, konstytucjonalizmu, rządów prawa. Podważają oni prawa mniejszości oraz zasady liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu, w tym neutralności sądów, instytucji publicznych i mediów, a także gloryfikują rządy większości (Mazur 2021, Baran i Mazur 2022b). Ideolodzy populizmu skłaniają się do twierdzenia o absolutnym prymacie woli ludu oraz iluzji neutralności instytucji konstytuujących porządek instytucjonalny (Rupnik 2007, s. 18-19)²¹⁸. Zjawisko instrumentalizacji instytucji, polegające na ich podporządkowaniu doraźnym i stronnicy celom partii politycznych, powoduje demontaż porządku konstytucyjnego i prowadzi do wykorzystania instytucji jako oręża w walce politycznej o radykalną przebudowę państwa (Mazur, Możdżeń i Oramus 2018). W tym znaczeniu administracja publiczna może być ofiarą inspirowanego populizmem odstępstwa od reguł demokratycznego państwa prawa, jak też stać się nieświadomym zwiastunem populistycznego dryfowania (Stoker 2021).

Szczególną uwagę zwraca obrany od 2015 roku pod rządami Zjednoczonej Prawicy kurs na odchodzenie od liberalno-demokratycznych zasad państwa prawa, który skutkował brakiem poszanowania konstytucyjnych reguł, koncentracji monocentrycznej władzy (Dostal i in. 2018, s. 24) oraz naruszeniem niezależności sądów (SGI 2018, s. 184).

W kontekście zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego²¹⁹ warto zwrócić uwagę, że w Polsce obowiązują formalne mechanizmy równowagi i kontrolowania władzy. Podstawowym zagrożeniem dla reguł demokratycznego państwa prawa jest naruszenie Konstytucji i zmiana jej przepisów w drodze jej interpretacji przez liderów

²¹⁷ Zdziwienie może budzić charakter relacji występujący między tymi zjawiskami, gdzie słabiej zorganizowane społeczeństwo sprzyja instytucjonalizacji demokracji, a następnie wdrożeniu mechanizmów gospodarki rynkowej. Innymi słowy, radykalna zmiana modelu gospodarki wymaga silnej legitymizacji władzy, czego świadkami byliśmy w Polsce po 1989 r. (szerzej zob. Rupnik 2007, s. 19-20).

²¹⁸ W tej perspektywie przynależność do Unii Europejskiej powinna być rozpatrywana w kategoriach dobrowolności.

²¹⁹ Politycznie motywowaną zmianą była również nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

rządzącego obozu politycznego. Kontrowersje dotyczące naruszania zasad konstytucyjnych sprowadzają się do interpretacji prawnej uprawnień instytucjonalnych a nie fundamentów porządku demokratycznego. To poprzez nowe interpretacje populiści poszukują prób rewizji ustawy zasadniczej i zasad działania konstytucyjnych organów państwa (Rupnik i Zielonka 2013, s. 9). Polska oskarżana była przez świat Zachodu i instytucje europejskie o naruszanie wartości demokratycznych i kontestowanie wspólnie polityki Unii Europejskiej oraz naruszanie standardów praworządności (Rydlewski 2018, s. 372). Działanie to przejawia się radykalnymi zmianami w systemie sądownictwa, w tym dotyczącymi niezależności i niezawisłości sądów oraz naruszaniem standardów europejskich w tym zakresie (SGI 2018, s. 24, 184). Politycznie motywowaną zmianą były także nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych i prokuraturach. Nie bez znaczenia pozostawało naruszenie zasady trójpodziału władzy czy podporządkowanie mediów publicznych rządzącej partii (Szuleka, Wolny i Kalisz 2019). Wyrazem radykalnej dezaprobaty UE wobec praktyk rządu Zjednoczonej Prawicy stało się uruchomienie przeciwko Polsce w 2017 roku przez Komisję Europejską procedury Artykułu 7 będące bezprecedensowym wydarzeniem w historii integracji europejskiej²²⁰ (Mazur 2020, s. 89; Baran i Mazur 2022b).

Retorykę potępiającą konsensus epoki transformacji prezentuje lider obozu tzw. Zjednoczonej Prawicy Jarosław Kaczyński, którego zdaniem instytucje demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej zostały przejęte przez byłych komunistów i opozycjonistów o wątpliwej reputacji, dopuszczając się tym samym „grzechu pierworodnego” i „zdradzonej rewolucji”. Jedyną słuszną drogą „dekomunizacji”²²¹ i walki z korupcją, są zatem działania delegitymizujące opozycyjne elity polityczne i gospodarcze oraz silne rządy wolne od ograniczeń nakładanych przez reguły konstytucyjne i instytucjonalne.

Silnie obecny w polityce ówczesnego rządu populizm skierowany był także przeciwko Unii Europejskiej. Była ona przedmiotem ataku populistów zarzucających jej uzależnienie od liberalnych elit politycznych i gospodarczych oraz promowanie kosmopolitycznych wartości i federalistycznych rozwiązań zagrażających suwerenności państw narodowych (Baran i Mazur 2022b). Populiści często, na kanwie dyskusji

²²⁰ Tożsame działania zostały podjęte również wobec Węgier.

²²¹ W Polsce walka z wpływami komunizmu przybrała formę ustawy lustracyjnej.

w Parlamencie Europejskim, domagają się zdefiniowania na nowo kategorii narodowej suwerenności oraz roli Unii Europejskiej²²².

Populistyczny dryf, z perspektywy reformowania sektora publicznego, należy uznać za próbę przewartościowania relacji zachodzących między administracją publiczną, społeczeństwem oraz biznesem i organizacjami pozarządowymi. Rezultatem tego jest centralizacja administracji publicznej, klientelizm polityczny, korupcja, osłabiane pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego oraz ograniczanie autonomii sektora organizacji pozarządowych (Baran i Mazur 2022b). Narastający konflikt między rządem a samorządem terytorialnym skutkuje recentralizacją, co zdaniem wielu ekspertów prowadzi do podważania wielu osiągnięć ostatnich 30 lat transformacji Polski (Report 2019).

Dryf populistyczny nierzadko idzie w parze z pokusą wprowadzenia autorytarnych rządów (Bauer i in. 2021). Charyzmatyczne przywództwo, rozumiane w sensie negatywnym, mogłoby w tym przypadku prowadzić do radykalnej redukcji złożoności życia społecznego, pokusy budowania homogenicznej kultury i skupienia pełni władzy w rękach przywódcy. Tak pomyślane państwo mogłoby nawet, w krótkim horyzoncie czasu, zwiększyć swoją sprawność działania, ale prowadziłoby to także do radykalnego ograniczenia jego potencjału rozwojowego i silnych napięciach społecznych (Hausner i Mazur 2015, s. 144). Warto zauważyć, że w Polsce realna władza skupiona była w rękach prezesa partii politycznej Prawa i Sprawiedliwości (PiS) Jarosława Kaczyńskiego ówczesnie pełniącego w parlamencie funkcję posła. Model „rządzenia z tylnego siedzenia” polegał na regule personalnej lojalności wobec lidera partii, patronażu politycznym oraz traktowaniu spraw publicznych jako prywatnego dominium. Pozostawało to w sprzeczności do reguł dobrego rządzenia, naruszając zasadę odpowiedzialności i rozliczalności (Mazur 2021, Baran i Mazur 2022b).

Równoległym zjawiskiem do dryfu populistycznego jest globalizacja, której skala i charakter oddziaływania mocno naruszają harmonię między nowoczesnością (uniwersaliści) a tradycją (tradycjoniści), dobrem publicznym a towarem, państwem a podmiotowością (Staniszki 2001, s. 100-101; Czaputowicz i Wojciuk 2017, s. 7). Ma to związek z ideą antyunijności, która przejawia się kwestionowaniem wartości i standardów właściwych dla instytucji europejskich. To w nich bowiem upatruje się zagrożenia dla wąsko pojmowanych tradycyjnych wartości i suwerenności państw narodowych, które mogą prowadzić do przekształcenia UE w strukturę o charakterze federalnym. W przypadku części

²²² Szerzej zob. (Schmidt 2006).

państw Europy Środkowo-Wschodniej dodatkowym polem sporu są kwestie związane z naruszaniem wartości europejskich i zasad praworządności (Baran i Mazur 2022b). Tego rodzaju myśleniu sprzyja presja ze strony instytucji unijnych związana z koniecznością „dopasowania politycznego” i „dopasowania instytucjonalnego” przez kraje UE (Börzel i Risse 2000). Konsekwencjami rozbieżności występujących między standardami europejskimi i krajowymi, czego obecnie doświadczamy, jest kontestowanie przez część państw członkowskich polityk i decyzji instytucji UE. Towarzyszą temu napięcia związane z chęcią i koniecznością godzenia odmiennych interesów także wśród państw członkowskich (Cowles, Caporaso i Risse 2001). Praktyczną tego implikacją jest między innymi odwracanie skutków reform wprowadzonych w procesie akcesji w obszarze administracji publicznej (Sedelmeier 2008), w tym proces demontażu służby cywilnej (Meyer-Sahling 2011, Mazur, Możdżeń i Oramus 2018).

Radykalna reorientacja ideowa części elit politycznych tego regionu, w opinii Katarzyny Baran i Stanisława Mazura, związana jest z kilkoma skojarzonymi ze sobą zjawiskami, w tym:

- wysokimi kosztami społecznymi i ekonomicznymi transformacji (nierównomierny rozwój, zacieranie się granic polityki i biznesu, upadek autorytetu władzy) (Ágh 2013),
- rozczarowanie demokracją tłumaczone poprzez percepcję społeczną klasy politycznej (postępująca degradacja jakości kultury organizacyjnej) (Kornai 2006, s. 239),
- niespełnione obietnice członkostwa w UE (rozdrażnienie elit politycznych i społeczeństwa niedopasowaniem oczekiwanego poziomu wsparcia UE do rodzaju i skali problemów współczesnych cywilizacji) (Kornai 2006, s. 236).

Zakłócenia ideowe, znajdując podatny grunt społeczny, są katalizowane przez przywódców politycznych, którzy wykorzystując retorykę populistyczną i narodowe resentymenty, potrafią umiejętnie komunikować się ze społeczeństwem. Osoby te to najczęściej tzw. polityczni przedsiębiorcy zdolni do generowania nowych idei politycznych i uwodzenia nimi opinii publicznej na tyle głęboko, aby prowadzić do dalszego przełamania ideowego (Pakulski 2016, Mazur 2021).

Proces demontażu liberalno-demokratycznego państwa, będący efektem populistycznego dryfu, może znaleźć swoje wyjaśnienie w koncepcji konkurowania idei i przełamania ideowego. Podkreśla ona konsekwencje współzależności idei i ich konkurowania na instytucje, determinujące strategie i mechanizmy zarządzania państwem (Baran i Mazur 2022b). Rosnąca fala populizmu i towarzyszące jej rozbieżne ścieżki

rozwoju była m.in. konsekwencją wyłaniania się w Polsce i innych krajach Europy nowych idei, nawiązujących do dziedzictwa historycznego i dawnych mechanizmów rządzenia, łącznie z tymi, które odrzucono na początku lat 90. XX wieku, jak nieliberalna demokracja, antyunijność i etatyzacja. Zjawiska te nabierając na wyrazistości, w sposób stopniowy prowadzą do przebudowy porządku instytucjonalnego, czego przykładem są Węgry od 2010 roku i Polska od 2015 roku²²³ (Baran i Mazur 2022b, Pakulski 2016, s. 7).

Skala i intensywność zjawisk przełamania ideowego może skutkować powstaniem regresu instytucjonalnego, a w dalszej perspektywie – narodzinami administracji oligarchicznej opartej o kryteria lojalności partyjnej i interesu politycznego, negującej kryterium kompetencji i przywiązania do litery prawa. Jeśli w Polsce doszłoby do tego typu przeorientowania, potencjał rozwojowy kraju uległby radykalnemu ograniczeniu. Pokłosiem omawianego procesu przełamania ideowego jest także demontaż ładu instytucjonalnego, który w założeniu powinien zostać zastąpiony ekspansją populistyczno-autorytarnych form rządzenia, utożsamianych ze słabą jakością rządzenia oraz mechanizmami równoważenia i kontrolowania władzy, polaryzacją polityczną, erozją kultury życia publicznego i osłabieniem pozycji Polski na arenie międzynarodowej (Baran i Mazur 2022b).

Populiści dążąc do wprowadzenia populistycznych rządów, w tym przekształcenia biurokracji, realizują zróżnicowane strategie, jak odsunięcie biurokracji na bok, jej ignorowanie lub wykorzystywanie. Podejścia te odnoszą się głównie do:

- struktury: centralizacja formalnej władzy poprzez wzmocnienie przywództwa i kontroli w rządzie centralnym oraz koncentrację władzy, jak i ograniczanie autonomii władzy szczebla niższego i agencji,
- zasobów: zarządzanie administracją poprzez motywowany politycznie przydział funduszy oraz zasobów administracyjnych i informacyjnych,
- kadr: ideologicznie warunkowane czystki personalne poprzez intensyfikację mecenatu w zarządzaniu i rozwijaniu kadry urzędniczej, a także upolitycznienie służby cywilnej oraz ograniczanie znaczenia czynników merytorycznych,
- norm: całkowite podporządkowanie kultury administracyjnej nowemu porządkowi ideowemu poprzez podważanie neutralności biurokracji i jej instrumentalne wykorzystywanie,

²²³ Elementy tych zmian dostrzegalne są także w Czechach i Słowacji.

- odpowiedzialności: ograniczenie udziału społeczeństwa w życiu publicznym, odpowiedzialności agencji, przejrzystości i wymiany informacji z interesariuszami publicznymi oraz dostępu mediów do władzy (Bauer i in. 2021, s 14-18).

Rządy Zjednoczonej Prawicy przejawiały się, w różnym stopniu, wykorzystaniem władzy politycznej dla unieważniania liberalno-demokratycznych zasad państwa prawa w imię dokonania pełnej transformacji systemu rządzenia. W tym celu obóz władzy wywoływał niechęć wobec Zachodu, odwołując się do konserwatywnych idei oferowanych przez katolicyzm oraz zmitologizowanej narodowej historii, w tym dyskredytowania III RP²²⁴. Fundament katolicko-narodowy²²⁵ został uzupełniony o antyestablishmentowy populizm (Matyja 2018, s. 240, 245).

Wymiar gospodarczy

Wraz z tym jak rząd Polski dokonywał reorientacji prowadzonej przez siebie polityki gospodarczej, jego prominentni przedstawiciele podnosili problem tzw. wzrostu zależnego. Zjawisko to polega na drenażu kluczowych potencjałów państw przez tzw. gospodarki wiodące. Pożyteczne dla tego rozumowania jest pojęcie kseromodernizmu autorstwa Dariusza Karłowicza²²⁶ opisujące tendencje naśladownictwa, daleko posuniętej imitacji wzorca modernizacyjnego, które mogą okazywać się być atrakcyjne dla długookresowego strategicznego rozwoju kraju²²⁷. W opozycji do tego podejścia jest wizja rozwoju gospodarczego oparta o narodowe potencjały z silnie rozwiniętymi praktykami protekcyjnymi. Ten drugi model rozwoju gospodarczego sprzyja akcentowaniu populistycznych haseł i realizacji silnie warunkowanych ideologicznie programom interwencji publicznej (Cavanagh i Mander 2004).

W ostatnim czasie nasila się zjawisko odchodzenia od neoliberalnych idei, zwłaszcza tych wyrażających, że to co prywatne jest lepsze do tego co publiczne (Rajca 2020, s. 162). W Europie obserwuje się zachowania zmierzające do rekomunalizacji i nacjonalizacji usług publicznych. Coraz częściej debata publiczna skupia się nie tylko na zagadnieniu jakości

²²⁴ Zdaniem R. Matyi (2018, s. 242), J. Kaczyński doprowadził do utworzenia alternatywy dla rzeczywistości politycznej II RP, nie budując przy tym nowego ładu instytucjonalnego.

²²⁵ R. Matyja zastosował nazwę katolicko-ludowy.

²²⁶ Szerzej zob. (Karłowicz 2016).

²²⁷ D. Karłowicz nie bierze jednak pod uwagę specyficznych uwarunkowań kraju oraz jego celów i ambicji.

instytucji politycznych²²⁸, ale w coraz większym zakresie dotyczy ona rewizji modelu gospodarki kapitalistycznej (Rodrik 2018)²²⁹.

Idea etatyzacji, silnie promowana przez rząd Zjednoczonej Prawicy, przejawiała się w nacjonalizacji znaczących części gospodarki i substytuowaniu rynkowych mechanizmów koordynacji przez interwencjonistyczne praktyki koordynacyjne. W szerszej perspektywie etatyzacja wyraża tęsknotę za onnipotentnym państwem, charakteryzującym się dominującą pozycją władzy rządu centralnego, silnym zorientowaniem na aktywność państwa w sferze gospodarczej (Baran i Mazur 2022b). Proces ten wyraża się w sformułowaniu „przechwytywania państwa”, polegającego na kontroli sektora publicznego przez scentralizowaną administrację publiczną ściśle współpracującą ze środowiskami biznesowymi powiązаныmi z rządzącą partią (Zgut i in. 2018, s. 14).

Analizując gospodarczy wymiar dryfu populistycznego w Polsce, warto wskazać na koncepcję interwencjonizmu gospodarczego stosowaną od 2015 roku. Podejście to wymagało szerokiego zaangażowania państwa w gospodarkę i ograniczania zakresu i roli własności prywatnej. Konsekwencjami tego typu działań był klientelizm polityczny, korupcja oraz centralizacja, która prowadziła do skutecznego osłabienia pozycji politycznej samorządu terytorialnego. Nacjonalizacji gospodarki towarzyszył rygorystyczny system kontroli mechanizmów rynkowych. Repolonizacja stosowana przez rząd Zjednoczonej Prawicy dotyczyła niemal wszystkich obszarów funkcjonowania państwa. Nie chodziło wyłącznie o przywracanie własności państwowej, ale także, co niemniej istotne, obsadzanie w przedsiębiorstwach kluczowych gałęzi gospodarki członków partii rządzącej i sympatyków obecnej władzy (Mazur 2020, 2021, s. 103-104).

Przykładem ekspansjonistycznej polityki gospodarczej rządu Zjednoczonej Prawicy była m.in. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020²³⁰, której stopień realizacji ocenić należy krytycznie (NIK 2021). Na fali polityki interwencjonistycznej i skojarzonej z nią polityki społecznej, wprowadzono szeroki pakiet świadczeń socjalnych, w tym powszechne świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł²³¹, obniżono wiek

²²⁸ Szerzej zob. (Roberts 2010).

²²⁹ Szerzej zob. (Orenstein 2008, Bohle i Greskovits 2012).

²³⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 260.

²³¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016 poz. 195.

emerytalny²³² oraz w sposób systemowy podnoszona była płaca minimalna i wysokość świadczeń emerytalnych²³³.

Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne oraz widma zbliżających się kryzysów spowodowały, że polski rząd musiał liczyć się z dalekosiężnymi konsekwencjami kosztownej polityki polegającej na wzmacnianiu poparcia politycznego poprzez angażowanie środków publicznych, w tym hojną politykę redystrybucyjną (Rydlewski 2018, s. 376).

Wymiar społeczny

Relatywnie słaby skonsolidowany ład demokratyczny w Polsce przejawiał się w niskiej jakości regulacjami, słabym przywiązaniu do norm, ułomną debatą publiczną i nikłym zaufaniem społeczeństwa do polityków. Wyrazem tego było m.in. narastająca krytyka opozycyjnych elit politycznych i kwestionowanie zasadności dalszej integracji w obrębie Unii Europejskiej.

Zarządzanie państwem przez populistów dyskredytujących konstytucyjne porządki nie budzi większego zainteresowania opinii publicznej. Sprzyjało temu zmęczenie społeczeństwa wynikające z transformacji, które traktowało państwo jako dostawcę bezpieczeństwa i usług, a nie przedmiot szerszej troski (Matyja 2018, s. 29). Państwo i instytucje nimi rządzone jako takie były przedstawiane jako swoiste imponderabilia. Strach przed życiem w kolejnych latach niepewności w sposób naturalny stał się fundamentem, na którym populiści budowali swoje poparcie. Już nie głosy ekspertów stały się punktem odniesienia do tworzenia percepcji społecznej, a symbole i emocje, które upraszczają świat, dają poczucie własnej wartości i dzielą na tych „swoich” i „obcych” (Matyja 2018, s. 55).

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, borykają się z problemem występowania dualnych instytucji: formalnych i nieformalnych. Silna obecność instytucji nieformalnych powoduje, że te o charakterze formalnym są osłabiane, substytuowane lub instrumentalizowane w imię doraźnych, partykularnych korzyści. W konsekwencji powstają swoistego rodzaju kartele polityczne, zainteresowane promowaniem instytucji nieformalnych jako tych, które pozwalają na przechwytywanie zasobów publicznych i ich selektywną dystrybucję. Efektem tego jest kartelizacja partii politycznych, co jest jednym

²³² Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 353.

²³³ Zrealizowane obietnice wyborcze to także uszczelnienie systemu podatkowego oraz obniżenie preferencyjnej stawki CIT z 15 do 9% dla małych firm.

z palących problemów demokracji państw postkomunistycznych (Rupnik i Zielonka 2013, s. 13).

Społeczeństwo polskie jest mocno spolaryzowane w swoich opiniach i poglądach. Geneza tej polaryzacji sięga początków transformacji i oceny jej skutków. Pogłębiające się obecnie podziały społeczne niosą za sobą niezwykle destruktywne konsekwencje dla aksjologicznej stabilności i funkcjonalnej spójności polskiego społeczeństwa. Patrząc przez pryzmat podziałów politycznych, Polska jest podzielona na dwa obozy, tj. elektorat narodowo-konserwatywny i elektorat liberalny (Rupnik i Zielonka 2013, s. 14).

Nieco katastroficzną wizję polskiego społeczeństwa pod koniec XX wieku przedstawił autor tezy o „zderzeniu cywilizacji” – S. Huntington (1997). Autor ten nisko ocenił kondycję polskiej elity władzy, zarzucając jej świadome zachęcanie obywateli do podejmowania wewnętrznej wojny kulturowej. Odnosząc się do procesu reformowania ocenił, że niemal wyłącznym czynnikiem, który ukształtował drogę transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej była polityka marginalizująca zasady moralne i prawne.

W procesie modernizacji Polski zachodzącym po 1989 roku, na każdym z jego etapów występowało przeświadczenie, że problem budowy ładu instytucjonalnego nigdy nie został ostatecznie rozwiązany i nadal stanowi wielkie wyzwanie polityczne, społeczne, gospodarcze i intelektualne (Morawski 2010, s. 251). Transformacja nieprzerwanie konfrontowana jest ze spuścizną poprzedniego reżimu. Podczas tzw. okresu dekomunizacji²³⁴ rywalizacja elit doprowadziła do ukształtowania się trzech grup: radykałów, liberałów i weteranów²³⁵. Populistyczny dryf przybrał na sile po okresie poakcesyjnym właściwie we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w których unikano tych podziałów i rozliczenia władz poprzedniego reżimu²³⁶. W Polsce prawicowe partie polityczne kwestionują „skorumpowany układ” z 1989 roku, opowiadając się za ponowną dekomunizacją, będącą częścią ich dwutorowego wyzwania, obok wspomnianej już korupcji. Innymi słowy, troska o konstytucjonalizm i inkluzywność nowego systemu demokratycznego nie może być ważniejsza od walki z nieodpowiednio zaprojektowanymi fundamentami skonsolidowanych demokracji (Rupnik i Zielonka 2013, s. 18-10).

Katalizatorem przełamań ideowych są liderzy partii politycznych posługujący się populistyczną retoryką i resentymentami narodowymi. Funkcjonujący w Polsce wrześnie

²³⁴ Zdaniem Rupnika i Zielonki w Polsce skuteczność procesu dekomunizacji była odwrotnie proporcjonalna do stopnia oporu względem komunizmu. Chodzi chociażby o nierozliczenie władz poprzedniego ustroju.

²³⁵ Szerzej zob. (Smolar 2006, s. 101-112).

²³⁶ Szerzej zob. (Rupnik 2007, s. 17-25).

2015 roku rząd konserwatywny komunikował głównie potrzebę przeprowadzenia zasadniczej zmiany, która przyczyni się do poprawy warunków życia zwykłych ludzi oraz ograniczy interesy egoistycznych elit. Celem, który miał uświęcić te środki, była obrona tożsamości i zagrożonych interesów narodowych, repolonizacja krajowej gospodarki (Rydlewski 2018, s. 368) i nie mniej ważne przywrócenie godności narodowej (związanej z krzywdami historycznymi i samowiktymizacją) oraz nowe propozycje polityki społecznej (Zgut i in. 2018, s. 24). Innymi argumentami dla przeprowadzenia gruntownych zmian instytucjonalnych, polegających głównie na zmianie prawa niż zmianach strukturalnych, którymi posługiwała się większość parlamentarna, było „przywrócenie państwa obywatelom” oraz „odzyskanie kontroli nad instytucjami”, pozwalające na dotrzymanie złożonych wyborcom obietnic (Mazur 2021, s. 118).

Gwałtowny rozwój zaawansowanych technologii informatycznych sprawia, że przestrzeń wirtualna staje się jednym z podstawowych pól gry politycznej. Niejednokrotnie atrakcyjność medialna przegrywa w tej walce z wartością merytoryczną przekazu. Państwo funkcjonuje w warunkach wielopoziomowego, wielopodmiotowego, ale i wielopasmowego rządzenia, w którym występuje daleko idąca samodzielność procesów politycznych, ekonomicznych i społecznych oraz samego zjawiska mediokracji (Rupnik i Zielonka 2013, s. 16; Rydlewski 2018, s. 378). Drugim ważnym wyzwaniem są kształtujące się na horyzoncie nowe wyzwania cywilizacyjne i geopolityczne jakie stawia świat (Rydlewski 2018, s. 307), szczególnie w kotłującym się od napięć regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Jedną z kwestii o znaczeniu priorytetowym dla rządów Zjednoczonej Prawicy była walka o „rząd dusz”. Areną dla tej walki była m.in. polityka historyczna, zmiany w edukacji, czy też podporządkowanie sobie przez rządzących mediów publicznych. Ich subordynowane zachowanie było osiągnięte poprzez dobór odpowiedniej kadry zarządzającej spośród osób blisko związanych z większością parlamentarną na podstawie dyskrecjonalnych decyzji. Doprowadziło to do pełnego upolitycznienia tych instytucji oraz obniżenia standardów pracy dziennikarskiej²³⁷. Zadaniem mediów publicznych było kreowanie pozytywnego wizerunku rządzącej partii politycznej i kwestionowanie zaufania do opozycji. Niejednokrotnie dochodziło również do podważania zaufania do instytucji publicznych, deprecjonując ich pozycję i wiarygodność (Szuleka, Wolny i Kalisz 2019).

²³⁷ Dostęp do środków publicznych kontroluje w Polsce nowa instytucja, czyli agencja rządowa Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Odnosząc się do procesu stanowienia prawa i stosowanej przy tym socjotechniki, za rządów Zjednoczonej Prawicy znaczna część ustaw pochodziła z tzw. ukrytego procesu, czyli sytuacji, w której opinia publiczna jest informowana o projektach ustaw dopiero po ich wejściu do porządku obrad parlamentu (XIII Komunikat 2019). Podstawowe zarzuty dla tego proceduru dotyczą „siedmiu grzechów głównych” obejmujących nierzetelne konsultacje, tajne ustawy, nadużywanie instrumentu inicjatyw poselskich, szybkie tempo prac, brak refleksji, inflację prawa i jego niestabilność. Konsekwencjami tych naruszeń są m.in. stanowiska organów UE, w tym te mówiące o wyraźnie zwiększającym się w Polsce ryzyku poważnego naruszania unijnych wartości wymienionych w art. 2 TUE, czy też zmiana kwalifikacji Polski w ramach rankingu demokracji Freedom House „Nations in Transit”, z państwa o skonsolidowanej demokracji na państwo o częściowo skonsolidowanej demokracji (Freedom House 2020, s. 25).

W 2017 roku rząd Zjednoczonej Prawicy podjął próbę instytucjonalizacji działań społeczeństw obywatelskiego, sprzeciwiając się w praktyce ich istocie (Rydlewski 2018, s. 367). W sferze wolności słowa doszło do szeregu istotnych przeobrażeń, tak na poziomie prawa, jak i w jego praktycznym wymiarze, ograniczając możliwość swobodnego głoszenia niezależnych poglądów (Baran i Mazur 2022b). Cechą charakterystyczną dla tego rządu było uznawanie prymatu działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego nad zapisami prawa międzynarodowego dotyczącymi praw i wolności człowieka i obywatela²³⁸. Z analiz eksperckich Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że latach 2015-2019 w Polsce odnotowano spadek przestrzegania praw człowieka od 1989 roku, co narusza praworządność oraz zasady trójpodziału władzy. W konkluzji tych badań stwierdzono, że rządy prawa zostały zastąpione rządami poprzez prawo (Szuleka i Wolny 2019). Kolejnym przejawem osłabiania pozycji obywateli było wprowadzenie kategorii zgromadzenia cyklicznego, na organizację którego zgodę wydaje wojewoda²³⁹. Ponadto zwiększona została kontrola nad finansowaniem organizacji pozarządowych²⁴⁰ (SGI 2018).

W latach 2015-2019 polski parlament uchwalił ponad 20 ustaw służących rozszerzeniu władzy politycznej kosztem ograniczenia władzy sądowniczej, niezależnych instytucji publicznych i społecznych oraz praw człowieka (Szuleka i Wolny 2019). Ówczesny rząd zmienił instytucjonalne ramy zarządzania państwem. Wielokrotnie

²³⁸ M.in.: Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 147; Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016 poz. 904.

²³⁹ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. 2017 poz. 579.

²⁴⁰ Kontrola biurokratyczna pod wpływem populizmu przekształca się w kontrolę polityczną (szerzej zob. Durant 2020, Niskanen 1971).

modyfikował on strukturę Rady Ministrów, powoływał nowe komitety gabinetowe, zmieniał ustawę o służbie cywilnej i wzmacniał pozycję rządu centralnego względem innych organów władzy krajowej i władzy lokalnej. Skuteczność tego działania polegała na silnej większości parlamentarnej, zdyscyplinowanej partii i niepodważalnej, jak dotąd, roli lidera partii Jarosława Kaczyńskiego. Do 2019 roku większość parlamentarna nie zdecydowała się na wprowadzenie żadnych reform wpływających na poprawę zdolności strategicznej rządu. Z kolei głównym obszarem zainteresowania jej zwolenników była realizacja przyjętej ideologii i konsolidacja władzy wykonawczej (SGI 2019).

Raport Obserwatorów Rady Europy na temat relacji władz centralnych i samorządowych Polski w ostatnich latach zwraca uwagę na szereg niepokojących zjawisk, w tym centralizację władzy, podważanie zasad samorządności terytorialnej, represyjną kontrolę oraz uzależnianie samorządów od transferów z budżetu centralnego (Report 2019).

3.5.2. Modernizacja polskiej administracji publicznej w okresie dryfu populistycznego (2015-2019)

Konserwatywne przesunięcie na scenie politycznej, w wyniku przejścia sterów rządów przez Zjednoczonej Prawicy, spowodowało istotne zmiany w systemie administracji publicznej. Przeobrażeniom tym towarzyszyło przeświadczenie obozu władzy o konieczności budowania systemu politycznych nominacji i apanaży, celem stworzenia politycznie zależnych i lojalnych urzędników. Pod hasłem dalszej dekomunizacji systematycznie przeprowadzano zmiany w strukturze zatrudnienia sektora publicznego (Zybała 2017, s. 93). Przyjęto trzy ustawy regulujące zasady polityki kadrowej w administracji publicznej, które stały się podstawą do utworzenia Państwowej Rezerwy Zasobów Ludzkich, w tym zatrudniania osób na wyższe stanowisko urzędnicze z pominięciem procedury konkursowej (Gadowska 2015, s. 192; Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 73). Zlikwidowany został także Urząd Służby Cywilnej oraz stanowisko jej Szefa, a kompetencje do nich należące weszły w zakres uprawnień Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przeprowadzona reforma służby cywilnej²⁴¹ spotkała się z powszechną krytyką wskazującą, że zmiany te oznaczają demontaż apolitycznej administracji publicznej oraz są wyrazem dążenia do jej pełnego upolitycznienia i wymuszenia politycznej lojalności (Zybała 2017, s. 94; Gadowska 2015, s. 186-187). W miejsce Rady Służby Cywilnej

²⁴¹ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 34.

powołano Radę Służby Publicznej odpowiedzialną za włączenie do systemu osób przychylnych partii rządzącej (Heywood i Meyer-Sahling 2008, s. 6; Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 73). Zastosowane rozwiązania spowodowały, że klasyczny model służby cywilnej został odrzucony, w jego miejsce powstał natomiast partyjny układ przypominający praktyki z czasów PRL (Lipska-Sondecka 2015, s. 132). Warto także wspomnieć o powołaniu Centrum Analiz Strategicznych (CAS)²⁴², które miało uczestniczyć w opracowywaniu dla premiera projektów strategii programowych kluczowych polityk publicznych w ujęciu średniookresowym i długoterminowym, współdziałał w projektowaniu działań strategicznych rządu wsparcie eksperckie premiera, monitorowanie i ocena skutków realizowanych polityk publicznych. W przestrzeni publicznej pojawiają się głosy, że CAS nie koncentruje się na kształtowaniu długookresowych strategii rozwoju państwa, ale jest narzędziem mającym wesprzeć rządzą w procesie podejmowania decyzji korzystnych dla interesów wyborczych partii rządzącej.

Reformy o charakterze zarządczym obejmowały wzmocnienie stanowiska premiera w zakresie administracyjnym i decyzyjnym, zwiększenie nadzoru nad działalnością spółek skarbu państwa i ich strategicznymi kierunkami rozwoju, wprowadzono mechanizm koordynacji decyzji legislacyjnych w ramach Rządowego Centrum Legislacyjnego²⁴³, powołanie nowych instytucji odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy kraju, nowelizację zasad gospodarowania mieniem publicznym²⁴⁴ poprzez reorganizację Prokuratury Generalnej RP²⁴⁵ i powołanie Krajowej Administracji Skarbowej²⁴⁶.

Pod wpływem przeprowadzonych zmian legislacyjnych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów stała się kluczowym ośrodkiem władzy z dodatkowymi uprawnieniami. Z jednej strony zdecydowano się na wzmocnienie pozycji premiera, z drugiej – za sprawą skupienia faktycznej władzy w rękach lidera partii rządzącej – dopuszczono się deinstytucjonalizacji rządu. Skupiając się na tym pierwszym, powołano do życia nowe ministerstwa odpowiedzialne za realizację celów politycznych. Ponadto wprowadzone zostały nowe instrumenty wspomagające rząd w skuteczniejszym oddziaływaniu na gospodarkę, wpisując się w potrzebę silniejszego oddziaływania państwa na sprawy gospodarcze (Mazur 2021, s. 111).

²⁴² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 października 2016 r. w sprawie utworzenia Centrum Analiz Strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości, Dz.Urz.MS.2016.206.

²⁴³ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. 2016 poz. 2259.

²⁴⁵ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2016 poz. 177.

²⁴⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. poz. 1947.

Zaobserwowano, na niespotykaną wcześniej skalę, czystki kadrowe warunkowane względami ideologicznymi. W Polsce służba cywilna podlegała w przeciągu 22 lat ciągłym zmianom prawnym i systemowym – uchwalono cztery ustawy, a ich kolejni autorzy twierdzili, że wdrażają w Polsce (w zależności od opcji politycznej) model kariery (ustawy z 1996 i 1998 roku) bądź model pozycyjny (ustawa z 24 sierpnia 2006 roku). Obecnie polski model służby cywilnej klasyfikuje się jako mieszany (ustawa o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 roku). Do tego należy dodać dwie ważne nowelizacje ustawy, tj. z 1998 roku i ostatnią nowelizację z 2015 roku. Ustawa przeforsowana przez Zjednoczoną Prawicę wprowadziła fundamentalne zmiany w służbie cywilnej:

- wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzane w drodze powołania przez uprawnione organy (art. 53a); w praktyce zmiana ta oznaczała odejście od organizowania otwartych i konkurencyjnych naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej,
- wygaszenie stosunków pracy z osobami zajmującymi w dniu jej wejścia w życie wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 194 i 194),
- zmiana regulacji statusu osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym: zniesienie obowiązku odbywania przez nich służby przygotowawczej, poddania się ocenie okresowej, zawieszeniu w pełnieniu obowiązków z mocy prawa na czas tymczasowego aresztowania, wreszcie przyznanie dodatku funkcyjnego (art. 3 p. 3, 36, 68, 69, 72, 74, 75, 81, 85),
- dopuszczenie możliwości powołania na stanowisko Szefa Służby Cywilnej osób nie będących członkami korpusu służby cywilnej poprzez zniesienie wymogu posiadania doświadczenia w administracji rządowej (por. art. 11); nadto powołanie i odwołanie Szefa Służby Cywilnej może nastąpić w każdym czasie (art. 10 ust. 3); wreszcie Szef Służby Cywilnej jedynie w momencie powołania nie może być członkiem partii politycznej, a nie w okresie 5 lat poprzedzających objęcie stanowiska,
- likwidacja Rady Służby Cywilnej.

Jako uzasadnienie wprowadzonych zmian wskazano nieefektywne i przedłużające się procedury rekrutacji w otwartych i konkurencyjnych naborach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Choć sposób przeprowadzania otwartych naborów podlegał niejednokrotnie krytyce, niekiedy uzasadnionej, to jednak NIK w raporcie pokontrolnym w roku 2012 stwierdziła, że: „znowelizowana ustawa o służbie cywilnej dobrze służy budowaniu profesjonalnego i apolitycznego korpusu urzędników państwowych. Nabory do pracy w korpusie są jawne i przejrzyste, a postępowania kwalifikacyjne prowadzone przez

Krajową Szkołę Administracji Publicznej dają gwarancję rzetelności kandydatów” (Raport NIK 2012, s 12).

Reformy o znaczeniu kompetencyjnym obejmowały, przede wszystkim, ponowne zintegrowanie stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego w 2016 roku²⁴⁷ oraz poszerzenie kompetencji rządu centralnego poprzez powołanie nowych resorów ministerialnych.

Charakter organizacyjny przybrały zmiany w postaci wzmocnienia czynnika politycznego przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze nowelizacji ustawy o służbie cywilnej 2015 roku²⁴⁸; instytucjonalizacji instrumentów i mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego²⁴⁹; opracowanie nowej strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020²⁵⁰; nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji²⁵¹; nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²⁵²; powołanie Polskiej Fundacji Narodowej i nowych oddziałów Instytutów Pamięci Narodowej; powołanie Centrum Analiz Strategicznych.

Poza zmianami w ustawodawstwie, powszechną praktyką wpływającą na destabilizację administracji publicznej, było powoływanie nowych instytucji z analogicznymi kompetencjami jak te już istniejące²⁵³. Podmiotami, które odpowiadały za realizację powierzonych zadań były zazwyczaj *quasi*-biznesowe agencje²⁵⁴ tworzące przynależny ideologicznie awangardowy ruch polityczny umożliwiający urzeczywistnienie woli przywódców politycznych. Dla liderów obozu władzy skuteczne działania były dużo ważniejsze dla procesu rządzenia niż jakiegokolwiek sformalizowane zasady funkcjonowania administracji publicznej (Mazur 2021 s. 107-108). Porównując te rozwiązania do systemu nomenklatury sprzed 1989 roku, odrodzeniu uległ patronaż polityczny, w tym utrzymywanie bezpośrednich relacji z przywódcami politycznymi (SGI 2019) oraz instrumentalizacja

²⁴⁷ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2016 poz. 177.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 34.

²⁴⁹ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz.U. 2017 poz. 1909.

²⁵⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 260.

²⁵¹ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2016 poz. 25; Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, Dz.U. 2016 poz. 929.

²⁵² Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1928; Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217; Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2016 poz. 1157.

²⁵³ Za przykład może posłużyć Narodowy Instytut Wolności i Obywatelskie Centrum Rozwoju Społeczeństwa oraz Pełnomocnik Rządu ds. Praw Człowieka i Rzecznik Praw Obywatelskich.

²⁵⁴ W tę logikę wpisują się między innymi Polski Fundusz Rozwoju i Polska Agencja Inwestycji i Handlu.

prawa dla celów politycznych, odczarowująca syndrom imposybilizmu, które skutkują nieuniknionym spadkiem jakości ustawodawstwa (Mazur 2021, s. 106).

Trójtorowy atak na administrację publiczną od 2015 roku polega zatem na ograniczaniu autonomii służby cywilnej, modyfikacji zasad alokacji zasobów finansowych i ludzkich, mających na celu osłabienie lub wzmocnienie konkretnego urzędu w danym czasie oraz masowych zwolnieniach wysokich urzędników państwowych (Mazur 2021, s. 109-110). Doszukując się przyczyn takiego działania przez partię rządzącą, należy zwrócić uwagę, że służba cywilna i reprezentujący ją wysocy urzędnicy państwowi są relatywnie w niewielkim stopniu podatni na wpływy populistyczne i nieliberalne. Stąd jedynym sposobem na zdobycie instytucjonalnej przewagi nad nimi jest koncentracja władzy i dominacja czynnika politycznego w formułowaniu i wdrażaniu polityk publicznych²⁵⁵. Dodatkowym sposobem osłabiania pozycji urzędników służby cywilnej było marginalizowanie uprawnień merytorycznych pracowników służby cywilnej, w tym odchodzenie od zasad polityki opartej na dowodach, analizy ocen skutków regulacji i konsultacji społecznych (SGI 2018, s. 184; 2019, s. 3; Mazur 2021, s. 108).

W ostatnich latach, w procesach reformowania administracji publicznej, coraz wyraźniejsza stawała się logika odwracania dotychczasowych kierunków reform i ich efektów. W przypadku administracji rządowej jego egzemplifikację stanowiła nowelizacja ustawy o służbie cywilnej wprowadzająca zasadę obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powołania a nie konkursu (Mazur, Możdżeń i Oramus 2018). Przykładem tych niekorzystnych zmian było także obniżenie jakości polityki regulacyjnej, po części wynikające z chaotycznego sposobu przygotowania aktów prawnych i ich pośpiesznego wprowadzania, czemu służyło pomijanie lub ograniczenia konsultacji społecznych oraz marginalizowania znaczenia oceny skutków regulacji (SGI 2018). Logika odwracania kierunków reform administracyjnych była także widoczna w samorządzie terytorialnym. W tym przypadku wyraźnie dostrzegalne były próby rządu centralnego zmierzające do wprowadzenia centralistycznych rozwiązań ograniczających autonomię decyzyjną i finansową samorządu terytorialnego.

U podstaw logiki odwracania kierunków reform legło przekonanie liderów rządzącej obecnie koalicji, że scentralizowany model zarządzania sprawami publicznymi lepiej służy

²⁵⁵ Czynnikiem neutralizującym w pewnym stopniu skutki działań populistycznych w tym zakresie jest współpraca społeczeństwa, administracji i środowisk biznesowych, w celu zapewnienia stabilnych warunków wzrostu (szerzej zob. Evans 1995). Zależność ta jest również obserwowana obecnie w Polsce (szerzej zob. Mazur 2021, s. 124).

realizacji interesu publicznego i pozwala na bardziej efektywne i skuteczne zarządzanie sprawami publicznymi. Znaczącą część zmian wprowadzanych w systemie administracji publicznej służyć miała wzmocnieniu pozycji rządu centralnego dążącego do radykalnej przebudowy reguł i mechanizmów życia gospodarczego i społecznego, bez której – zdaniem rządu – nie dało się realizować celów strategicznych państwa. Rząd wydawał się przedkładać hierarchiczne, władcze metody kierowania i koordynacji nad mechanizmy właściwe dla zarządzania wielopoziomowego i współzarządzania publicznego. Innymi słowy reformy te w zdecydowanie większej mierze służyły centralizacji władzy wykonawczej i wzmocnieniu czynnika politycznego w procesach decyzyjnych, niż poprawie efektywności sektora publicznego i jakości usług publicznych.

Na masową skalę wykorzystywany był przez Zjednoczoną Prawicę, dla wpływania na sposób działania urzędów administracji publicznej, mechanizm alokacji zasobów kadrowych i finansowych. Zjawisko to przybierało kilka form. Pierwszą z nich było niedofinansowanie z budżetu państwa zadań, których realizację powierza się samorządom terytorialnym. Wiele na to wskazuje, że w tym przypadku chodziło o dyskredytację jednostek samorządów terytorialnego, wciąż zdominowanych przez partie opozycyjne wobec rządu w oczach ich mieszkańców jako administracji nieefektywnej, niesprawnej i nieskutecznej. Mogło to wynikać z krytycznej postawy władzy wobec zjawiska decentralizacji państwa i preferowaniu przez liderów tej formacji scentralizowanych mechanizmów zarządzania publicznego. Drugim sposobem wpływania na administrację było ograniczenie wielkości środków przyznawanych przez Sejm, zdominowany przez partię rządzącą, na działalność organów administracyjnych krytycznie oceniających działania rządu (np. Biuro Rzecznika Prawa Obywatelskich). Z kolei w przypadku instytucji publicznych cieszących się sympatią rządzącego obozu politycznego obserwowaliśmy zjawisko wzrostu wielkości środków budżetowych trafiających do tego rodzaju instytucji (np. Instytut Pamięci Narodowej). Praktyką często stosowaną, mającą bezpośredni wpływ na sposób działania instytucji, była odmowa przyznania nowych etatów przez rząd lub jego agendy instytucjom, które nie cieszyły się jego sympatią. Wymownym przykładem tej praktyki było nieobsadzanie stanowisk sędziowskich. Powszechnym przykładem obrazującym praktyki wpływania na postępowanie administracyjne były te dotyczące wymiany kierownictwa urzędów (np. w służbie cywilnej) lub też powierzanie prowadzenia spraw administracyjnych urzędnikom/sędziom sprzyjającym obozowi władzy (Mazur, Moźdzeń, Oramus 2018).

Analiza jakości polskiej administracji publicznej w okresie dryfu populistycznego skłania do zwrócenia uwagi na jej następujące cechy:

- centralizacja mechanizmów zarządzania, połączona hierarchizacją wielopoziomowego sprawowania rządów,
- drenaż zasobów instytucji publicznych oraz upolitycznienie służby cywilnej,
- wzmocnienie władzy wykonawczej w wymiarze formalnym i nieformalnym,
- kwestionowanie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, w szczególności dużych miast,
- marginalizowanie roli organizacji pozarządowych i związków zawodowych w deliberatywnym sposobie kształtowania polityk publicznych,
- ograniczenie przejrzystości działania administracji publicznej,
- iluzoryczne wykorzystywanie mechanizmów partycypacji społecznej,
- podważanie znaczenia międzynarodowych instytucji publicznych i demokratycznych reguł rządzenia państwem,
- brak myśli strategicznej i systemu koordynacji długookresowego rozwoju kraju,
- tworzenie patologicznych powiązań instytucjonalnych ograniczających autonomię instytucji o kluczowym znaczeniu dla państwa.

Tabela 10. Zmiany legislacyjne w obrębie służby cywilnej w latach 1996-2019

	Podstawa prawna	Premier	Zakres zmian
1.	Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej	Włodzimierz Cimoszewicz	<ul style="list-style-type: none"> - utworzenie systemu służby cywilnej - powołanie Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej (obsługiwanego przez Urząd Szefa Służby Cywilnej) - powołanie Rady Służby Cywilnej - podział pracowników służby cywilnej na mianowanych i zatrudnionych w administracji rządowej na podstawie umowy o pracę (nie byli częścią korpusu)
2.	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.	Włodzimierz Cimoszewicz	<ul style="list-style-type: none"> - powstanie korpusu urzędników państwowych w celu zapewniania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wywiązywania zadań państwa - organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa - kompetencja, efektywność, neutralność polityczna i służebność (szerzej zob. Mołdawa 2004, s. 16)
3.	Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej	Jerzy Buzek	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie jednolitego ustawodawstwa wobec wszystkich pracowników służby cywilnej - ujednoczenie systemu rekrutacji, selekcji, przywilejów pracowniczych, przebiegu awansu, okresowej oceny pracowników oraz wymogów etyki zawodowej - stosowanie nowego systemu naboru do służby cywilnej na zasadach otwartości i konkurencyjności - kontynuacja urzędu Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej - stosowanie naboru na wysokie stanowiska państwowe w drodze otwartego konkursu prowadzonego przez Szefa Służby Cywilnej
4.	Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw	Leszek Miller	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie możliwości zatrudnienia osób spoza korpusu służby cywilnej na wysokie stanowiska urzędnicze państwa, które powinny być obsadzone w drodze otwartego konkursu przez osoby posiadające dyplom korpusu
5.	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej; Ustawa z 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o krajowej rezerwie kadr i wyższych stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw	Kazimierz Marcinkiewicz	<ul style="list-style-type: none"> - ograniczenie zakresu podmiotowego służby cywilnej poprzez wyłączenie z jej zakresu pracowników średniego szczebla - stanowiska urzędnicze zajmowane wyłącznie w drodze delegowania, przeniesienia z jednostek samorządu terytorialnego lub Naczelnej Izby Kontroli - odejście od zasady neutralności politycznej poprzez wprowadzenie Krajowej Rezerwy Kadr - zlikwidowanie instytucji Szefa Służby Cywilnej - utworzenie Departamentu Służby Cywilnej podległego Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

	Podstawa prawna	Premier	Zakres zmian
6.	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej	Donald Tusk	<ul style="list-style-type: none"> - przywrócenie instytucji Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej - likwidacja Krajowej Rezerwy Kadr i przywrócenie do zakresu służby cywilnej stanowiska wysokich urzędników państwowych - wprowadzenie nowych zasad dotyczących pierwszego zatrudnienia - unormowanie kwestii awansu wewnętrznego, ocen pracowników i programu doskonalenia zawodowego - przywrócenie procedury otwartego naboru - umożliwienie podjęcia pracy w służbie cywilnej przez obywateli Unii Europejskiej
7.	Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw	Beata Szydło	<ul style="list-style-type: none"> - zredukowanie wymogów kwalifikacji na stanowiska wyższego szczebla do minimalnego doświadczenia w pełnieniu stanowisk kierowniczych w sektorze finansów publicznych - wyłączenie wyższych stanowisk w służbie cywilnej spod wymogu oceny okresowej - wprowadzenie procedury zatrudnienia na podstawie mianowania zezwalająca na usunięcie ze stanowiska w dowolnym momencie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Itrich-Drabarek (2020, s. 92-103).

3.6. Podsumowanie

Pokojowa transformacja ustrojowa, tak wielowymiarowa i radykalna jaka dokonała się w Polsce, była wydarzeniem bezprecedensowym. W pierwszym jej okresie (1989-1997) podjęto, zasadniczo pomyślnie, próby zbudowania instytucji publicznych właściwych dla modelu demokratycznego państwa prawa i gospodarki rynkowej. Wiele z tych instytucji udało się zakorzenić w praktyce życia politycznego i gospodarczego, pomimo wysokich kosztów społecznych z tym związanych. Powiodło się także wytyczenie strategicznego kursu przystąpienia Polski do NATO i akcesji z Unią Europejską. Inicjowane w tym czasie reformy administracyjne miały na celu, przede wszystkim, przystosowanie aparatu administracyjnego do warunków demokratycznego państwa prawa. Za kluczowe uważa się należy przeprowadzenie pierwszego etapu reformy samorządowej (1990 r.) oraz uporządkowanie zasad pracy Rady Ministrów (1991 r.) Niezmiernie ważne było także przeprowadzenie reformy centrum rządu (1996-1997). Warto również wspomnieć o utworzeniu Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (1996 r.) oraz przygotowanie ustawy o służbie cywilnej (1996 r.), która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1997 roku.

W okresie przedakcesyjnym (1997-2004) kluczowe stało się, z perspektywy realizacji celów strategicznych naszego kraju, jego przygotowanie do wypełniania tzw. kryteriów kopenhaskich. Kluczowym wydarzeniem dla konsolidowania się demokratycznego porządku instytucjonalnego stało się uchwalenie Konstytucji 2 kwietnia 1997 roku, która uregulowała w Polsce podstawowe zasady ustrojowe.

W sferze gospodarczej celem przygotowań do akcesji było wprowadzanie rozwiązań właściwych dla gospodarki rynkowej oraz wytworzenie jej zdolności konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Szczególnie wiele wysiłku poświęcono dostosowaniu się do warunków konwergencji ekonomicznej, w tym doprowadzeniu do sytuacji, w której maksymalny deficyt budżetowy Polski nie przekracza 3%, a maksymalny poziom całkowitego długu publicznego wynosi poniżej 60% PKB.

W sferze reform administracyjnych priorytetem stało się wprowadzenie do polskiego porządku prawnego *acquis communautaire*. Europeizacja polskiego prawa administracyjnego zachodziła z wykorzystaniem norm prawa obowiązującego oraz instrumentów *soft-law*. W tym okresie nastąpiły istotne przeobrażenia w strukturze organizacyjnej administracji publicznej, a także jej procedurach i trybach działania. Ważnym elementem w procesie inkrementalnego przeobrażenia polskiej administracji za

sprawą wypełniania wymogów akcesyjnych było budowanie etosu służby cywilnej. Co istotne, w analizowanym okresie zdecydowano się jednak na zmianę pierwszej ustawy o służbie cywilnej (1998 r.), czemu towarzyszyły istotne spory polityczne i oskarżenia o jej upolitycznianie.

Do kluczowych zmian, zrealizowanych w tym okresie, zaliczyć należy kolejny etap decentralizacji struktury administracyjnej Polski poprzez wprowadzenie do samorządu terytorialnego poziomu powiatów i województw (1998 r.) oraz wprowadzenie pakietu reform społecznych, w tym reformy ubezpieczeń społecznych (1999 r.), służby zdrowia (1997 r.) i edukacyjna (1999 r.). Na dostrzeżenie zasługuje także powołanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (1997 r.), uchwalenie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (2000 r.), jak również określenie ustroju administracyjnego Miasta Stołecznego Warszawy (2002 r.).

Radykalne zmiany zostały poczynione w sferze działania administracji rządowej. W szczególności wspomnieć należy o reformie centrum administracyjno-gospodarczego kraju (1997 r.) oraz reformie administracji rządowej dotycząca województw (1998 r.). Konsekwencjami tych zmiany było utworzenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w miejsce Urzędu Rady Ministrów (1997 r.), utworzenie Rządowego Centrum Legislacji (2000 r.) oraz powołanie stałego komitetu Rady Ministrów (2002 r.) jako ciała opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Ważnym elementem reform było przyjęcie ustawy o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003 r.). Ponadto stworzono ramy prawne dla wkomponowania organizacji pozarządowych w system realizacji zadań publicznych poprzez przyjęcie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003 r.).

Zmiany wprowadzane w systemie administracji publicznej ocenić należy zasadniczo pozytywnie. Natomiast jednocześnie należy zwrócić uwagę na problem braku strategicznej wizji reformowania administracji publicznej, słabego przywództwa politycznego, niskiej jakości procesów tworzenia, implementacji i monitowania polityk publicznych oraz nieefektywnego systemu zarządzania kadrami.

Modernizacja sektora publicznego w okresie poakcesyjnym (2004-2015) była powiązana z kontynuacją procesu europeizacji. Mimo pozytywnych zmian, jakie niósł za sobą ten kamień milowy w reformowaniu zarządzania publicznego, budził on kontrowersje związane ze sposobem wprowadzania nowych standardów. Podnoszono, że prowadzi on do

automatycznego ich transferu do polskiego porządku normatywnego bez refleksji na temat relewantności tych standardów do kultury organizacyjnej naszej kraju.

Polski system administracji publicznej cechuje się relatywnie wysokim stopniem konserwatyzmu a jego kultura organizacyjna właściwa jest, w dużym stopniu, kulturom organizacyjnym państw Europy kontynentalnej. W ich podstaw leży przekonanie o swoistego rodzaju integralności państwa ze społeczeństwem. Oparte jest ono na autorytecie i uprawnieniach instytucji publicznych. Warto zwrócić uwagę, że w Polsce proces reform zarządzania publicznego z jednej strony jest ograniczany poprzez konserwatywną kulturę administracyjną, z drugiej zaś strony presję społeczną na budowanie lepszej administracji publicznej.

Gospodarka Polski po wejściu w 2004 roku do struktur Unii Europejskiej cechowała się znaczącą dynamiką zmian strukturalnych i instytucjonalnych prowadzących do wzrostu jej zaawansowania technologicznego i pozycji konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych.

Okres poakcesyjny w wymiarze konceptualnym został zdominowany przez ideologię nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*). Zaczerpnięte z praktyki biznesowej rozwiązania miały na celu deregulację i urynkowanie polskiej administracji publicznej oraz nasycenie jej mechanizmami i instrumentami menedżerskimi. W efekcie tych zmian w Polsce doszło do znaczącej ekonomizacji sfery publicznej poprzez m.in. racjonalizację wydatków publicznych, prywatyzację sfery wykonywania zadań publicznych i tworzenie agencji wykonawczych.

Za efekty kluczowych reform w okresie poakcesyjnym uznać należy zmniejszenie liczby urzędów podlegających bezpośrednio premierowi, przyjęcie nowego regulaminu pracy Rady Ministrów wzmacniającego pozycję służb legislacyjnych. Wyrazem zorientowania na dekoncentrację administracji rządowej było wzmacnianie wojewódzkiej administracji zespolonej. Jednocześnie ograniczona została liczba podmiotów funkcjonujących w ramach rządowej administracji niezespolonej. Zmiany te połączono z przekazywaniem administracji rządowej w województwie szeregu kompetencji należących do organów administracji centralnej (2009 r.).

Nie bez znaczenia pozostawały także zmiany wpływające na poprawę efektywności administracji publicznej, co materializowało się w nowych regulacjach dotyczących sposobu wartościowania stanowisk, budżetowania zadaniowego, kontroli zarządczej, informatyzacji, stopniowego wkomponowywania mechanizmu organizacyjnego uczenia się i zarządzania

wiedzą oraz procedur ewaluacyjnych. Podjęto także próbę depolityzacji służby cywilnej (2006 r., 2008 r.) oraz działania na rzecz doskonalenia kadr samorządowych poprzez wprowadzenie ustawy o pracownikach urzędów samorządowych (2008 r.).

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia uregulowania zasad i mechanizmów finansów publicznych (2009 r.) oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (2008 r.). Warto także wspomnieć o przyjęciu koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 roku (2014 r.). Ponadto wprowadzono zasadę oceny skutków przygotowywanych regulacji (2001 r.) oraz określano zasady prowadzenia polityki rozwoju, które stały się podstawą dla tworzenia strategii rozwojowych kraju (2006 r.). W tym okresie przyjęto także pakiet dokumentów programowych, w tym Raportu Polska 2030 (2009 r.).

Okres ten charakteryzował się intensywną absorpcją środków unijnych oraz konsolidacją rozwiązań właściwych dla wartości i standardów europejskiej administracji publicznej, jak również decentralizacją i dekoncentracją zadań publicznych.

Relatywnie skonsolidowane demokracje części państw Europy Środkowo-Wschodniej w ostatnich latach zmieniają kurs. Wśród państw, które odchodzą od wartości i zasad demokratycznego państwa prawa i liberalnej demokracji znajduje się także Polska. Sprzeciw populistów skierowany jest wobec neoliberalnemu porządkowi instytucjonalnemu dominującemu w świecie Zachodu. Kwestionują oni konstytucyjnie określony trójpodział władzy, praworządność konstytucjonalizmu, prawa mniejszości oraz wartości liberalno-demokratycznego państwa prawa.

W okresie dryfu populistycznego (2015-2019) w Polsce zaszły istotne zmiany w systemie administracji publicznej. Coraz wyraźniej eksponowana była logika odwracania dotychczasowych kierunków reform i ich efektów. Znacząca część zmian wprowadzanych do logiki działania instytucji publicznych służyć miała wzmocnieniu pozycji rządu centralnego, celem radykalnej przebudowy reguł i mechanizmów życia gospodarczego i społecznego bez czego, zdaniem rządu, nie sposób realizować celów strategicznych państwa. Elementem tych zmian stała się nasilająca się centralizacja państwa oraz marginalizowanie zdecentralizowanych mechanizmów zarządzania publicznego. Postępująca centralizacja może prowadzić do osłabienia zdolności państwa do wykonywania jego zasadniczych funkcji, niosąc za sobą niebezpieczeństwo entropii i osłabienia państwa.

Rząd Zjednoczonej Prawicy wprowadził szereg rozwiązań zmierzających do podporządkowania sobie administracji publicznej, w tym zwiększył on uprawnienia premiera i rządu poprzez wzmocnienie mechanizmów zarządzania i kontroli, ograniczenie

horyzontalnego rozproszenia władzy oraz ograniczenie autonomii jednostek niższego szczebla i agencji wykonawczych, stanowiących przeciwwagę dla rządu centralnego.

Jakość zarządzania publicznego w Polsce uległa znaczącemu obniżeniu w ostatnich latach. Negatywne symptomy można dostrzec w wymiarze obniżania jakości demokracji, naruszania zasad praworządności, pogorszenia poziomu skuteczności rządów, lekceważenia konsultacji społecznych oraz skrajnej polityzacji służby cywilnej, jak i narastającej centralizacji i etatyzacji administracji publicznej. Te negatywne tendencje znajdują odzwierciedlenie w rankingach jakości rządzenia sporządzanych przez renomowane instytucje międzynarodowe.

Po 1989 roku w Polsce mamy do czynienia z nieustającym procesem redefiniowania misji i funkcji administracji publicznej. Ramami konceptualnymi dla podejmowanych reform zarządzania publicznego były standardy zakorzenione w demokratycznych państwach europejskich oraz rozwiązania będące wytworem nieustannie dokonywujących się przeobrażeń geopolitycznych. Konsekwencją tych ruchów był proces transformacji w sferze politycznej, gospodarczej i ustrojowej (Kulesza 2002, s. 191). Wraz z tymi procesami przemian w Polsce ewoluował obowiązujący model zarządzania publicznego. Od modelu administracji weberowskiej (władczej), przez akomodację modelu rynkowego i model administracji partycypacyjnej (Rydlewski 2015, s. 141) aż po model odwołujący się do założeń neoweberyzmu. Kontekstowym uzupełnieniem tej trajektorii reform zarządzania publicznego jest okres dryfu populistycznego właściwego dla rządów tzw. Zjednoczonej Prawicy²⁵⁶.

W okresie od 1990 do 1998 roku zostały przeprowadzone wielkie reformy makroekonomiczne oraz reformy o znaczeniu strukturalnym i systemowym, które polegały na utworzeniu nowego podziału jednostek terytorialnych oraz nowego podziału i funkcji administracyjnych państwa. Przeprowadzono wiele reform w obszarze służby cywilnej, sądownictwa, partycypacji publicznej, zarządzania publicznego i gospodarki (Sienkiewicz i Michałowski 2017, Izdebski i Kulesza 2004).

W większości państw, tzw. nowych demokracji, obserwujemy „zmęczenie demokracją” wyrażające tęsknotę za onnipotentnym państwem. Choć spekulacje o upadku demokracji pozostają nadal spekulacjami (Diamond 2016, Runciman 2018), to oczywiste wydaje się powszechne pogorszenie cech związanych z demokratycznym rządzeniem

²⁵⁶ W skład obozu Zjednoczonej Prawicy w okresie 2014-2019 wchodziły partie takie jak Prawo i Sprawiedliwość i Solidarna Polska.

w każdym z funkcjonujących reżimów (Waldner i Lust 2018, s. 8). Unia Europejska, która dotąd uważana była za gwarant przemian demokratycznych, przechodzi bezprecedensowy kryzys demokratyczny, gospodarczy, globalizacyjny i populistyczny. Pojęciem, które dobrze odzwierciedla aktualny stan rzeczy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej jest „chuligaństwo poakcesyjne”, obrazujące również słabość instytucji UE w stosunku do państw, które są już członkiem ich struktur (Rupnik i Zielonka 2013, s. 3).

Rząd Zjednoczonej Prawicy, wykorzystując społeczne frustracje i resentymenty, skutecznie, mając na względzie realizację celów partyjnych, stosował retorykę *stricte* populistyczną. Ten silnie widoczny dryf populistyczny znajduje swe źródło w dwóch zjawiskach. Pierwszym z nich jest globalizacja ekonomiczna, która pogłębia nierówności ekonomiczno-społeczne. Druga przyczyna wiąże się z globalizacją polityczną będącą efektem tzw. trzeciej fali demokracji (Huntington 1995), która wyposaża obywateli w instrumenty nieodpowiedzialnego i bardzo wpływowego nacisku, podważającego fundamenty demokratycznego państwa prawa (Diamond i Plattner 2009). Innym problemem było osłabianie, za rządów Zjednoczonej Prawicy, siły oddziaływania zjawiska europeizacji, a nawet odchodzenie od już wdrożonych rozwiązań lub przyjmowanie praktyk godzących w reguły demokratycznego państwa prawa (Baran i Mazur 2022b).

Na osobne i kompleksowe rozważania zasługuje problematyka służby cywilnej i jej upolitycznienia (Wilson 1887, Weber 1946, Downs 1967, Niskanen 1971, Aberbach, Putnam i Rockman 1981, McCubbins i Page 1987, Hood i Lodge 2006, Peters i Pierre 2001). W Polsce reformy służby cywilnej doprowadziły do jej uzależnienia lub całkowitego upolitycznienia z rozróżnieniem na analizowane okresy (Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 63). Zdaniem wielu badaczy skala tego zjawiska w Europie Środkowo-Wschodniej jest znacznie większa niż u naszych zachodnich sąsiadów. Ponadto zmiany te wyróżniało brak ciągłości, radykalność w odwracaniu zmian w momencie objęcia władzy przez nowy rząd (Meyer-Sahling 2009, 2011) oraz imitacyjność rozumiana jako stosowanie rozwiązań właściwych skonsolidowanym demokracjom bez ich instytucjonalnego zakorzenia i osadzenia w kulturze administracyjnej (Nunberg 1999, Painter i Peters 2010, Van der Meer, Raadschelders i Toonen 2015). Wskazane zjawiska podważają jakość rządzenia w tych państwach, osłabiają jego funkcjonalność (Goetz i Wollman 2001) oraz zdolność do efektywnego uczestnictwa w Unii Europejskiej (Goetz 2001, Dahlström i in. 2012, Meyer-Sahling i Veen 2012). Innymi konsekwencjami są: partyjna lojalność (Meyer-Sahling 2009), niskiej jakości świadczenie usług publicznych (Holmberg i Rothstein 2012) i utrata zaufania

do administracji (Peters i Pierre 2001. Powodów tak zarysowanej specyfiki tej części Europy należy doszukiwać się w tle historycznym, a szczegółowiej – w systemie nomenklatury (König 1992, Goetz i Wollmann 2001, Goetz i Hellmut 2001, Mair, Kopecky i Spirova 2012), konwenującego z logiką zależności od ścieżki promowaną przez nurt instytucjonalizmu historycznego (Hall i Taylor 1996, Pierson 2000a. Upolitycznienie polskiej służby cywilnej niczym nie różniło się od powyższych stwierdzeń.

Odpiływy i przypiływy tego zjawiska w Polsce wyjaśniane są przez Stanisława Mazura, Michała Możdżenia i Marka Oramusa w oparciu o teorie „niedokończonej transformacji” i „niedojrzałości instytucjonalnej” składającej się na „niekompletność” i „instrumentalizację instytucji”²⁵⁷. Problem tzw. niedokończonej transformacji odwołuje się do antagonistycznego podziału między pragmatyków będących zwolennikami stopniowej i ewolucyjnej zmiany w służbie cywilnej (polityczni oportuniści) a radykałami opowiadającymi się za fundamentalnymi i głębokimi zmianami w służbie cywilnej (przeciwnicy ideologiczni). Ta druga grupa w pewnym stopniu wyjaśnia kolejny problem polegający na niedojrzałości instytucjonalnej, w ramach której niekompletność instytucjonalna oznacza asymilowanie tylko wybranych komponentów instytucji do rzeczywistości społecznej, podczas gdy pozostałe z nich internalizowane są tylko powierzchownie. O tym, które elementy instytucji będą miały wpływ na emocje i wyobrażenia społeczeństwa decydują politycy i inny wpływowi aktorzy, kierując się swoimi subiektywnymi motywacjami. Model służby cywilnej oscyluje między modelem upolitycznienia otwartego a upolitycznienia politycznego ze stosunkowo krótkimi okresami upolityczniania umiarkowanego (Mazur, Możdżeń i Oramus 2018, s. 63-67). Na szczeblu centralnym od 1998 roku w polskim systemie służby cywilnej utrzymywana jest odrębność sfery politycznej i administracyjnej, z jednej strony wspierana konstytucyjną gwarancją niezależności służby cywilnej, z drugiej obsadzaniem stanowisk wysokich urzędników państwowych²⁵⁸ z nadania partyjnego (Meyer-Sahling i Veen 2012). Skala i zakres wyzwania odpolitycznienia służby cywilnej uwydatnia znaczenie „luki implementacyjnej” (Meyer-Sahling 2009). Szacunkowo wartość powierzania władzy osobom o tożsamych poglądach co władza rządząca wynosi między 70 a 90% (Meyer-Sahling i Veen 2012).

²⁵⁷ Zagadnienie instrumentalizacji instytucji zostało wyjaśnione we wcześniejszym fragmencie pracy.

²⁵⁸ Stanowiska te obejmą kierowników urzędów i oddziałów w urzędach. W latach 1998-2006 i 2009-2015 stanowiska te były w znacznej mierze apolityczne. W latach 2007-2008 doszło do ich częściowego upolitycznienia. Od 2016 roku jesteśmy świadkami pełnego upolitycznienia służby cywilnej (szerzej zob. Mazur, Możdżeń i Oramus 2018).

Grzegorz Rydlewski wyróżnił dziesięć prawidłowości i tendencji odzwierciedlających trajektorię rządzenia w okresie stu lat od 1918 roku:

1. Proces obejmował zmiany o charakterze jakościowym, które nie miały charakteru linearnego.
2. Rządzeniu na stałe towarzyszy wpływowa interakcja ze strony otoczenia zewnętrznego społecznego, politycznego i międzynarodowego.
3. Zmiany mają zróżnicowane podłoże aksjologiczne i fundamentalno-instytucjonalne. Demokracja miała różne natężenia i zahamowania.
4. Centrum władzy stanowi rząd skupiony na państwie oraz jego ustroju politycznym i gospodarczym.
5. Od 1989 roku przeprowadzane są widoczne zmiany w modelu rządzenia.
6. Model rządzenia od początku transformacji po dziś dzień jest przedmiotem zasadniczego sporu politycznego i społecznego.
7. Rządzenie jest zjawiskiem wieloaspektowym wymagającym synergii wszystkich potencjałów państwa.
8. Optymalny model rządzenia w Polsce uzależniony jest od zdolności osób zajmujących wysokie stanowiska, umiejętności wykorzystania wiedzy, sprawnie działających instytucji publicznych.
9. Przebieg zmian przeplatany jest łamaniem zasad działania z ewolucyjnym doskonaleniem.
10. Polska stosuje się do uwarunkowań poszerzającego się katalogu dobrego rządzenia (Rydlewski 2018, s. 379).

Analizując reformy zarządzania publicznego w Polsce, warto zwrócić uwagę na wpływ, jaki wywiera na nie ustrój parlamentarno-gabinetowy. Z powodu jego wysokiej skuteczności, wynikającej z faktu, że rząd może inicjować proces ustawodawczy, oraz występowania zdyscyplinowanej większości parlamentarnej, która wspiera prace rządu, może on sprzyjać procesom modernizacyjnym. Warto także zauważyć, że ustrój parlamentarno-gabinetowy sprzyja wdrażaniu inkrementalnych, tak ze względu na dynamikę, jak i charakter, zmian instytucjonalnych.

Ważnym dla zrozumienia procesu reform zarządzania publicznego jest interpretacja wpływu elit na jego przebieg. W polskiej praktyce administracyjnej wyraźnie dostrzegalna, w ostatnich dziesięcioleciach, była dominująca pozycja elit politycznych względem elit administracyjnych. W czasach populistycznego dryfu nastąpiło *de facto* zintegrowanie

w wymiarze aksjologicznym i funkcjonalnym elit politycznych i administracyjnych. Zjawisko to miało negatywny wpływ na jakość działania administracji publicznej. Wpływ pozostałych elit należy ocenić proporcjonalnie w przypadku wszystkich okresów analizy.

W przypadku systemu administracyjnego Polska jest państwem unitarnym o zdecentralizowanej strukturze administracji publicznej. Oznacza to, że proces reform zarządzania publicznego, na ogół, zmierzał do zdecentralizowania władzy i wzrostu skuteczności mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Kierunki tych zmian nadawała niewielka grupa decydentów politycznych, zaangażowana w procesy zmian, która wykazywała wysoką skuteczność działania reformatorskiego. Należy dostrzec, że na kilkudziesięciu lat nasz kraj wpisał się w globalną trajektorię modernizacji sektora publicznego polegającą na decentralizacji struktur państwa i ich uelastycznieniu. W 2015 roku odnotowano zwrot tego podejścia, który wynikał głównie z negatywnych konsekwencji „rozluźnienia” państwa (fascynacja modelem rynkowym), nieefektywnością złożonych struktur koordynacji (orientacja na model współzarządzania publicznego oraz tęsknotą za onnipotentnym państwem (powrót do założenia o niezawodności biurokracji).

Końcowym elementem rozważań nad reformami zarządzania publicznego jest ich strategia. W Polsce dominujące wydaje się być podejście cechujące się niskim poziomem zgodności programowej, brakiem ciągłości, radykalnymi zmianami i niskim potencjałem organizacyjnego uczenia się. Na ogół liderzy tych reform stosują podejście polityczne polegające na postrzeganiu administracji jako narzędzia politycznego, którego kształt i funkcje, są wypadkową interesów i wpływów politycznych. W tej perspektywie reformy publiczne są raczej postrzegane jako przedsięwzięcia służące redefiniowaniu funkcji i struktur administracyjnych pod kątem oczekiwań kluczowych aktorów politycznych i popierających ich środowisk niż działania mające na celu podniesienie efektywności i skuteczności działania.

Reformy zarządzania publicznego inicjowane w Polsce w pierwszym okresie transformacji miały charakter systemowy prowadzący do zmian kompleksowych. Reformy podejmowane w ostatnich latach mają charakter inkrementalny i fragmentaryczny.

Niebagatelny wzywaniem dla administracji publicznej w Polsce i na świecie okazał się kryzys pandemiczny (Wojnicki 2022, s. 40). Instytucje państwa zostały zmuszone do nagłej adaptacji do wykonywania swoich zadań na odległość, w warunkach stale rosnącego zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa. Do powyższych obserwacji należy dodać etap

populistycznego dryfu wpisujący się w logikę zmian zachodzących pod wpływem wyłaniających i ścierających się idei. Zwrot w kierunku liberalnej demokracji będzie możliwy, jeśli na arenie krążących idei pojawią się te przywracające wiarę w państwo prawa ze swobodnie zachodzącymi procesami społecznymi i gospodarczymi. Kluczowe dla powodzenia tego procesu jest to na ile w świadomości społecznej Polaków ugruntowane zostały wartości liberalne i demokratyczne. Równie ważnym aspektem jest postawa elit, na których spoczywa obowiązek powrotu na właściwy kurs rozwoju kraju oraz tworzenia i utrzymywania racjonalnych instytucji. Jeśli chodzi o tempo odchodzenia od populistycznego dryfu, zaleca się relatywnie szybką reakcję w wymiarze instytucjonalnym. Czynnikiem sprzyjającym może okazać się członkostwo w Unii Europejskiej, które odegrało podobną rolę ponad dwie dekady temu w okresie akcesji. Charakter zmian inkrementalnych powinien natomiast odnosić się do budowy społecznego konsensusu na rzecz legitymizacji reguł i wartości państwa liberalno-demokratycznego (Baran i Mazur 2022b).

Rozdział czwarty: Założenia metodologiczne pracy

4.1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział dysertacji ma charakter metodologiczny. Przedstawiono w nim uzasadnienie wyboru przedmiotu badawczego, jak i zaprezentowano w nim jego charakterystykę, eksponując w szczególności występującą w tym zakresie lukę badawczą. W dalszej części tego rozdziału omówiono cele i hipotezy pracy doktorskiej oraz powiązane z nimi pytania badawcze. W części końcowej scharakteryzowano metodykę badań oraz zamieszczono kwestionariusz wywiadu.

4.2. Uzasadnienie wyboru problemu badawczego

Zagadnienie reform zarządzania publicznego nabiera istotnego znaczenia, zarówno w wymiarze badawczym, jak i aplikacyjnym. Dzieje się tak z powodu rosnącej roli współczesnego państwa (Karagiannis 2007, Gilpin 2011). Jego wpływ przejawia się w przestrzeni stanowienia oraz egzekwowania reguł normujących życie społeczno-gospodarcze, polityk publicznych, ładu publicznego, redystrybucji dochodu narodowego oraz procesu świadczenia usług publicznych (Stiglitz 2021).

Cywilizacyjne wyzwania z jakimi obecnie mierzy się świat, w tym walka z recesją wywołaną między innymi zachwianiem fundamentów bezpieczeństwa międzynarodowego, nierównościami społecznymi, starzeniem się społeczeństwa, ocieplaniem się klimatu oraz zagrożeniami dla zdrowia publicznego, nakładają na decydentów publicznych dodatkowe powinności wynikające z narastających oczekiwań społecznych, jak również zdolności instytucji publicznych do adaptacji wobec dynamicznie zmieniających się okoliczności w sferze działania sektora publicznego (Robinson 2020, Mazzucato 2021). Powszechne przekonanie o rosnącej interwencjonistycznej roli państwa wynika także z faktu niedoskonałości mechanizmów rynkowych: nieefektywności dystrybucji dóbr publicznych oraz braku odpowiedniej współpracy między aktorami życia publicznego (Stiglitz 2004, Giza 2013).

Efektywność i skuteczność działań państwa silnie wpływa na dynamikę społeczno-gospodarczych procesów rozwojowych, budowanie konkurencyjności i innowacyjności krajowych gospodarek, realizację celów strategicznych państwa i spełnianie aspiracji jego

obywateli. W literaturze przedmiotu te specyficzne właściwości określa się jako „potencjał jakości rządzenia” lub „potencjał instytucjonalny” (Kooiman 2003, Dahlström, Peters i Pierre 2011, Rothstein 2011, Giza 2013, Dahlström i Lapuente 2017).

Przemoczny wpływ fenomenu zarządzania publicznego na jakość rządzenia budzi zainteresowanie nie tylko badaczy poszukujących efektywniejszych i skuteczniejszych reguł i mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi, lecz także decydentów publicznych coraz lepiej rozumiejących wagę tego zagadnienia. Zainteresowanie to przejawia się między innymi w zachodzącym w ostatnich dziesięcioleciach procesie głębokich przeobrażeń modeli zarządzania publicznego. Istotnym elementem namysłu nad zagadnieniem jakości rządzenia jest koncepcja krążenia idei oraz powiązana z nią ewolucja modeli zarządzania publicznego.

Resumując, współczesne państwo zyskuje coraz większy wpływ na życie zbiorowe. Kluczowego znaczenia nabiera w tym kontekście jakość zarządzania publicznego. Kwestia ta staje się kategorią centralną, szczególnie dla państw, które początkiem lat 90. XX wieku rozpoczęły proces głębokiej transformacji ustrojowej. Po 30 latach tego burzliwego ciągu zdarzeń warto postawić pytanie: na ile cele, które przyświecały reformom zarządzania publicznego w Polsce zostały osiągnięte i przyczyniły się do budowania nowoczesnego, sprawnie zarządzanego państwa, zdolnego do rozwiązywania kompleksowych problemów społeczno-gospodarczych i świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie stanowiło powód wyboru tematu tej dysertacji.

4.3. Charakterystyka obszaru badań

Na przedmiot badań składają się następujące zagadnienia:

1. Koncepcja krążenia idei jako podstawowego czynnika zmiany instytucjonalnej.
2. Modele zarządzania publicznego.
3. Reformy zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019.

Koncepcja krążenia idei

U podstaw teoretycznych pracy doktorskiej znalazła się konceptualizacja analizy reform zarządzania publicznego poprzez odwołanie się do koncepcji krążenia idei. Podejście to opiera się na przekonaniu, że idea jest podstawowym czynnikiem wywołującym zmianę instytucjonalną. Z kolei ta ostatnia uruchamia procesy przekształcania dominującego

modelu zarządzania publicznego lub powstanie nowego paradygmatu. Podstawowym źródłem rozwoju, jak i upadku idei, jest natura ich współzależności z instytucjami i ich otoczeniem. W zależności od charakteru tej relacji idee zyskują na znaczeniu lub tracą swoją istotność (Mazur 2020).

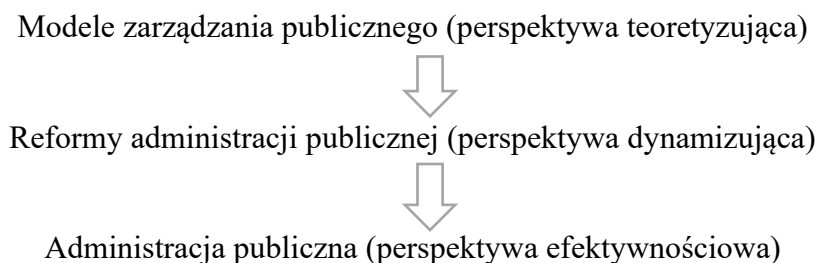
Wielowymiarowość i dynamiczne ujęcie współzależności występujących między kluczowymi kategoriami aksjonormatywnymi porządku instytucjonalnego (aktorzy, idee, instytucje, krążenie idei, przerwana równowaga, wytwórcy idei, zmiana instytucjonalna) tworzą wartościową perspektywę teoretyczną dla analizy i interpretacji kompleksowego procesu reform zarządzania publicznego oraz tworzenia uogólnień teoretycznych dla tego zjawiska. Mowa jest o ideach zarządzania publicznego, wśród których cyrkulacja idei jest rozumiana jako krążenie idei, ich kreowanie, niwelowanie i powracanie. W efekcie tych zjawisk mamy do czynienia z hybrydyzacją idei i procesem ich permanentnego redefiniowania.

Rozważania nad cyrkulacją idei odniesiono do czterech modeli zarządzania publicznego: weberyzmu, nowego zarządzania publicznego, współzarządzania publicznego oraz modelu neoweberowskiego²⁵⁹.

Modele zarządzania publicznego

Wyróżnia się cztery modele zarządzania publicznego:

- a) biurokratyczny,
- b) rynkowy,
- c) współzarządzanie publiczne,
- d) neoweberowski.



Rysunek 5. Komplementarność relacji przedmiotu badawczego

Źródło: opracowanie własne.

²⁵⁹ Zostały one szczegółowo opisane w rozdziale II.

Relacje elementów konstytuujących strukturę przedmiotu badania mają charakter współzależny²⁶⁰. Zależności logiczne występują między modelami i strategiami reform zarządzania publicznego, a specyfiką administracji publicznej cechują się oddziaływaniem zwrotnym. Współzależności między modelami zarządzania publicznego i specyfiką administracji publicznej przybierają natomiast postać związku o charakterze referencyjnym, warunkowanym strategiami reform zarządzania publicznego. W odniesieniu do przypisanych wartościujących perspektyw, paradygmaty zarządzania publicznego stanowią normatywny punkt wyjścia dla zmiany instytucjonalnej, w której reformy zarządzania publicznego pełnią funkcję narracyjną wobec wykorzystywanych mechanizmów i form krążenia idei.

Administracja publiczna w tak zarysowanym układzie zależności powinna wpływać na kształt porządku instytucjonalnego, w tym na taksonomię i naturę podstawowych funkcjonalności sektora publicznego.

Modernizacja administracji publicznej w Polsce w latach 1989-2019

Administracja publiczna poddawana jest od wielu lat istotnym zmianom. Służą one podniesieniu jej sprawności i efektywności w realizacji zadań publicznych (Pollitt i Bouckaert 2017, s. 2). W dysertacji tej modernizacja administracji publicznej analizowana jest w czterech okresach:

- a) transformacji ustrojowej (1989-1997),
- b) przedakcesyjnym (1997-2004),
- c) poakcesyjnym (2004-2015),
- d) dryfu populistycznego (2015-2019).

W procesie modernizacji zarządzania publicznego w Polsce odnaleźć można zróżnicowane podejścia modernizacyjne, które zawierały w sobie kombinacje i ko-kreację działań liniowych, dialektycznych i kontekstowych (Bouckaert 2009). Czasowym rekonfiguracjom ulegały założenia tych reform (Perry i Kraemer 1983), jak również zmieniały się modele leżące u ich podstaw – począwszy od modelu współzależności sektorowej (Metcalf i Richards 1987), poprzez wprowadzanie w administracji publicznej mechanizmów służących zaangażowaniu obywateli w sprawy publiczne (Pierre 1995), implementację modelu współzarządzania publicznego (Clarke i Newman 1997), czy też

²⁶⁰ Oparty na logicznym wnioskowaniu.

zastosowanie strategii systemowej, integrującej cele społeczne z kontekstem środowiskowym i celami aparatu państwa (König 1996)²⁶¹.

4.4. Wskazanie luki badawczej

Dysertacja pt. „Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne” stanowić może istotne uzupełnienie luki badawczej w zakresie naukowej analizy modernizacji sfery zarządzania publicznego w naszym kraju. Ograniczenie tej luki może dokonać się na czterech płaszczyznach.

Płaszczyzna konceptualna

Prace naukowe poświęcone problematyce reform zarządzania publicznego w Polsce na ogół przybierały postać opracowań podejmujących to zagadnienie w sposób fragmentaryczny (koncentracja na określonym problemie) lub empiryczny (przywołanie danych jednostkowych o charakterze cząstkowym). W pracach tych, w przemożnej części, niewiele miejsca poświęcano kwestii budowania szerszej perspektywy teoretycznej. Przedmiotowa dysertacja jest próbą wykorzystania oryginalnej koncepcji krążenia idei jako ram teoretycznych i interpretacyjnych procesu reformowania instytucji publicznych w Polsce. Ujęte w niej kategorie (aktorzy, idee, instytucje, krążenie idei, przerwana równowaga, wytwórcy idei, zmiana instytucjonalna) oraz sposób ich powiązania sygnalizują jej potencjał analityczny i interpretacyjny.

Płaszczyzna analityczna

Prace naukowe podejmujące zagadnienie reform modeli zarządzania publicznego w Polsce w zdecydowanej większości skupiają się na określonych ich elementach lub przedziałach czasowych. W przedmiotowej rozprawie zakres problemowy obejmuje całość reform zarządzania publicznego oraz okres 1989-2019. W literaturze przedmiotu, tak polskiej, jak i zagranicznej, brak jest holistycznego co do zakresu problemowego, jak i okresu analizy opracowania naukowego.

²⁶¹ Szczegółowy opis wymienionych okresów w ujęciu chronologicznym stanowi zawartość rozdziału III.

Płaszczyzna faktograficzna

Wartością dodaną pracy doktorskiej jest zebranie i uporządkowanie informacji dotyczących reform zarządzania publicznego w Polsce w okresie 30 lat. Tym samym, efektem dysertacji jest uporządkowanie, często rozproszonej, wiedzy o procesie reform zarządzania publicznego w Polsce od początku transformacji ustrojowej po współczesność. Stanowi ona wartościowe źródło wiedzy o przesłankach i konsekwencjach tych reform, wzbogacone ich zaawansowaną teoretyczną interpretacją.

Płaszczyzna dialogiczna

Większość opracowań naukowych, w których podjęto zagadnienie reform zarządzania publicznego w Polsce cechuje się, co już sygnalizowano, relatywnie wąskim zakresem problemowym, empiryczno-opisowym charakterem oraz stosunkowo słabo rozwiniętą podstawą teoretyczną. Okoliczności te powodują, że intelektualna obecność tych opracowań w badaniach międzynarodowych jest słabo dostrzegalna, pomimo ich niewątpliwych walorów poznawczych. Przedmiotowa dysertacja – poprzez jej opisane powyżej cechy – mogłaby zostać dostrzeżona w międzynarodowym środowisku badaczy reform zarządzania publicznego.

Tabela 11. Zestawienie celów, hipotez i pytań badawczych

Cel podstawowy	Cele szczegółowe	Hipotezy	Pytania badawcze
Ocena procesu reform zarządzania publicznego podejmowanych w Polsce w latach 1989-2019	<p>1. Konceptualizacja podejścia badawczego, określanego mianem krążenia idei, osadzonego w wybranych nurtach nowego instytucjonalizmu: historycznego, socjologicznego, wyboru publicznego.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hipoteza 1: Koncepcja krążenia idei stanowi wartościową podstawę dla budowania konstruktów teoretycznych służących ocenie przesłanek, przebiegu i efektów reform zarządzania publicznego. ▪ Hipoteza 2: Zjawisko krążenia idei stanowi podstawowy czynnik zmiany instytucjonalnej poprzedzającej ewolucję lub odrzucenie określonego modelu zarządzania publicznego. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Na czym polega koncepcja krążenia idei, jakie są jej elementy składowe oraz jakie występują między nimi zależności? 2. Czy koncepcja krążenia idei znajduje oryginalne zastosowanie dla celów przedmiotowej dysertacji?
	<p>2. Identyfikacja przesłanek, określenie strategii oraz analiza konsekwencji reform zarządzania publicznego na arenie międzynarodowej.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hipoteza 3: W procesach reform zarządzania publicznego w ostatnich dziesięcioleciach ukształtowały się cztery podstawowe paradygmaty zarządzania publicznego (model biurokratyczny, nowe zarządzanie publiczne; współzarządzanie publiczne; neoweberyzm), stanowiące podstawę dla większości reform publicznych podejmowanych na świecie, przybierając w praktyce ich stosowania formy hybrydowe. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Jakie były podstawowe przesłanki, strategie i konsekwencje wdrażania rynkowych reform zarządzania publicznego (nowe zarządzanie publiczne)? 4. Jakie były podstawowe przesłanki, strategie i konsekwencje wdrażania reform partycypacyjnych (współzarządzanie publiczne)? 5. Jakie były podstawowe przesłanki, strategie i konsekwencje wdrażania reform neoweberowskich (neoweberyzm)?

Cel podstawowy	Cele szczegółowe	Hipotezy	Pytania badawcze
	<p>3. Analiza i ocena celów, przebiegu i konsekwencji reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hipoteza 4: Proces reform zarządzania publicznego w Polsce był wypadkową konfrontacji konkurujących ze sobą wytwórców idei, którzy narzucili kształt dyskursu modernizacyjnego, a w konsekwencji wprowadzili preferowane przez siebie reformy zarządzania. ▪ Hipoteza 5: Reformy zarządzania publicznego podejmowane w Polsce cechuje chaotyczność, niespójność, brak konsekwencji oraz narastający dryf populistyczny. 	<p>6. Jacy aktorzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform zarządzania publicznego w Polsce?</p> <p>7. Jakimi mechanizmami posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnia i zyskania społecznej legitymizacji?</p> <p>8. Jakie były podstawowe mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego?</p> <p>9. W jaki sposób krążenie idei wpływało na kierunek zmiany instytucjonalnej?</p> <p>10. Jaki był charakter zmian instytucjonalnych?</p> <p>11. W jakich okolicznościach dochodziło do przerwania równowagi instytucjonalnej?</p>
	<p>4. Określenie kierunków reform służących podniesieniu jakości zarządzania publicznego w Polsce.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hipoteza 6: Zasady i mechanizmy neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego w stopniu najpełniejszym odpowiadają potrzebom naszego państwa. 	<p>12. Dlaczego wdrażanie paradygmatu nowego zarządzania publicznego w systemie polskiej administracji publicznej obarczone jest wysokim ryzykiem niepowodzenia?</p> <p>13. Jakie są podstawowe ograniczenia paradygmatu współzarządzania publicznego w kontekście jego instytucjonalizacji w polskiej administracji publicznej?</p> <p>14. Dlaczego paradygmat neoweberowski w stopniu najpełniejszym odpowiada potrzebom polskiej administracji publicznej?</p>

Zródło: opracowanie własne.

4.5. Cel pracy, hipotezy badawcze lub pytania badawcze

Cele pracy

Podstawowym celem dysertacji jest ocena reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019. Tak określone celowi podstawowemu towarzyszą następujące cele szczegółowe:

- Cel szczegółowy 1: Konceptualizacja podejścia badawczego, określanego mianem krążenia idei, osadzonego w wybranych nurtach nowego instytucjonalizmu: historycznego, socjologicznego, wyboru publicznego.
- Cel szczegółowy 2: Identyfikacja przesłanek, określenie strategii oraz analiza konsekwencji reform zarządzania publicznego na arenie międzynarodowej.
- Cel szczegółowy 3: Analiza i ocena celów, przebiegu i konsekwencji reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019.
- Cel szczegółowy 4: Określenie kierunków reform służących podniesieniu jakości zarządzania publicznego w Polsce²⁶².

Hipotezy

Dla realizacji celów określonych w dysertacji sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- Hipoteza 1: Koncepcja krążenia idei stanowi wartościową podstawę teoretyczną służącą ocenie przesłanek, przebiegu i efektów reform zarządzania publicznego.
- Hipoteza 2: Zjawisko krążenia idei stanowi podstawowy czynnik zmiany instytucjonalnej poprzedzającej ewolucję lub odrzucenie określonego modelu zarządzania publicznego.
- Hipoteza 3: W procesach reform zarządzania publicznego w ostatnich dziesięcioleciach ukształtowały się cztery podstawowe paradygmaty zarządzania publicznego (model biurokratyczny, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie publiczne, neoweberyzm), stanowiące podstawę dla większości reform publicznych podejmowanych na świecie, przybierając w praktyce ich stosowania formy hybrydowe.

²⁶² Co istotne, określenie katalogu pożądanych zmian będzie wprost wyprowadzone z wyników badań i to w oparciu o nie będą formułowane stosowne rekomendacje.

- Hipoteza 4: Proces reform zarządzania publicznego w Polsce był wypadkową konfrontacji konkurujących ze sobą wytwórców idei, którzy narzucili kształt dyskursu modernizacyjnego, a w konsekwencji wprowadzili preferowane przez siebie reformy zarządzania.
- Hipoteza 5: Reformy zarządzania publicznego podejmowane w Polsce cechowały chaotyczność, niespójność, brak konsekwencji oraz narastający dryf populistyczny.
- Hipoteza 6: Zasady i mechanizmy neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego w stopniu najpełniejszym odpowiadają potrzebom państwa polskiego.

Pytania badawcze

Integralnym elementem pracy są następujące pytania badawcze:

1. Na czym polega koncepcja krążenia idei, jakie są jej elementy składowe oraz jakie występują między nimi zależności?
2. Czy koncepcja krążenia idei znajduje oryginalne zastosowanie dla celów przedmiotowej dysertacji?
3. Jakie były podstawowe przesłanki, strategie i konsekwencje wdrażania rynkowych reform zarządzania publicznego (nowe zarządzanie publiczne)?
4. Jakie były podstawowe przesłanki, strategie i konsekwencje wdrażania reform partycypacyjnych (współzarządzanie publiczne)?
5. Jakie były podstawowe przesłanki, strategie i konsekwencje wdrażania reform neoweberowskich (neoweberyzm)?
6. Jacy aktorzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform zarządzania publicznego w Polsce?
7. Jakimi mechanizmami posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji?
8. Jakie były podstawowe mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego?
9. W jaki sposób krążenie idei wpływało na kierunek zmiany instytucjonalnej?
10. Jaki był charakter zmian instytucjonalnych?
11. W jakich okolicznościach dochodziło do przerwania równowagi instytucjonalnej?

12. Dlaczego wdrażanie paradygmatu nowego zarządzania publicznego w systemie polskiej administracji publicznej obarczone jest wysokim ryzykiem niepowodzenia?
13. Jakie są podstawowe ograniczenia paradygmatu współzarządzania publicznego w kontekście jego instytucjonalizacji w polskiej administracji publicznej?
14. Dlaczego paradygmat neoweberowski w stopniu najpełniejszym odpowiada potrzebom polskiej administracji publicznej?

4.6. Szczegółowy opis metodyki badań pozwalający na oryginalne rozwiązanie problemu badawczego

Dla realizacji zamierzenia badawczego o charakterze teoretyczno-empirycznym, jakim jest przygotowanie dysertacji wykorzystane zostaną następujące metody badawcze:

- a) studia literaturowe,
- b) metoda instytucjonalno-prawna,
- c) metoda wywiadu,
- d) badania ilościowe (analiza jakości rządzenia).

Posłużenie się formułą triangulacji metod badawczych ma na celu obiektywizację i zapewnienie wysokiej wiarygodności wyników przeprowadzonych badań. Uzasadnieniem dla wykorzystania tego podejścia jest charakter problemu badawczego w przypadku, którego posłużenie się jednym źródłem danych jest niewystarczające (Creswell 2007). W przypadku pracy pt. Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne mamy do czynienia z taką sytuacją. W tym przypadku zastosowane zostaną dwa podejścia: ilościowe i jakościowe, tj. użycie dwóch rodzajów źródeł: danych statystycznych i materiału z wywiadów (Denzin i Lincoln 2000).

Studia literaturowe

W ich ramach krytycznej analizie poddana zostanie literatura krajowa i międzynarodowa poświęcona trojakiemu rodzajowi zagadnieniom. Zagadnienia pierwszego rodzaju odnoszą się do trzech nurtów nowego instytucjonalizmu (historycznego, socjologicznego oraz racjonalnego wyboru) oraz ukonstytuowanej na ich założeniach koncepcji krążenia idei opartej na współzależnościach aktorów, idei, instytucji, krążenia idei, przerwanej równowagi, wytwórców idei i zmiany instytucjonalnej. Zagadnienia

drugiego rodzaju związane są z problematyką reform zarządzania publicznego postrzeganych z perspektywy międzynarodowej. W tym zakresie w szczególności nacisk położony został na eksplorację przesłanek tych reform, ich strategii oraz ocenę ich zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji. Kwestie trzeciego rodzaju bezpośrednio odnoszą się do reform zarządzania publicznego w Polsce realizowanych w latach 1989-2019. W zakresie przedmiotowych studiów szczególnie wiele uwagi poświęcono analizie prac naukowych, raportów oraz innych specjalistycznych opracowań poświęconych tej problematyce. Studia literaturowe przeprowadzone zostaną w formule przeglądu systematycznego.

Dla usystematyzowania tej wielowarstwowej analizy literaturowej dokonano periodyzacji analizowanych reform na okresy:

- u początków transformacji (1989-1997),
- przedakcesyjny (1997-2004),
- poakcesyjny (2004-2015),
- dryfu populistycznego (2015-2019).

Analizie poddane zostaną także raporty, opracowania specjalistyczne oraz dane sektorowe dotyczące reform zarządzania publicznego pozostające zarówno w dyspozycji międzynarodowych organizacji (Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD, Komisja Europejska), jak i źródeł krajowych.

Metoda instytucjonalno-prawna

Posłużyła ona do analizy aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń) i innego rodzaju dokumentów o charakterze prawnym lub *quasi*-prawnym. Wnikliwej analizie poddanych zostało kilkadziesiąt aktów prawnych oraz dokumentów z nimi skojarzonych odnoszących się do założeń prawnych, strategicznych, organizacyjnych i finansowych związanych z reformami zarządzania publicznego w Polsce. Wykorzystanie metody instytucjonalno-prawnej umożliwia zarówno analizę podstaw prawnych wprowadzanych reform, jak i ocenę wynikających z nich dokumentów strategicznych i operacyjnych, stanowiących podstawę ich wdrażania.

Badania jakościowe (metoda wywiadu)

Kolejną z zastosowanych w rozprawie metod badawczych będzie metoda wywiadu. W ramach tej metody wykorzystana została technika badawcza w postaci ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych.

W ramach tej techniki przeprowadzone zostały rozmowy, z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu, z osobami należącymi do następujących kategorii:

- a) decydenci polityczni,
- b) wysocy urzędnicy,
- c) doradcy i eksperci,
- d) badacze akademicy.

W badaniu jakościowym udział wzięły 22 osoby, w tym 7 decydentów politycznych²⁶³, 6 wysokich urzędników, 3 doradców i ekspertów, 4 badacze akademickich i 2 dziennikarzy²⁶⁴. Z każdą z tych osób przeprowadzony został wywiad na tożsamym kwestionariuszu. W toku rozmowy Autorka dysertacji, w miarę możliwości, kierowała wszystkie zawarte w kwestionariuszu pytania, formułując je nierzadko w sposób odmienny, co wynikało z konieczności zadania pytania w sposób zrozumiały dla rozmówcy, w tym w oparciu a stosowany i akceptowalny dla określonej grupy badawczej katalogu znaczeń (kwestionariusz wywiadu w załączniku).

Badania ilościowe (analiza wskaźników jakości rządzenia)

Na potrzeby analizy jakości rządzenia w Polsce, silnie powiązanej z reformami zarządzania publicznego, wykorzystano wskaźniki jakości rządzenia (ang. *Worldwide Governance Indicators*), pierwotnie opracowany przez Daniela Kaufmanna, Aarta Kraay'ego i Pablo Zoido-Lobaton (1999). Ten zbiór wskaźników publikowany jest przez Bank Światowy i obejmuje okres od 1996 roku²⁶⁵. Konstrukcja indeksów WGI została oparta

²⁶³ Grono decydentów politycznych stanowiły osoba piastująca urząd Prezydenta RP, funkcje premierów i ministrów. Autorka dysertacji dołożyła wszelkich starań, aby zapewnić pełną reprezentatywność zróżnicowanych środowisk politycznych.

²⁶⁴ W randze redaktorów naczelnych.

²⁶⁵ Dalsze omówienie zastosowanej analizy ilościowej wskaźników jakości rządzenia opisano w punkcie 5.3 pracy. Ze względu na ograniczenia dotyczące danych oraz stosowanych narzędzi statystycznych, okres objęty analizą ilościową nie rozpoczyna się w 1989 r., lecz w 1996 r., i obejmuje okres do 2021 r. Wynika to, z jednej strony, z braku dostępu do wskaźników jakości rządzenia WGI przed 1996 r. Z drugiej strony, ze względu na korzyści płynące z wydłużenia szeregów czasowych dla przeprowadzania analizy regresji i testów oraz wnioskowania statystycznego, zdecydowano się na przedłużenie okresu objętego analizą jakościową do 2021 r.

na 300 wskaźnikach tworzących sześć zagregowanych mierników obrazujących następujące aspekty rządzenia:

- odpowiedzialność, rozliczalność i kontrola demokratyczna (ang. *voice and accountability*) – obejmuje pomiar praw politycznych, wolności obywatelskich i praw człowieka,
- niestabilność polityczna i akty przemocy (ang. *polityce instability and violence*) – oznacza pomiar prawdopodobieństwa gwałtownych zagrożeń lub zmian w rządzie, destabilizacji przez możliwe niekonstytucyjne akty przemocy, łącznie z terroryzmem,
- skuteczność (efektywność) rządzenia (ang. *government effectiveness*) – obejmuje pomiar profesjonalizmu administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych,
- jakość regulacji (ang. *regulatory quality*) – dotyczy pomiaru stopnia ingerencji czynnika publiczno-administracyjnego w gospodarce rynkowej,
- rządy prawa (ang. *rule of law*) – wskaźnik ocenia sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jakość umów oraz ochronę praw własności,
- łapówkarstwo (ang. *graft*) (Wojciechowski i Podgórnjak-Krzykacz 2008).

Rozdział piąty: Wyniki badań

5.1. Wprowadzenie

W tej części pracy doktorskiej przedstawiono wyniki badań jakościowych przeprowadzonych za pomocą ustrukturyzowanego wywiadu pogłębionego. W gronie rozmówców znaleźli się, o czym była już mowa w poprzednim rozdziale, decydenci polityczni, wysocy urzędnicy, doradcy i eksperci oraz badacze akademicy. Ponadto w tym rozdziale zaprezentowano wyniki analiz statystycznych stanowiących dopełnienie analizy ewolucji modeli zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019.

5.2. Wyniki badań jakościowych

Reformy modeli zarządzania publicznego w Polsce w okresie 1989-2019 miały na celu gruntowną przebudowę reguł życia społeczno-politycznego i gospodarczego państwa, w tym zmianę jego logiki instytucjonalnej. Ten niezwykle, zakończony powodzeniem, proces reformowania instytucji publicznych wymaga gruntownej i kompleksowej analizy. Ważnym jej elementem jest poznanie opinii kluczowych jego aktorów. Podzielono ich na pięć kategorii. Z kolei okresy analizy obejmują: okres transformacji ustrojowej (1989-1997)²⁶⁶, okres przedakcesyjny (1997-2004), okres poakcesyjny (2004-2015), okres dryfu populistycznego (2015-2019).

5.2.1. Okres transformacji ustrojowej (1989-1997)

W okresie tym władza należała kolejno do: rządu Tadeusza Mazowieckiego (1989-1991); rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego (styczeń 1991-grudzień 1991); rządu Jana Olszewskiego (1991-1992); rządu Hanny Suchockiej (1992-1993); rządu Waldemara Pawlaka (1993-1995); rządu Józefa Oleksego (1995-1996); rządu Włodzimierza Cimoszewicza (1996-1997).

²⁶⁶ Autorka pracy zmuszona jest podkreślić, że jeden z respondentów w randze byłego premiera, nie zgodził się z zaproponowaną periodyzacją, uznając, że okres transformacji ustrojowej zakończył się dopiero w roku 2004. Autorka dysertacji zobowiązała się do poczynienia tej uwagi.

Podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego

W opinii decydentów politycznych do przesłanek reform zarządzania publicznego należały zaliczyć upadek ZSRR oraz wynikającą z tego faktu erozję systemu realnego socjalizmu przejawiającą się społeczną jego delegalizacją. Jej symptomami były pogarszająca się sytuacja ekonomiczna, tak państwa, jak i obywateli, fiasko centralnie sterowanej gospodarki oraz narastające niepokoje społeczne, których efektem były masowe protesty. Za istotne przesłanki podjęcia tych radykalnych reform decydenci polityczni uznali także dążenie do odzyskania pełnej wolności i suwerenności kraju oraz determinację do wprowadzenia demokracji i praworządności, samorządu terytorialnego, a także gospodarki rynkowej o społecznej naturze.

Pod wpływem implozji poprzedniego ustroju doszło do powstania próżni ideowej, która została wypełniona zachodnimi ideami ustroju demokratycznego i gospodarki liberalnej. Zwrócili oni także uwagę na kalkulację elit komunistycznych, które dostrzegły zasadność przekazania władzy politycznej, zabiegając zarazem o zachowanie wpływów gospodarczych.

Nieomal tożsame przesłanki ukonstytuowania się nowego zbioru idei i instytucji przywołali wysocy urzędnicy. Ponadto wskazywali oni ważne czynniki mobilizujące do zmiany ustroju jakimi były dziedzictwo „Solidarności”, globalna ekspansja neoliberalnego modelu gospodarki, jak również brak determinacji elit komunistycznych do obrony *status quo*. Nie mniej ważny był splot różnych okoliczności służących przeprowadzeniu zmiany instytucjonalnej²⁶⁷. Z opiniami tymi współbrzmia spostrzeżenia doradców i ekspertów, którzy dodatkowo eksponowali upadek zarówno społeczno-gospodarczy, jak i kulturowy systemu realnego socjalizmu, rozwój idei socjaldemokratycznych oraz aktywność niezależnych środowisk opiniotwórczych. Dodatkowymi przesłankami, poza tymi już wskazanymi, były te sformułowane przez badaczy akademickich dotyczące wsparcia państw Zachodu dla ruchów decydenckich i aktorów zmiany. Istotne znacznie w sferze emocji społecznych miał także wybór Jana Pawła II na głowę Kościoła katolickiego. Jego pielgrzymki pełniły rolę istotnego katalizatora procesu delegitymizacji reżimu komunistycznego. Z kolei dziennikarze, analizując ten okres, zwracali uwagę na silną polaryzację polskiego społeczeństwa dokonującą się poprzez podział na „oni”

²⁶⁷ Odpowiednie zasoby, radykalne podejście, poparcie społeczne, wsparcie Zachodu.

(komunistyczna elita) – „my” (obywatele), prowadzącą do niezgody na autokratyczny i skorumpowany system rządzenia.

Strategie reformowania zarządzania publicznego

W opinii decydentów politycznych, wybór strategii reform zarządzania publicznego, podyktowany był dążeniem do dokonania zmian przełomowych, zrywających z aksjonormatywami systemu realnego socjalizmu, tworzących jednocześnie warunki dla rozwoju demokracji i gospodarki rynkowej. Zwracając uwagę na brak szczegółowej mapy drogowej reform, podkreślili oni zarazem, że istniały filary, na których reformatorzy opierali swoje działania modernizacyjne takie jak: demokracja, gospodarka rynkowa, decentralizacja, samorząd terytorialny. Wspólne dla reformatorów tego okresu, pomimo dzielących ich różnic, było przekonanie o konieczności całkowitej przebudowy państwa na wzór demokracji zachodnich oraz upodmiotowienia rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego. To ostatnie wynikało nie tylko z fascynacji polskich elit Zachodem, ale było także efektem presji wywieranej przez te państwa na kształt transformacji ustrojowej w Polsce. Decydenci polityczni zauważyli, że w pierwszym okresie cyrkulacji idei zarządzania publicznego wiele w niej było przypadkowości, niespójności, a czasami wręcz chaosu.

Taki ogląd sytuacji podzielili wysocy urzędnicy. Dostrzegli oni zarazem ważne czynniki, które silnie wpływały na strategię reform, takie jak walka z inflacją, zadłużenie państwa i wysokie bezrobocie. Konieczność skupienia się na tych doraźnych, a zarazem wielkich wyzwaniach, spowodowała, w ich przekonaniu, nieintencjonalne marginalizowanie kwestii instytucjonalnych. Prowadziło to do budowy nowego porządku instytucjonalnego państwa w sposób nieprofesjonalny i bez braku jego docelowej wizji. W konsekwencji reformy administracyjne nie miały precyzyjnie wytyczonych celów i jasno określonych sposobów ich osiągnięcia. Wysocy urzędnicy zwrócili także uwagę na ważny czynnik jakim była niespójność charakteru reform ze społecznymi oczekiwaniami. Obywatele spodziewali się zmian ewolucyjnych i uzgadnianych w drodze deliberacji, a doświadczyli reform radykalnych i technokratycznych, co w naturalny sposób wywoływało społeczne niezadowolenie.

Na aspekt radykalizmu wprowadzanych reform oraz ich silnego urynkowienia wskazywali także doradcy i eksperci, eksponując problem *de facto* prywatyzacji wielu usług publicznych. W ich opinii działania reformatorskie tego okresu były próbą instrumentalnej

imitacji wzorów, głównie anglosaskich oraz ich wkomponowania w ramy formalno-organizacyjne polskiej administracji publicznej. Czynnikiem, który ograniczał spójność i efektywność procesu zmian instytucji, ich zdaniem, był brak determinacji w ich wdrażaniu, co powodowało, że trajektoria reformowania miała charakter „zygzakowaty” oraz była pozbawiona kompleksowości i pomijała znaczenie czynnika społecznego.

Na podobny problem, jak wysocy urzędnicy, uwagę zwrócili badacze akademicy. Zauważają oni, że świadomość celów strategicznych reform elit politycznych była odmienna od społecznych oczekiwań. Początkowo zakładano, że zmiany prowadzić będą w kierunku modelu gospodarki socjaldemokratycznej. W istocie przybrały one kształt rozwiązań właściwych dla modelu „turbo kapitalistycznego”. Polska doświadczyła w tym okresie, jak twierdzą wysocy urzędnicy, dwóch wstrząsów. Pierwszym było urynkowanie gospodarki, drugim towarzysząca temu, szczególnie w początkowej fazie, pauperyzacja dużej części społeczeństwa.

Ważna dla nowej ścieżki modernizacyjnej była spójność ideowa architektów i protagonistów zachodzącej zmiany. Bazowała ona, zadaniem dziennikarzy, na podzielanych przez elity rządzące przekonaniu o fundamentalnym znaczeniu idei Solidarności i idei rzeczpospolitej samorządowej, wartości demokratycznych i zasad gospodarki rynkowej. Dziennikarze zwracają uwagę na spontaniczny i do pewnego stopnia chaotyczny przebieg procesu transformacji ustrojowej. Podkreślali oni również znaczenie krakowskiego i gdańskiego środowiska liberałów w procesie kształtowania idei i rozwiązań instytucjonalnych wykorzystywanych dla przebudowy państwa. Ich zdaniem te zachodnie tylko wzmagaly improwizację, ponieważ nie przystawały one do specyfiki naszego państwa.

Aktorzy, którzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform

Zdaniem decydentów politycznych kluczowy wpływ na kształtowanie idei reformatorskich mieli liderzy NSZZ „Solidarność”, zespoły doradców związkowych, członkowie rządu oraz pełnomocnicy powoływani przez poszczególne rządy. Z biegiem czasu znaczenie zyskiwać zaczęły partie polityczne, organizacje obywatelskie i ruchy społeczne, które aspirowały do współudziału w projektowaniu i wdrażania nowych rozwiązań instytucjonalnych. Decydenci polityczni zgodnie zwrócili uwagę na ważną rolę, jaką w formułowaniu się nowego modelu zarządzania publicznego odegrali eksperci i doradcy zagraniczni, jeśli chodzi o reformy gospodarcze.

Wysocy urzędnicy szczególną rolę przypisywali Leszkowi Balcerowiczowi, jak również podnosili znaczenie doradców międzynarodowych z Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Ponadto podkreślali oni znaczenie zespołów zadaniowych tworzonych przez rządy, ekspertów i akademików. Nie bez znaczenia pozostawała rola Kościoła katolickiego oraz intelektualistów we wspieraniu procesów transformacji ustrojowej zainicjowanej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.

Podobny obraz wyłania się z rozmów z doradcami i ekspertami. Dodatkowo dostrzegali oni silne napięcia między reformatorskimi elitami a elitami, które kontestowały działania modernizacyjne. Linią tych podziałów były, przede wszystkim, kwestie dotyczące kierunku reform, ich tempa oraz rozłożenia wysokich kosztów społeczno-ekonomicznych.

W swoich wypowiedziach na temat inicjatorów i aktorów zmian, badacze akademicy, szczególną uwagę poświęcili robotnikom wielkomięjskim. To w ich środowisku rodziła się niezgoda na system realnego socjalizmu oraz to oni stali się forpocztą zmian, płacąc zarazem bardzo wysoką cenę ekonomiczno-społeczną za dokonaną transformację ustrojową.

Zbieżne opinie, względem tych powyżej przywołanych, wyrazili także dziennikarze. Zauważyli jednocześnie, że w pracach nad poszukiwaniem nowego wzorca zmiany instytucjonalnej, względy ideowe i towarzyskie nierzadko miały większe znaczenie niż aspekty merytoryczne.

Mechanizmy, którymi posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji

Wprowadzanie pakietu reform, niosących za sobą wysokie koszty społeczno-ekonomiczne, rodziło groźbę masowych protestów społecznych i odrzucenia proponowanych rozwiązań. Taki stan rzeczy, zdaniem decydentów politycznych, zmuszał do prowadzenia odpowiedniej polityki komunikacyjnej zorientowanej na zyskanie zrozumienia i poparcia dla wprowadzanych rozwiązań. Starano się to czynić poprzez uwydatnianie konieczności i nieuchronności przemian strukturalno-funkcjonalnych, pokazując zarazem ich przyszłe korzyści. Ważnym elementem poszukiwania społecznej legitymizacji dla wprowadzanych instytucji było prowadzenie dialogu społecznego, jak i tworzenie rozwiązań instytucjonalnych na rzecz budowania ram dla takiego dialogu (np. trójstronna komisja ds. społeczno-gospodarczych). Silnym argumentem

przemawiającym za koniecznością kontynuacji reform były ich pierwsze pozytywne efekty bezpośrednio odczuwane przez obywateli.

Na podobnego rodzaju działania służące zapewnieniu poparcia społecznego reform zwracali uwagę wysocy urzędnicy, w tym przekonywanie o atrakcyjności zachodnich rozwiązań instytucjonalnych, przeprowadzenie pierwszych wolnych wyborów bezpośrednich, stosowanie deliberatywnej polityki krajowej i lokalnej oraz skuteczne wykorzystywanie dostępnych form przekazu.

W opinii doradców i ekspertów czynnikiem sprzyjającym racjonalizowaniu układu instytucji formalnych i nieformalnych była profesjonalizacja form komunikowania się rządu ze społeczeństwem (np. konferencje prasowe, kampanie informacyjne), rosnąca rola mediów publicznych i referendum konstytucyjnego. Nie bez znaczenia pozostawało wzmocnienie podmiotowego znaczenia sektora obywatelskiego.

Zdaniem badaczy akademickich w tym okresie w polskim społeczeństwie ponownie uwidoczniła się polaryzacja oraz podział na „my” i „oni”, umiejętnie wykorzystano silne proamerykańskie sympatie społeczne oraz pojawili się nowi beneficjenci transformacji, wywodzący się spoza środowiska byłej komunistycznej nomenklatury. Pomimo tego, jak zauważają, nie udało się powstrzymać narastającego społecznego przekonania o rozmijaniu się działań rządzących ze społecznymi oczekiwaniami i niesprawiedliwym rozłożeniu kosztów i korzyści wprowadzanych reform. Te negatywne emocje były, do pewnego stopnia, redukowane poprzez wciąż silny pozytywny stosunek obywateli do zastosowania reguł i mechanizmów rządzenia właściwych zachodnim demokracjom rynkowym.

Mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego

Jak zauważają decydenci polityczni, idee reform zarządzania publicznego miały wpływowych promotorów oraz określone wzorce imitacyjne. Wraz z modernizacją sektora publicznego popularne stało się odwoływanie do tradycji administracji publicznej oraz tworzenie zindywidualizowanych rozwiązań instytucjonalnych. Uznaniem cieszyły się autorytety oraz głoszone hasła ciągłości instytucjonalnej, jak również odwołaniem się do idei zarządzania publicznego.

Umacnianiu rynkowych idei zarządzania publicznego służyło także, na co trafnie zwracają uwagę wysocy urzędnicy, atrakcyjność i globalna siła neoliberalizmu, która poprzez swoją wielką moc oddziaływania budowała społeczne przekonanie, że tylko

reformy o charakterze rynkowym mogą przynieść pożądane efekty ewolucji społeczno-gospodarczej.

Na interesujące aspekty kreowania idei i rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego wskazywali doradcy i eksperci. Zwrócili oni uwagę na idee oświeceniowe czerpane z prac zagranicznych badaczy, międzynarodowych seminariów, wypowiedzi autorytetów popularyzujących idee powrotu Polski do świata Zachodu. W tym okresie, jak zauważają, doszło do zderzenia logiki rynkowego modelu zarządzania publicznego z modelem administracji weberowskiej.

Wartościowe spostrzeżenia dotyczące formułowania i implementacji idei zarządzania publicznego w Polsce sformułowali reprezentanci świata akademickiego. Podkreślili oni znaczenie izomorfizmu normatywnego i instrumentalnego w procesie krystalizowania się tych idei. Odnotowali także wpływ tzw. *softpower* polegający na oferowaniu polskim badaczom, ale także liderom politycznym i aktorom społecznym możliwości odbywania staży w zagranicznych ośrodkach naukowych oraz prowadzenia międzynarodowych badań naukowych. Poprzez ten mechanizm stworzono kanał transferów idei i norm politycznych prowadzących do zmiany instytucjonalnej.

Dziennikarze, dzieląc powyżej przywołane spostrzeżenia, zwrócili jednocześnie uwagę na niską zdolność polskich elit politycznych i intelektualnych tego okresu do tworzenia autonomicznych wizji rozwojowych opartych na dziedzictwie ideowym i kulturowym Polski oraz jej interesach strategicznych. Działania reformatorskie jednoznacznie ocenili jako wykorzystane „okno zmiany” inspirowane spontanicznymi ideami spółdzielczości, solidaryzmu i humanitaryzmu społecznego.

Reformy (rozwiązania) wprowadzone w sferze zarządzania publicznego

Za kluczowe reformy okresu transformacji decydenci polityczni uznali wprowadzenie ustroju demokratycznego i modelu gospodarki rynkowej. W sferze zarządzania publicznego, za najważniejsze wskazano reformę samorządową, edukacyjną, zdrowia, emerytalną, służby cywilnej, prywatyzację, wprowadzenie cywilnego zwierzchnictwa nad armią i służbami specjalnymi oraz reformy wymiaru sprawiedliwości.

Wysocy urzędnicy, podobnie jak doradcy i eksperci oraz dziennikarze, wyróżnili znaczenie reformy gospodarczej i samorządowej, napływ kapitału zagranicznego do naszego kraju oraz utrzymanie relatywnie szerokiego zakresu świadczonych usług publicznych. Ponadto badacze za istotną reformę wskazali dekomunizację.

Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?

W opinii decydentów politycznych udało się osiągnąć tyle, na ile pozwalały na to ówczesne okoliczności. Zgodnie do sukcesów zaliczyli oni odzyskanie niepodległości i suwerenności, demokratyzację instrumentów i mechanizmów zarządzania państwem, wprowadzenie gospodarki rynkowej, odbudowę samorządu terytorialnego, stworzenie niezależnego sądownictwa oraz uchronienie Polski przed pójściem w kierunku państwa oligarchicznego. Jako jedno z niepowodzeń wskazali na brak całościowej przebudowy mechanizmów zarządzania publicznego. Dodając zarazem, że w obliczu złożoności problemów i wyzwań oraz presji modernizacyjnej zabrakło tak czasu, jak i kompetentnych kadr, aby tego dokonać. Zwrócili oni także uwagę na wewnętrzne spory w obozie władzy, utrudniające nierzadko uzgodnienie stanowisk i konsekwentne realizowanie przyjętych zadań.

Wysocy urzędnicy podnieśli również kwestię sukcesu bezkrwawo przeprowadzonej pionierskiej transformacji ustrojowej, wprowadzenia reguł demokratycznego państwa prawa oraz imponujący rozwój gospodarczy i profesjonalizacji kadr administracyjnych. Nie pominęli oni także sprawy stabilizacji i liberalizacji gospodarki oraz decentralizacji państwa. Ich zdaniem Polska odniosła sukcesy w sferze społeczno-ekonomicznej oraz porażki w sferze państwowo-instytucjonalnej. Próbom normalizacji poddano relacje konstytucyjnych organów władzy, zasady separacji polityki od administracji oraz proces kształtowania polityk publicznych. Nie w pełni powiodło się zwiększenie świadomości społecznej na temat konieczności ponoszenia kosztów niektórych reform. Ponadto do porażek zaliczyli oni długotrwałość prac nad nową konstytucją, brak całościowej reformy administracji publicznej, przedkładanie interesów i korzyści partyjnych nad budowanie profesjonalnej, nowoczesnej administracji publicznej, nieuporządkowanie relacji między politykami a służbą cywilną oraz brak reprezentacji trzeciego sektora w sprawowaniu władzy. Do niepowodzeń zaliczyli oni także przypadki uwłaszczania się nomenklatury, wysokie bezrobocie oraz niedojrzałość społeczeństwa obywatelskiego.

Z kolei doradcy i eksperci podkreślił fakt, że nie doszło do masowej grabieży majątku państwowego. Jako niepowodzenie czasów transformacji wskazali brak spójności programowej wdrażanych reform. Podnosili oni także problem braku strategicznej wizji zmiany instytucjonalnej oraz ukształtowania się elitarystycznego modelu demokracji.

Za zjawisko pozytywne badacze akademicy uznali stopniowe wprowadzanie kultury zarządzania publicznego, odejście od modelu biurokratycznego, orientację na proces świadczenia usług publicznych i zwiększanie jego efektywności. Do sukcesów zaliczyli także zbudowanie stabilnej, konkurencyjnej gospodarki rynkowej oraz rozwiązanie problemu długu zagranicznego. Podobnie jak doradcy i eksperci, zwracali uwagę na problemy słabości strategicznego myślenia o modelu zarządzania państwem, fragmentaryczną wizję przebudowy sektora publicznego i mechanizmów zarządzania, brak spójności i konsekwencji w reformowaniu administracji publicznej. To ostatnie, w ich przekonaniu, było efektem braku zrozumienia po stronie elit politycznych znaczenia sprawnej administracji dla jakości rządzenia.

Opinię tożsamą wyrazili dziennikarze, przekonując o pomyślnie przeprowadzonej deetatyzacji państwa oraz stworzeniu fundamentów dla stabilnej gospodarki. Ich zdaniem fenomen transformacji polegał na dokonaniu zmiany instytucjonalnej bez świadomego podejścia ideowego, które nie odwoływało się do polskiej tradycji administracyjnej. Za pozytywny aspekt uznali utrzymanie dyscypliny budżetowej w okresie transformacji, z kolei za negatywny – nadużycia prywatyzacyjne.

5.2.2. Okres przedakcesyjny (1997-2004)

W okresie przedakcesyjnym władzę sprawowały cztery rządy, w tym: rząd Jerzego Buzka (1997-2001); rząd Leszka Millera (2001-2004); pierwszy rząd Marka Belki (maj 2004 – czerwiec 2004). Cechą szczególną tego okresu było podporządkowanie polityki kolejnych rządów wejściu Polski do NATO i Unii Europejskiej.

Podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego

Decydenci polityczni wskazali na kilka powodów kontynuacji działań zorientowanych na doskonalenie mechanizmów zarządzania publicznego w okresie przedakcesyjnym. Dwa z nich miały znaczenie fundamentalne, tj. wejście do NATO oraz akcesja do Unii Europejskiej. Osiągnięcie tych celów było postrzegane poprzez pryzmat polskiej racji stanu. Obecność w NATO miałyby być gwarancją bezpieczeństwa militarnego, przynależność do Unii Europejskiej natomiast sposobem na dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy i wzrost zamożność Polaków.

Pogląd ten w pełni podzielali wysocy urzędnicy, akcentując wymiar symboliczny procesu jakim był powrót do wspólnoty bezpiecznych i cieszących się dobrobytem państw

Zachodu. Położyli oni nacisk także na rosnącą pozycję gospodarczą Polski, co w sposób naturalny ułatwiało realizację przywołanych powyżej celów.

W bardzo zbliżony sposób wypowiadali się doradcy i eksperci. Idea przynależności do NATO i UE była powszechnie podzielana. Jednak w tym samym czasie narastały głosy z jednej strony wskazujące na zbyt dużą uległość polskiej dyplomacji wobec USA, jak i UE. Te ostatnie szczególnie mocno wybrzmiewały w środowisku Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony. Za kluczowe, nierzadko wykluczające się, idee tego okresu uznano idee socjaldemokratyczne, literalne, etatystyczne i populizmu.

Badacze akademicy zwrócili uwagę na modernizacyjny profil rządu premiera Jerzego Buzka, dostrzegając w nim wyraźną obecność idei gruntownej przebudowy państwa. Zamanifestowali oni przy tym, że wiele z tych działań podporządkowanych było akcesji Polski do Unii Europejskiej. W ich opinii idea ta była jedną z niewielu spajających główne partie polityczne w Polsce w tym czasie.

W ten sposób postrzegania przesłanek reform zarządzania publicznego wpisują się dziennikarze. W ich przekonaniu ten ideologicznie warunkowany projekt uruchomił wiele zmian w sektorze publicznym w odpowiedzi do warunki akcesyjne postawione przez Unię Europejską, w tym umocnił postawy i procesy demokratyzacji, doprowadził do standaryzacji działań oraz zakorzenił w polskiej rzeczywistości społecznej europejskie skrypty poznawcze.

Strategie reformowania zarządzania publicznego

Teoria modernizacyjna, zdaniem decydentów politycznych, determinowana była, po części o tym była już mowa powyżej, wymaganiami akcesyjnymi Unii Europejskiej oraz dążeniem do uzyskania statusu państwa członkowskiego NATO. Impet reformatorski koncentrował się na wprowadzeniu rozwiązań pozwalających inkorporować dorobek prawny UE do polskiego systemu prawnego, decentralizować państwo, eliminować zagrożenia korupcyjne, wzmacniać kadry administracyjne, generować zdolności zarządzania projektami oraz budować system finansowo-organizacyjny na potrzeby absorpcji środków Unii Europejskiej. Działaniom tym nie sprzyjał mniejszościowy charakter niektórych rządów oraz narastająca konkurencja polityczna.

W ocenie wysokich urzędników działania reformatorskie w okresie przedakcesyjnym były konsekwencją realizacji linii strategicznej wytyczonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, reorientując Polskę na świat Zachodu, stabilizując polską

gospodarkę i tworząc odpowiednie warunki do budowy zamożnego społeczeństwa. Zwracali oni również uwagę na istotne zmiany instytucjonalne i przebudowę państwa w związku z akcesją, w tym transferowania do polskiej przestrzeni ustrojowej europejskich instytucji oraz inkorporowania do polskiego porządku prawnego *acquis communautaire*. Wysocy urzędnicy zwrócili także uwagę na kwestię gradualnego wprowadzania do polskiego systemu administracji publicznej rozwiązań na wzór nowego zarządzania publicznego oraz wzmacniania potencjału administracji samorządowej (lokalnej i regionalnej) w zakresie zarządzania strategicznego i zarządzania projektami.

Istotne zmiany wynikające z przygotowań do akcesji nakreślili także doradcy i eksperci. Podobnie jak wysocy urzędnicy zauważyli oni stopniowe nasycanie polskiej administracji rozwiązaniami zaczerpniętymi z paradygmatu NZP, w szczególności w zakresie decentralizacji, świadczenia usług publicznych, zarządzania przez cele oraz ewaluacji. Ponadto wskazali oni na ewolucję polskiego ustroju politycznego w kierunku semi-prezydencjonalizmu.

W przypadku dziennikarzy, ich spostrzeżenia orientowały się na realizację drugiego pakietu strategicznych reform, profesjonalizację oraz doskonalenie procesu świadczenia usług publicznych.

Modernizacyjny charakter procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej był także przedmiotem zainteresowania dziennikarzy. Dostrzegali go zarówno na poziomie strukturalnym (zmiana struktur państwa), jak i na poziomie zarządczym (wprowadzanie standardów zarządzania publicznego), dążąc do instytucjonalizacji zasad i norm postępowania właściwego dla państw UE. Zwracali oni także uwagę na wzmacnianie fundamentów społecznej gospodarki rynkowej i wzrost jej konkurencyjności.

Aktorzy, którzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform

Za najważniejszego (zbiorowego) aktora wpływającego na kierunek i intensywność reform zarządzania publicznego decydenci polityczni uznali suwerena. W ich opinii to wypełnianie jego woli skłaniało reformatorów do inicjowania kolejnych zmian. Ponadto wskazali oni na kolejne rządy, które konsekwentnie dążyły do realizacji idei przynależności do NATO i UE, partie polityczne, związki zawodowe, w szczególności NSZZ „Solidarność”, organizacje obywatelskie oraz wpływowe grupy interesu upatrujące w modernizacji zarządzania sektorem publicznym szans na budowanie nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki oraz wzrost zamożności obywateli.

Na szczególne docenienie w przygotowaniach do wejścia do Unii Europejskiej, zdaniem wysokich urzędników, zasługuje Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Podkreślili oni także rolę doradców akcesyjnych oraz ekspertów zaangażowanych w tym procesie. Ponadto zwrócili oni uwagę, że zdecydowana większość obywateli naszego kraju była entuzjastycznie nastawiona do idei integracji.

Dominujący wpływ na kształt reform zarządzania publicznego, w przekonaniu doradców i ekspertów, wywarła prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego oraz grupa technokratycznie zorientowanych urzędników wsparta przez liberalne i proeuropejskie elity polityczne i gospodarcze. Na pierwszy plan badacze akademicy wysunęli elity europejskie, jednocześnie nie lekceważąc pozytywnej roli Kościoła katolickiego. Podobne stanowiska głosili dziennikarze, uzupełniając katalog kluczowych aktorów o przedstawicieli i ekspertów Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Mechanizmy, którymi posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji

Idea zmian – której immanentną częścią były reformy zarządzania publicznego, wynikające z akcesji do Unii Europejskiej – promowana była w opinii decydentów politycznych na różne sposoby. Mechanizmem często wykorzystywanym były zarówno media publiczne, jak i prywatne. Kierowany za ich pośrednictwem przekaz do opinii publicznej odwoływał się zarówno do sfery emocjonalnej (powrót do Europy), jak i korzyści materialnych (zamożność). W celu pozyskania przychylności opinii publicznej dla idei integracji uruchamiano także wiele projektów (finansowanych ze środków UE) promocyjnych i edukacyjnych. Wspomnieć należy również o referendum akcesyjnym wieńczącym proces zabiegania o poparcie obywateli do wejścia Polski do UE.

Podobnie na wysoki poziom zgodności elit politycznych i społeczeństwa wokół idei integracji europejskiej spoglądali wysocy urzędnicy. Zwrócili oni jednak uwagę, że coraz częściej w procesie akcesji pojawiały się rozbieżności dotyczące szczegółowych rozwiązań. Wskazali na problem relatywnie wysokiego poziomu bezpośredniego przenoszenia (imitowania) wzorów zachodnich do praktyki działania aparatu administracyjnego państwa.

Opinię taką podzielali także doradcy i eksperci, przekonując z jednej strony o silnym poparciu społecznym dla akcesji Polski do UE, z drugiej zaś o pojawiających się zachowaniach populistycznych części liderów partii politycznych. Powodem tego były zapewne: niska jakość kultury debaty publicznej oraz konfrontacyjny styl uprawiania

polityki, na co zwrócili uwagę badacze akademicy. Kolejnymi, zdaniem dziennikarzy, czynnikami silnie wpływającymi na pozytywny stosunek Polaków do UE były perspektywy przynależności do klubu państw zamożnych, dynamicznie rozwijających się.

Mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego

W analizowanym okresie decydenci polityczni podkreślali relatywnie wysoką dynamikę mechanizmu krążenia idei reform zarządzania publicznego, co w naturalny sposób było powiązane z przygotowaniem Polski do akcesji z UE. Podstawowymi nośnikami idei były wypowiedzi prominentnych polityków, deklaracje polityczne, ale także konkretne reformy sektora publicznego (np. decentralizacja, budżetowanie zadaniowe, pomiar jakości realizacji zadań). Nie bez znaczenia dla krążenia idei reform miały prace badawcze i seminaria służące promowaniu wyników debat i badań koncentrujących się wokół problematyki zarządzania publicznego.

Proces krążenia idei, w opinii wysokich urzędników, zachodził także za sprawą dyskursu intelektualnego i debat toczonych w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego na temat wartości Unii Europejskiej i korzyści z niej wynikających. Działalność tę wzmacniała współpraca w zakresie programów twinningowych, poprzez które polscy urzędnicy nabywali wiedzę w zakresie mechanizmów i instrumentów zarządzania stosowanych w krajach UE. Na znaczenie transferu wiedzy i standardów zarządzania publicznego poprzez realizację projektów studyjnych wskazywali także doradcy i eksperci. Dodatkowo dostrzegali oni, że wraz z tym jak postępował proces konwergencji pojawiały się kolejne blokady zmian instytucjonalnych, służące ochronie rutyn i praktyk organizacyjnych właściwych polskiej administracji oraz wybrzmiewały głosy nawołujące do budowania suwerennej państwowej myśli strategicznej upodmiotawiającej Polskę w relacjach z organami unijnymi. Zagadnienie to było również przedmiotem konstatacji badaczy akademickich, którzy upatrywali w tych zjawiskach podglebia ideologicznego do rozwoju zachowań populistycznych.

Na istotny problem w fluktuacjach idei reform zarządzania publicznego wskazali dziennikarze podnosząc kwestie związane z polityzacją polskiej służby cywilnej, jak i zbyt mozolnie postępującej profesjonalizacji administracji publicznej.

Reformy (rozwiązania) wprowadzone w sferze zarządzania publicznego

W okresie przedakcesyjnym wprowadzono szereg reform. Decydenci polityczni za najistotniejsze uznali reformy: decentralizacyjną (wprowadzenie powiatów i regionów), centrum gospodarczego i administracyjnego rządu, edukacyjną, służby zdrowia, emerytalną oraz ubezpieczeń społecznych. Ponadto wskazali na wprowadzenie ustaw o pożytku publicznym i wolontariacie, o dostępie do informacji publicznej oraz o służbie cywilnej. Nie bez znaczenia pozostawała restrukturyzacja sektora górnictwa i węgla kamiennego.

Tożsamy katalog kluczowych reform zasygnalizowali wysocy urzędnicy. Ich zdaniem zmiana instytucjonalna była możliwa także poprzez wprowadzanie rozwiązań wywodzących się z rynkowego modelu zarządzania publicznego, w tym kontraktowanie usług publicznych, standaryzacja usług publicznych, zarządzanie poprzez cele, zarządzanie strategiczne i ewaluacja. Wskazane zmiany organizacyjne zostały uzupełnione przez doradców i ekspertów oraz badaczy akademickich powołaniem komisji wspólnej rządu i samorządu oraz tworzeniem komitetów sterujących dla kluczowych polityk publicznych. Z kolei badacze akademicy dostrzegli interesujące zjawisko, które zaczęło uwidaczniać się w tym okresie. Mowa o fragmentaryzacji systemu zarządzania państwem będącej konsekwencją decentralizacji i dekoncentracji systemu zarządzania krajem.

Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?

Czas przedakcesyjny obfitował w działania modernizacyjne. Wiele z nich udało się pomyślnie przeprowadzić, czego ostatecznym weryfikatorem było wejście Polski do Unii Europejskiej. Nie wszystkie jednak zamierzenia udało się skutecznie zrealizować. Do niepowodzeń we wprowadzaniu nowych reguł zarządzania państwem decydenci polityczni zaliczyli m.in. brak trzeciego etapu reformy samorządowej (decentralizacja finansów publicznych), demontaż reformy zdrowia i reformy emerytalnej, upolitycznienie służby cywilnej oraz brak całościowej reformy administracji publicznej.

Wysocy urzędnicy, wśród sukcesów jak i okoliczności wzmacniających proces zmiany w okresie przedakcesyjnym, wymienili wejście Polski do NATO, wypełnienie warunków akcesji, zbudowanie fundamentów pod silny samorząd terytorialny, wdrożenie zasady pomocniczości, rozwój instytucji w oparciu o połączenie kseromodernizmu z rozwiązaniami krajowymi. Z drugiej strony za symptomy osłabiające proces zmiany uznali oni bezkrytyczne przenoszenie części rozwiązań europejskich do polskiego systemu

administracji publicznej, problem słabej rozliczalności instytucji publicznych za osiągnięte wyniki oraz resortowe (silosowe) podejście do polityk publicznych.

Na zmiany w wymiarze ustrojowym, w tym te rodzące napięcia między urzędem prezydenta a premiera wskazywali doradcy i eksperci. Dualizm ten, w ich opinii, był dysfunkcyjny i utrudniał sprawne zarządzanie państwem. Problem ten zyskał zainteresowanie także wśród badaczy akademickich i dziennikarzy. Ci ostatni podkreślili cywilizacyjny (przełomowy) charakter zmiany wynikającej z integracji Polski z Unią Europejską oraz zwrócili uwagę na zaniedbanie sprawy konkordatu.

5.2.3. Okres poakcesyjny (2004-2015)

W okresie poakcesyjnym ster rządów dzierżyło sześć gabinetów, tj. drugi rząd Marka Belki (2004-2005); rząd Kazimierza Marcinkiewicza (2005-2006); rząd Jarosława Kaczyńskiego (2006-2007); pierwszy rząd Donalda Tuska (2007-2011); drugi rząd Donalda Tuska (2011-2014); rząd Ewy Kopacz (2014-2015).

Podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego

Wejście Polski do Unii Europejskiej, w opinii decydentów politycznych, wiązało się z szeregiem korzyści, ale niosło za sobą także wiele zobowiązań w sferze instytucjonalnej i kulturowej. Zmiany instytucjonalne dotyczyły głównie doskonalenia mechanizmów i instrumentów zarządzania publicznego, w tym planowania strategicznego, absorpcji środków europejskich, audytu finansowego i oceny skutków regulacji. W analizowanym okresie, kiedy do rządów doszedł obóz Prawa i Sprawiedliwości, pojawiły się działania ograniczające, a w pewnych przypadkach przeciwstawne, do tych uprzednio podejmowanych (reforma służby cywilnej).

Reformy zarządzania publicznego stały się częścią dyskursu publicznego. Nowe zarządzanie publiczne wytyczało kierunki zmian. Wysocy urzędnicy, analizując rządy PO-PSL, wskazywali na brak istotnych wysiłków modernizacyjnych, narastanie tendencji antyreformatorskich, osłabianie znaczenia instytucji, rosnącą polaryzację opinii publicznej, zarazem doceniając umiędzynarodowienie gospodarki oraz skuteczną walkę z kryzysem gospodarczym z 2008 roku. Ponadto jako węzły krytyczne wskazali oni postępującą globalizację i informatyzację, prowadzące do zmiany społecznej oraz paradygmatu państwa informacyjnego.

Z kolei decydenci polityczni oraz eksperci i doradcy, oceniając całość tego okresu, eksponowali narastające tendencje etatystyczne, kwestionowanie efektywności rynkowych metod zarządzania publicznego i wynikające z tego fragmentaryczne wprowadzanie mechanizmów współzarządzania.

Zjawiska te dostrzegali także badacze akademicy, powołując się na fakt, że źródłem reform zarządzania publicznego w tym okresie były wyzwania wynikające z transformującego się świata. W narastających kryzysach przesłanek reform zarządzania publicznego upatrywali także badacze akademicy. Źródłem tych zmian, w ich mniemaniu, był problem kurczących się zasobów oraz rosnące oczekiwania obywateli co do jakości usług publicznych. Dostrzegali oni zrazem spowolnienie działań modernizacyjnych, w tym słabość państwa w zakresie projektowania i wdrażania reform.

Strategie reformowania zarządzania publicznego

W opinii decydentów politycznych, strategia reformowania zarządzania publicznego wiązała się realizacją zobowiązań będących konsekwencją wejścia Polski do Unii Europejskiej. Niemniej jednak w tym czasie, głównie w okresie rządów PO-PSL, dynamika modernizacji osłabła, a w jej miejsce stopniowo zaczęła dominować logika „cieplej wody w kranie” oraz korekcji strategicznych reform.

Zdaniem wysokich urzędników z jednej strony umacniała się w tym okresie pozycja Polski w UE, z drugiej po realizacji dwóch wielkich celów strategicznych (wejście do NATO, akcesja do UE), w polskiej polityce pojawiła się próżnia strategiczna (ideowa) rozumiana jako brak nowych, wielkich idei rozwojowych. W konsekwencji nie podejmowano istotnych reform zarządzania publicznego, ograniczając do minimum wprowadzanie rozwiązań instytucjonalnych. To ostatnie wynikało z obaw wywołania społecznego niezadowolenia oraz nadmiernych wydatków publicznych. Widoczne zmiany zachodziły natomiast w sferze rozbudowy infrastruktury technicznej, co było możliwe dzięki środkom finansowym płynącym z Unii Europejskiej.

Na niewielki zakres reform zarządzania publicznego wskazywali także reprezentanci doradców i ekspertów oceniając, że wprowadzane zmiany miały charakter fragmentaryczny i inkrementalny. W opinii doradców i ekspertów rządzący zaczęli, do pewnego stopnia, lekceważyć opinię publiczną i społeczeństwo, preferując technokratyczny sposób rządzenia. Ponadto eksponowali oni brak woli i przestrzeni dla podejmowania śmiałych zamierzeń reformatorskich służących doskonaleniu mechanizmów zarządzania publicznego.

Z innej perspektywy na aspekt strategii reformowania państwa spoglądali badacze akademicy, wskazując na problem zaciskania pasa, który był związany z kryzysem gospodarczym 2008 roku. W ich opinii łagodzenie negatywnych skutków tego kryzysu miało nierównomierny charakter. Kolejny obszar ich analizy obejmowały zagadnienia finansjalizacji światowej gospodarki, narastającej tendencji do podważania celowości obecności Polski w Unii Europejskiej oraz fascynacji modelem rynkowym. Podnoszono także kwestię wchodzenia polskiej gospodarki w sferę gospodarki półperyferyjnej. Nie bez wpływu na jakość zarządzania publicznego pozostawał niski stopień wdrażania paradygmatu współzarządzania publicznego do sektora publicznego w Polsce.

Aktorzy, którzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform

Decydenci polityczni wskazali kilka grup, które w ich opinii wpływały na kształt reform w okresie poakcesyjnym. Pierwsze z nich to elity władzy, tak te rządzące, jak i te opozycyjne. Kolejna wskazana przez nich grupa to partie polityczne, szczególnie partie centrowe. Wśród wymienionych grup była także klasa średnia oraz grono ekspertów. W obrębie tego pytania zwrócili oni uwagę na napięcie wynikające z konfliktu między zwolennikami „Polski kapitałowej” i „Polski etatowej”, które utrudniały osiągnięcie kompromisu społecznego w sprawie kierunku kluczowych reform zarządzania publicznego.

Wysocy urzędnicy scharakteryzowali aktorów, którzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform podobnie jak decydenci polityczni. Wartością dodaną do tych spostrzeżeń były związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz premier Donald Tusk w roli skutecznego lidera i sprawnego menedżera. Kategorię tę doradcy poszerzyli o samorządy. Badacze akademicy skoncentrowali się natomiast na znaczeniu Radia Maryi, a dziennikarze na partiach politycznych.

Mechanizmy, którymi posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia

Zdaniem decydentów politycznych w okresie tym osłabła rola dialogu społecznego, a co za tym idzie jego mechanizmy nie były wykorzystywane dla upowszechniania idei reform zarządzania publicznego. W opinii wszystkich grup respondentów do podstawowych mechanizmów wykorzystywanych w tym celu zaliczyć należy media, kampanie promocyjne oraz działalność organizacji promujących określone rozwiązania. Sposobem na promocję konkretnych reform było także uruchamianie programów badawczych, których wyniki w postaci raportów, głównie poprzez media, trafiały do opinii publicznej.

Zarówno wysocy urzędnicy, jak eksperci i doradcy podnosili problemy poszczególnych rządów związane ze skuteczną komunikacją, niezdolnością do odczytania emocji społecznych, brakiem dialogu ze społeczeństwem oraz niemal bezkrytyczną postawą względem Unii Europejskiej, co stopniowo zaczęło spotykać się z krytyką części elit politycznych i części społeczeństwa. Sprawa marginalizowania znaczenia dialogu społecznego była przedmiotem rozważań także doradców i ekspertów. Krytyczny osąd zdolności rządu do prowadzenia dialogu społecznego i skutecznej komunikacji formułowali tak samo badacze akademicy. Ich negatywnej ocenie podlegała zbyt radykalnie stosowana retoryka rządu „zaciskania pasa” i relatywnie niski stopień sprawstwa transformującego. Opinię taką skłonni byli także podzielić dziennikarze.

Mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego

Przekonanie rządzących o wysokiej jakości zarządzaniu publicznym nie znajdowało, w przekonaniu decydentów politycznych, potwierdzenia w rzeczywistości. Stopniowo narastało społeczne niezadowolenie wynikające z rosnącego marazmu i stagnacji państwa. Rezygnacja Donalda Tuska z funkcji premiera dodatkowo osłabiła entuzjizm establishmentu do podejmowania reform. Reformatorzy stopniowo tracili zainteresowanie wprowadzaniem zmian w sferze zarządzania publicznego, a tym samym proces krążenia idei tracił swoją dynamikę i sprawstwo.

Fenomenowi krążenia idei reform zarządzania publicznego nie służył również trend antydeliberacyjny, na co zwracali uwagę wysocy urzędnicy. Podkreślali oni zarazem rosnące napięcie między rządem i opozycją, które pogłębiało podziały dokonujące się w społeczeństwie. Punktem kulminacyjnym tego procesu była katastrofa smoleńska. W atmosferze bardzo silnego rozłamu aksjologicznego i ideologicznego tzw. przedsiębiorczość instytucjonalna traciła na znaczeniu. Doradcy i eksperci zauważyli, że rząd PO-PSL stał na stanowisku, że czas wielkich reform zakończył się i konieczne było dokonywanie jedynie niewielkich zmian w obrębie instytucji formalnych i nieformalnych. Jednocześnie uważali oni, że debatę publiczną opartą na argumentacji zaczęła zastępować narracja polityczna, partykularyzm i propaganda. W opinii badaczy akademickich rządy reagowały jedynie na doraźne kryzysy, brak było wiary i przekonania co do celowości podejmowania ewolucyjnych reform zarządzania publicznego.

Reformy (rozwiązania) wprowadzone w sferze zarządzania publicznego

Decydenci polityczni za najważniejsze zmiany wprowadzone na rzecz osiągnięcia równowagi instytucji publicznych uznali zmiany strukturalne, prywatyzację, reformę emerytalną, za którą rząd zapłacił oddaniem władzy, inwestycje komunalne, decentralizację, dekoncentrację oraz wzrost niezależności samorządów. W ich rozumieniu brak jednak było poważnych działań reformatorsko-systemowych. Tożsamą opinię wyrazili wysocy urzędnicy, powołując się na racjonalne i emocjonalne znaczenie reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych, podobnie jak doradcy i eksperci oraz badacze akademicy. Urzędnicy docenili próbę wprowadzenia do polskiego porządku instytucjonalnego agencji wykonawczych, jednocześnie jednak podkreślając brak strategicznych reform odpowiadających wymogom dynamicznej i kompleksowej rzeczywistości.

Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?

Decydenci polityczni pozytywnie ocenili utrzymanie uprzednio wprowadzonych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego. Charakterystyczne dla tego okresu, według nich, było pojawianie się sił antymodernizacyjnych, przesunięcie agendy debaty publicznej w kierunku prawicowo-populistycznym, przejawiające się m.in. podważaniem celowości niektórych strategicznych reform. Podnosili oni także brak wzmocnienia strategicznego potencjału państwa w zakresie zarządzania wyzwaniem cywilizacyjnym. Wskazali również dominującą strategię „cieplej wody w kranie”, brak dialogu społecznego oraz rezygnację z wejścia Polski do strefy euro. Zwrócili oni uwagę na odrębne ścieżki rozwoju mechanizmów zarządzania publicznego. W istocie oznacza to, że każde państwo tworzy swój unikalny, kontekstowo dostosowany model zarządzania publicznego. Decydenci polityczni sygnalizowali, że system prezydencki w Polsce mógł zdynamizować trajektorię reformowania naszego kraju. W ich ocenie dla sprawnie funkcjonującego państwa konieczne jest kształtowanie wysoko wykwalifikowanych kadr administracyjnych. Opowiadając się za paradygmatem interaktywnego zarządzania, zwracali oni uwagę, że taki model wymaga odpowiedniego systemu komunikacji, przywództwa i wysokiej jakości instytucji oraz społeczeństwa wysokich kompetencji. Zgodzili się także co do stwierdzenia, że im dłużej populizm trwa tym trudniej się z niego będzie wydostać.

Wysocy urzędnicy za sukcesy uznali skuteczne reagowanie na kryzys gospodarczy, częściową prywatyzację oraz stworzenie stabilnych fundamentów gospodarki, uproszczenie systemu podatkowego. Dostrzegają oni zarazem wiele niepowodzeń, w tym

niewprowadzenie w życie założeń raportu „Polski 2050” Michała Boniego, brak poprawy jakości mechanizmów i instrumentów zarządzania publicznego, niezdolność elit politycznych do porozumienia i współpracy, koncentrację gospodarczą bez pierwiastka społecznego, ułomność instytucji państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Wysocy urzędnicy opowiadali się za dalszą decentralizacją, zmianą struktury systemu administracji publicznej (likwidacja powiatów) oraz zmianą struktury gminnej (mniej gmin). Postulowali również wzmocnienie mechanizmów zarządzania strategicznego państwem i jego zdolności do horyzontalnej koordynacji polityk publicznych. Kolejną ich rekomendacją jest odbudowa etosu i profesjonalizacja służby cywilnej. Ostatnie wskazanie dotyczyło umiejętnego połączenia różnych modeli zarządzania publicznego, kierując się walorami utożsamiającymi kulturę administracyjną oraz celami naszego państwa.

W opinii doradców i ekspertów niepopularna społecznie polityka PO-PSL uutorowała drogę do zdobycia władzy PiS. Katalog niepowodzeń przez nich sformułowany zawiera niską jakość polityk publicznych, nierozwiązanie problemu rozwoju polskich metropolii, brak dialogu społecznego oraz niepowodzenie modelu NZP. Doradcy i eksperci podkreślili, że zmiana pokoleniowa powinna skorygować funkcjonujący podział na populistów i liberałów, tworząc nowe linie podziałów dla instytucjonalizmu funkcjonalnego. Zauważyli oni, że ogromne znaczenie dla nowego paradygmatu ma kryzys migracyjny oraz struktura polskiej gospodarki. Opowiedzieli się za eklektycznym modelem zarządzania publicznego zawierającym elementy inkorporowane zarówno z rynkowego, jak i neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego. Istotnym etapem tego modelu miałyby być dalsza decentralizacja i regionalizacja.

Badacze akademicy, dostrzegając pozytywny przebieg transformacji ustrojowej, podkreślają problem braku wizji rozwoju państwa powodujący zastój intelektualny wśród politycznych i instytucjonalnych przedsiębiorców, wadliwą strukturę finansów publicznych, słabość mechanizmów generowania społecznej aktywności i partycypacji w sprawach publicznych, niską jakość polityk publicznych oraz niespójność programów strategicznych, Nowym elementem dodanym przez dziennikarzy było społeczne zmęczenie dominującym sposobem uprawiania polityki przez koalicję rządzącą. Grupa eksponowała potrzebę wprowadzenia współzarządzania publicznego, wzmocnienia zdolności koordynacyjnych państwa, wykorzystania rozwoju technologii dla zarządzania publicznego. Niepokój co do możliwości realizacji tych zamiarów budzi wśród nich brak potencjału intelektualnego do przygotowania całościowej koncepcji reformy sektora publicznego, nadmierna

fragmentaryzacja systemu administracji publicznej oraz wysoki poziom polaryzacji politycznej, co nie ułatwia uzgadniania celów reform i sposobów ich realizacji.

Dziennikarze dla wzmocnienia efektów pomyślnie przeprowadzonej zmiany instytucjonalnej z okresu transformacji postulowali konieczność eliminacji z życia publicznego zachowań populistycznych, ograniczenie transferów socjalnych i ich lepsze adresowanie oraz gruntowaną reformę finansów publicznych.

5.2.4. Okres dryfu populistycznego (2015-2019)

W czasie, który określany jest mianem okresu dryfu populistycznego, władzę sprawował rząd Beaty Szydło (2015-2017) oraz gabinet Mateusza Morawieckiego (2017-2019).

Podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego

Wśród podstawowych przesłanek reform zarządzania publicznego w analizowanym okresie decydenci polityczni uwzględnili wyzwania cywilizacyjne wymuszające konieczność modernizacji sektora publicznego. Wyraźnie dostrzeli oni także regres instytucjonalny skutkujący narastającą dezaprobatą wobec dotychczasowego modelu zarządzania państwem, rosnącym populizmem, polaryzacją społeczną, centralizacją i pojawianiem się elementów autorytarnych w praktyce rządzenia.

Z kolei wysocy urzędnicy podnosili, podobnie jak decydenci polityczni, kwestię narastających sporów ideologicznych na gruncie konkurujących wyobrażeń dobrze urządzonego państwa, kwestionowania reguł demokracji i wartości liberalnych. Podzielali także opinię o centralizacji państwa i alienacji elit politycznych.

Problem centralizacji oraz narastającego populizmu eksponowali także doradcy i eksperci. Źródeł tego ostatniego upatrywali oni w wysokich społeczno-ekonomicznych kosztach transformacji ustrojowej, arogancji poprzednich rządów oraz pomijaniu przez rządy PO-PSL kwestii wykluczenia społecznego.

Fenomen populizmu nie umknął również uwadze badaczom akademickim. Ich interpretacja przyczyn tego zjawiska jest bardzo podobna do tych powyżej przywołanych. Położyli oni nacisk na postępującą substytucję rynkowych mechanizmów zarządzania przez mechanizmy publiczne, jak i narastający sceptycyzm rządzących wobec Unii Europejskiej. Szczególną uwagę poświęcili problemowi pauperyzacji społecznej

i wyrażanej tęsknoty do wartości narodowych i patriotycznych. W podobnym duchu wypowiedzieli się dziennikarze, punktując narastającą w tym okresie etatyzację, centralizację, podważanie zasad demokracji liberalnej oraz brak nowych, progresywnych idei reform zarządzania publicznego.

Strategie reformowania zarządzania publicznego

W opinii decydentów politycznych działania podejmowane przez rządy Zjednoczonej Prawicy prowadziły do osłabienia roli parlamentu, upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości, marginalizacji roli dialogu społecznego, centralizacji oraz etatyzacji gospodarki. Wiele tych działań, ich zdaniem, skutkowało wycofywaniem się z dotychczas przeprowadzonych reform. Polaryzacja opinii publicznej, intencjonalne wywoływanie sporów ideologicznych i populizm to kolejne wytyczne logiki działania tych rządów.

W podobny sposób wprowadzane zmiany oceniali wysocy urzędnicy. Ponadto zwrócili oni uwagę na tworzenie alternatywnych struktur państwa wobec tych struktur, które w opinii rządzących nie realizowały wizji obozu politycznego sprawującego władzę. Bardzo wyraźnie dostrzegali oni problem pozyskiwania poparcia społecznego poprzez hojne transfery socjalne i rozwój klientelizmu politycznego. W ich opinii w tym okresie dominującą motywacją rządzących była chęć budowania zaplecza politycznego poprzez transfery socjalne i działania o charakterze godnościowym. We wprowadzanych zmianach, w zakresie mechanizmów zarządzania publicznego, zdaniem wysokich urzędników trudno doszukać się rozwiązań służących ich modernizacji. Wymownym przykładem tego przekonania jest osłabianie pozycji ustrojowej i finansowej samorządów terytorialnych, szczególnie wielkich miast.

Równie krytyczną opinię wyrazili doradcy i eksperci, wskazując na demontaż instytucji demokratycznych i tworzenie pozakonstytucyjnych i pozaprawnych mechanizmów rządzenia oraz wzmacnianie grup społecznych, które nie były beneficjentami pierwszej reformy gospodarczej.

Badacze akademicy w swoich wypowiedziach podkreślali znaczenie transferów socjalnych, siłę polityki historycznej, w tym ścieżki zależności, kult patriotyzmu oraz osłabianie instytucji demokratycznego państwa prawa. Nie bez znaczenia pozostają dysfunkcjonalności nowego zarządzania publicznego oraz przeciwstawianie mu silnych, hierarchicznych mechanizmów zarządzania. Elementem ich oceny była również krytyczna opinia na temat nieprzejrzystej i nieodpowiedzialnej polityki gospodarczej rządów

Zjednoczonej Prawicy pod hasłem solidarności społecznej. Nie pominęli oni także kwestii prowadzenia polityki strachu, eksponując rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa jego obywateli.

W praktyce rządzenia w analizowanym okresie dziennikarze dostrzegli powrót do mechanizmów zarządzania sięgających czasów PRL. Zwrócili oni także uwagę na siłę narracji tworzonej przez rządy Zjednoczonej Prawicy i ich promotorów, którym uwieść się dała znacząca część społeczeństwa, a polegała ona na nawiązaniu do tożsamości idei państwowych i kościelnych oraz konkurujących idei Europy zjednoczonej i Europy narodów.

Aktorzy, którzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform

Decydenci polityczni za aktorów posiadających największy wpływ na kształtowanie idei reform zarządzania publicznego uznali rząd, środowiska populistyczne, partie populistyczne, agencje medialne oraz struktury międzynarodowe. Ponadto wskazali oni na lidera PiS Jarosława Kaczyńskiego oraz koalicje zwolenników zmian instytucjonalnych. Podobny katalog aktorów określili wysocy urzędnicy, dodatkowo wskazując ekspertów, autorytety naukowe oraz środowiska mające na celu zahamowanie zmian kulturowych.

W rozumieniu doradców i ekspertów katalog ten należy poszerzyć o ekspertów od socjotechniki oraz prezydenta Andrzeja Dudę. Z kolei badacze akademicki, podobnie jak dziennikarze, zauważyli, że do tej grupy zaliczyć należy elity intelektualne obozu władzy, media sprzyjające rządzącym, Kościół katolicki oraz aktorów poszukujących „ofiar” reform Leszka Balcerowicza.

Mechanizmy, którymi posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji

W analizie krążenia idei ważne miejsce zajmuje zagadnienie mechanizmów wykorzystywanych przez wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu zyskania ich społecznej legitymizacji. Decydenci polityczni wskazywali, że globalizacja i powiązany z nią gwałtowny przepływ informacji jest jednym z takich mechanizmów. Wskazali oni także na zmiany w prawie oraz wykorzystanie kontrolowanych przez rząd mediów publicznych, prowadzenie komunikacji opartej na emocjach, klientelizm polityczny i rozdawnictwo.

Umiejętność formułowania trafnych komunikatów społecznych, zdolność docierania z nimi do opinii publicznej to zdaniem wysokich urzędników sposoby, poprzez które rządzący zyskiwali poparcie społeczne dla proponowanych przez siebie rozwiązań. Uznali oni także, że ważnym narzędziem skutecznej propagandy rządowej był sprawny marketing polityczny Zjednoczonej Prawicy, jak i transfery socjalne. Z uważnością na skuteczność działań propagandowych rządu Prawa i Sprawiedliwości i Solidarnej Polski spoglądali także doradcy i eksperci. W ich opinii budowaniu przychylności opinii publicznej, w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy, służyło także umiejętne wykorzystanie polityki historycznej i uruchomienie wewnętrznych emocji tożsamościowych społeczności epistemicznej.

Poza powyżej wskazanymi mechanizmami upowszechniania nowych rozwiązań instytucjonalnych i zyskiwania dla nich poparcia społecznego, badacze akademicy wskazali na umiejętność odczytania emocji społecznych oraz skuteczną komunikację z grupami społecznymi będącymi do tej pory wykluczonymi z życia publicznego. Zwrócili także uwagę na zdolność do wykorzystania antyelitarystycznych resentymentów, stosowania polityki opartej na hasłach i nadawaniu im nowych znaczeń. Ten aspekt działań rządzących zyskał zainteresowanie także wśród dziennikarzy. Ponadto podkreślili oni słabość instytucji i ich instrumentalne wykorzystanie przez obóz władzy.

Mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego

Krażenie idei może odbywać się w różnoraki sposób. Można wykorzystywać w tym celu media, jak i prowadzić polityki publiczne służące upowszechnianiu określonych wartości i reguł normalizujących rzeczywistość. Może to się także odbywać za sprawą preferowania, także finansowego, określonych organizacji i mediów. Wszystkie te sposoby były, zdaniem decydentów politycznych, wykorzystywane w tym okresie przez rządzących.

Skutecznym katalizatorem krążenia idei może być umiejętne dyskutowanie społecznych resentymentów i obarczanie oponentów politycznych winą za niepowodzenia na określonych polach rządzenia, dyskredytowanie efektów ich działań lub ich oskarżanie o korupcję, jak również deprecjonowanie roli autorytetów, w tym środowisk akademickich i zgromadzonego przez nich dorobku naukowego. Podobnie na ten aspekt spojrzeli wysocy urzędnicy, dodatkowo zauważając zbudowany system oligarchii finansowej. Na frapujące zagadnienie wskazali doradcy i eksperci mówiący o sile mediów społecznościowych i bezkarności w prezentowaniu w nich radykalnych i nieprawdziwych informacji.

Badacze akademicy dostrzegli, że kluczem do promowania lub dyskredytowania idei przełomowych może być odwołanie się do haseł populistyczno-narodowych i tożsamościowych oraz polaryzacja opinii publicznej, jak też marginalizowanie roli ośrodków badawczych i analitycznych, które nie solidaryzowały się z obozem władzy. Niebagatelną rolę w procesie krążenia idei promowanych przez obóz władzy, jak zauważają dziennikarze, odegrało umiejętne wykorzystanie przez media rządowe resentymentów związanych z bolesnymi dla wielu obywateli doświadczeniami czasów transformacji ustrojowej, w tym nierównomiernym rozłożeniu kosztów i korzyści tej zmiany.

Reformy (rozwiązania) wprowadzone w sferze zarządzania publicznego

W opinii decydentów politycznych w okresie dryfu populistycznego nastąpił regres modernizacyjny. Wskazywali oni na upolitycznienie służby cywilnej, centralizację oraz osłabianie samorządu terytorialnego. Nieudane, w ich przekonaniu były reforma systemu podatkowego oraz reforma edukacji. Ponadto istotnym zakłóceniem instytucjonalnym jest niespójna polityka monetarna i fiskalna oraz problem postępującego zadłużania się państwa. Uwagę poświęcono również pozytywnemu wpływowi reformy rozwiązań socjalnych.

Wiele negatywnych konsekwencji reform wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy wskazali decydenci polityczni i wysocy urzędnicy. Do niepowodzeń tych zaliczyli oni zmiany w sądownictwie, nadmierny konsumpcjonizm, życie na kredyt, nieskuteczną politykę mieszkaniową, spadek inwestycji oraz niezdolność do prowadzenia skutecznej polityki zagranicznej. Do katalogu tych niepowodzeń doradcy i eksperci dodali likwidację gimnazjów, skrajne upartyjnienie mediów publicznych oraz niewielki postęp w zakresie informatyzacji i realizacji strategicznych projektów, w tym inwestycji. Podzielając te krytyczne oceny, badacze akademicy za pozytywne efekty rządów Zjednoczonej Prawicy uznali zmniejszenie luki VAT-owskiej, wzmocnienie roli kapitału narodowego oraz zmiany w Kodeksie pracy. Uszczelnienie systemu podatkowego wywołało uznanie również wśród dziennikarzy.

Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?

Decydenci polityczni jako źródła niepowodzeń wskazali m.in. zarządzanie państwem skupione w jednym ręku, dominację strategii wyborczej nad strategią rozwoju państwa, przejęcie kontroli nad państwem i gospodarką przez elity partyjne oraz osłabienie zabezpieczeń instytucjonalnych państwa. Kwestią wymagającą podniesienia jest łamanie reguł demokratycznego państwa prawa, rozwój systemu klientelistyczno-pasożytniczego

oraz wyłanianie się wzorów centralistycznych i autorytarnych w praktyce rządzenia. Powyższe, w ich opinii, świadczyły o niepełnym wciąż stopniu konsolidacji demokracji w naszym kraju, nadrzędności symboli i resentymentów nad prowadzeniem racjonalnej i przewidywalnej polityki.

Zdaniem wysokich urzędników rządzący zdemontowali instytucje demokratycznego państwa prawa, przywrócili etatystyczny charakter gospodarki, scentralizowali model zarządzania państwem, osłabili kompetencje, jak i autonomię finansową samorządów terytorialnych. Doprowadzili do impasu w relacjach z Unią Europejską, zmarginalizowali rolę dialogu społecznego oraz dokonali polaryzacji społeczeństwa.

W bardzo wysokim stopniu opinie te podzielili doradcy i eksperci. Zwrócili oni także uwagę na problemy utraty zaufania do państwa i rządu, demontaż instytucji publicznych, osłabianie rynku eksperckiego i debaty publicznej oraz dewastację sfery publicznej w rozumieniu demokratycznego państwa prawa.

W opinii badaczy akademickich obóz Zjednoczonej Prawicy ujawnił napięcia globalizacyjne, które osłabiają idee państwa narodowego poprzez odbieranie państwu jego kolejnych funkcji. Zrealizowana przez ten rząd idea państwa etatystycznego i centralistycznego, niezdolnego do współpracy i kompromisów, podważyła pozycję międzynarodową Polski, a prowadzone przez rząd polityki publiczne nie doprowadziły do przełomu w rozwiązaniu złożonych problemów społeczno-gospodarczych.

Dziennikarze, oceniając sukcesy i porażki na ścieżce zależności dryfu populistycznego, odnieśli się do imitacyjnego transferu wzorców zachodnich, który spowodował tylko częściowo skuteczne zakotwiczenie w Polsce demokratycznego porządku instytucjonalnego, co w konsekwencji może doprowadzić do tego, że redukcja poziomu fascynacji dryfem populistycznym będzie procesem trudnym i długotrwałym.

Całościowa ocena reforma zarządzania publicznego w Polsce

W opinii decydentów politycznych proces transformacji ustrojowej powiódł się, czego najbardziej wymiernym dowodem jest przynależność Polska do NATO i UE. Udało się zbudować gospodarkę rynkową o dużym potencjalnym rozwoju oraz zinstytucjonalizować porządek właściwy dla demokratycznego systemu rządzenia, tak na poziomie instytucji formalnych, jak i nieformalnych. Z powodzeniem udało się osiągnąć większość celów strategicznych państwa polskiego, intensywnie reformując go do 2004 roku. Kreśląc ten pozytywny obraz decydenci polityczni zwracają jednak uwagę, że po wejściu Polski do Unii

Europejskiej impet reformatorski uległ wyhamowaniu, a po roku 2015 zaczęliśmy obserwować regres modernizacyjny, w wielu przypadkach prowadzący do unieważnienia uprzednio wprowadzonych rozwiązań. Podejmowane przez rządzących w ostatnich latach reformy naruszały wartości demokratyczne, osłabiały reguły państwa prawa i podważały niezależność wymiaru sprawiedliwości. W sferze gospodarczej zaobserwowaliśmy nasilający się etatyzm z elementami kapitalizmu politycznego i korupcji politycznej. Za negatywne, ich zdaniem, należy także odczytać brak wejścia Polski do strefy euro oraz prowadzenie konfrontacyjnej polityki z UE. To ostatnie niesie za sobą szereg negatywnych konsekwencji i podważa międzynarodową wiarygodność Polski.

Wysocy urzędnicy podzielili zasadniczo pozytywną opinię o reformach zarządzania publicznego prowadzonych w Polsce tym okresie. Podobnie jak decydenci polityczni zwrócili oni jednak uwagę na naruszanie w ostatnich latach ładu instytucjonalnego, marginalizowanie znaczenia debaty publicznej, antyeuropejskość i etatystyczny sposób myślenia o gospodarce oraz nieodpowiedzialną politykę finansową państwa. Ponadto podkreślili oni słabość polskich partii politycznych, brak dialogu między elitami politycznymi, w tym przekraczanie granic konkurowania politycznego, historyczną antyinstytucjonalność oraz słabość nurtu socjaldemokratycznego w polskiej polityce.

Tendencje centralistyczne, słabość kultury politycznej, brak ciągłości reform, upolitycznienie administracji publicznej, cynizm władzy oraz brak wzorców współdziałania politycznego był to przedmiot rozważań doradców i ekspertów. Ich zdaniem mamy do czynienia z personalizacją władzy oraz postrzeganiem państwa jako łupu politycznego. Wypowiadając się na temat oceny reform zarządzania publicznego, badacze akademicki zwrócili uwagę na słabość liberalnego nurtu w polskiej polityce, brak strategicznych planów reformowania sektora publicznego oraz brak myślenia strukturalnego o modernizacji państwa. Podniesiono także słabość intelektualną partii politycznych, słabość analityczną i programową państwa oraz jego struktur administracyjnych. Niepokój doradców i ekspertów budził także niski poziom aktywności obywatelskiej i narastający w naszym kraju populizm.

Nowy element w ocenie pojawił się za sprawą dziennikarzy, którzy zwrócili uwagę na nierównomierny rozkład korzyści wynikających z transformacji ustrojowej oraz elastyczność i wysoki potencjał rozwojowy polskiej gospodarki.

Pożądany paradygmat zarządzania publicznego, który w stopniu najpełniejszym odpowiada potrzebom naszego państwa

Decydenci polityczni skoncentrowali się na odmiennych ścieżkach rozwojowych poszczególnych państw oraz izomorficzny charakter zmiany instytucjonalnej. U podstaw poszukiwania modelu zarządzania publicznego powinno, ich zdaniem, znaleźć się rozstrzygnięcie tak fundamentalnych kwestii, jak ustrój polityczny, wartości, model gospodarki oraz struktura relacji społecznych i politycznych.

Polska, w opinii decydentów politycznych, znajduje się w dobrej sytuacji, aczkolwiek wyraźnie dostrzegalny dryf populistyczny i antydemokratyczne rozwiązania skłaniają do poważnego namysłu i zdecydowanego przeciwdziałania tym praktykom. Kierunki tych działań powinny polegać na przywróceniu demokratycznych reguł rządzenia, odbudowie dialogu społecznego, wspólnym uzgadnianiu docelowych rozwiązań, aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnieniu samorządów terytorialnych oraz naprawie relacji z Unią Europejską. Decydenci polityczni opowiedzieli się za wejściem do strefy euro, zmianie układu terytorialnego państwa (np. likwidacja powiatów), wykorzystaniu mechanizmów organizacyjnego uczenia się dla doskonalenia mechanizmów zarządzania publicznego, wykorzystanie wartościowych rozwiązań międzynarodowych.

Wysocy urzędnicy uznali, że u podstaw poszukiwania paradygmatu zarządzania publicznego powinna znaleźć się kwestia odbudowy ładu instytucjonalnego, odzyskania przez państwo wiarygodności, a także uruchomienie procesu współdziałania elit politycznych opartego na deliberatywnym poszukiwaniu wartościowych rozwiązań. Wysocy urzędnicy zasadniczo opowiedzieli się za modelem współzarządzania publicznego, rynkową gospodarką z obecnymi elementami społecznymi oraz silnym, autonomicznym sektorem pozarządowym. Byli oni zgodni co do konieczności zapewniania znaczącej pozycji w rozwoju państwa samorządom terytorialnym.

Odbudowę centrum rządu jako ośrodka analiz, programowania strategicznego oraz horyzontalnej koordynacji, doradcy i eksperci postrzegali jako kluczowe wyzwania modernizacyjne. W tym upatrywali oni szans na podniesienie jakości polityk publicznych i realizację idei tzw. dobrego zarządzania publicznego zorientowanego na współzarządzanie publiczne.

Na kwestię zmiany pokoleniowej uwagę zwrócili badacze akademicy. Dostrzegli oni w tym zjawisku możliwość zamknięcia starych sporów ideologicznych i stworzenie pola do kreowania nowych idei rozwojowych, także tych dotyczących zarządzania publicznego.

W odniesieniu do modelu zarządzania publicznego przekonywali oni do modelu eklektycznego, godzącego elementy rozwiązań skandynawskich i niemieckim z podejściem weberowskim i rynkowym. Krytycznie oceniali zarazem potencjał polskich elit administracyjnych do generowania nowych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego, zdolność do programowania wieloletnich programów modernizacyjnych oraz obciążenia historyczne, które wynikają z naszej „ścieżki zależności”. Kreowany przez nich model zarządzania publicznego ma charakter hybrydowy, łączący elementy zaczerpnięte z różnych paradygmatów zarządzania publicznego.

Ważnym dla doskonalenia procesu reformowania zarządzania publicznego, zdaniem dziennikarzy, jest wyciągnięcie wniosków z okresu dryfu populistycznego, odejście do polityki populistycznej, przeprowadzenie gruntownej zmiany w systemie finansów publicznych oraz racjonalizacja wydatków publicznych.

5.3. Analiza zmian wskaźników jakości rządzenia w Polsce

Celem tej części analizy jest ocena ewolucji wskaźników rządzenia w kontekście zmian wynikających z przekształceń systemu zarządzania publicznego w Polsce od lat 90. XX wieku. Wykorzystując metody analizy statystycznej, w szczególności analizę regresji liniowej i bazujące na niej testy statystyczne, przedstawia ona ilościowe badanie zmian kluczowych wymiarów systemu politycznego, dotyczących partycypacji obywatelskiej, stabilności politycznej, efektywności sektora publicznego, jakości regulacji, rządów prawa oraz przejawów korupcji, biorąc pod uwagę przesunięcia kierunków zmian tych wskaźników w kilku podokresach. Badanie obejmuje także współzależności występujące pomiędzy wskaźnikami dotyczącymi szczegółowych wymiarów jakości rządzenia oraz zawiera aspekty porównania międzynarodowego. Wnioski wynikające z tej części analizy empirycznej stanowią tym samym punkt odniesienia i uzupełnienie dla analiz prowadzonych za pomocą metod jakościowych w zasadniczej części pracy.

5.3.1. Źródła i krótka charakterystyka wskaźników jakości rządzenia WGI

Podstawę przeprowadzanego badania stanowią wskaźniki Światowego Indeksu Jakości Rządzenia (ang. *Worldwide Governance Indicators*, WGI). Ten zbiór indeksów, publikowanych przez Bank Światowy, powstaje na bazie informacji pochodzących z ponad

30 międzynarodowych źródeł, np. danych ankietowych oraz raportów organizacji rządowych, pozarządowych i *think tanków*, a także opinii ekspertów. Dane te są następnie agregowane do syntetycznych indeksów za pomocą statystycznego modelu zawierającego nieobserwowalne komponenty oraz corocznie aktualizowane, często przy wykorzystaniu nowych źródeł danych (Kaufmann, Kraay i Mastruzzi 2010, Kaufmann i Kraay 2023)²⁶⁸. Wskaźniki przedstawiają stan jakości systemu politycznego w ok. 200 państwach, a więc w ujęciu globalnym. Parametry te są także często wykorzystywane w badaniach empirycznych w obszarze nauk politycznych, a także w ekonomii, np. jako zmienne przybliżające postrzeganą niestabilność polityczną państw w wybranych wymiarach (Gingerich 2013, Kesar i in. 2023). Należy zaznaczyć, że pewną słabością miar WGI jest konieczność dokonywania przez twórców je badaczy selekcji źródeł stanowiących podstawę przyznawania punktów w konkretnych kategoriach oraz fakt, że zostały one uznaniowo podzielone na sześć, częściowo pokrywających się, kategorii jakości rządzenia. Mimo to analiza zmian indeksów WGI niesie za sobą sporo korzyści, wynikających m.in. z szerokiego zasięgu geograficznego wskaźników oraz ich porównywalności pomiędzy krajami, jak i w obrębie danego państwa w czasie.

Wskaźniki WGI wykorzystywane w dalszej części analizy odzwierciedlają sześć zróżnicowanych wymiarów funkcjonowania systemu politycznego. Poniżej w skróty sposób zarysowano charakterystykę każdego z nich.

1. Partycypacja i kontrola obywatelska (ang. *Voice and Accountability, GVA*). Wymiar ten dotyczy możliwości wyboru władzy przez obywateli i jej demokratycznej kontroli, a także wolności wypowiedzi, zrzeszeń i mediów.
2. Stabilność polityczna i brak aktów przemocy lub terroryzmu (ang. *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, GPS*). Odnosi się do prawdopodobieństwa wystąpienia w kraju aktów przemocy, m.in. związanych z konfliktami społecznymi.
3. Efektywność sektora publicznego (ang. *Government Effectiveness, GGE*). Obejmuje jakość usług publicznych i niezależność służby cywilnej, a także jakość i wiarygodność formułowania i wdrażania polityk publicznych.

²⁶⁸ Jak jednak podkreślają autorzy wskaźników, nie są one odzwierciedleniem oficjalnego stanowiska Banku Światowego w odniesieniu do oceny systemów politycznych poszczególnych krajów, a także nie są podstawą do decyzji organów zarządzających Banku, np. w kontekście ustalania warunków udzielanych państwom programów pomocowych (zob. Kaufmann i Kraay 2023).

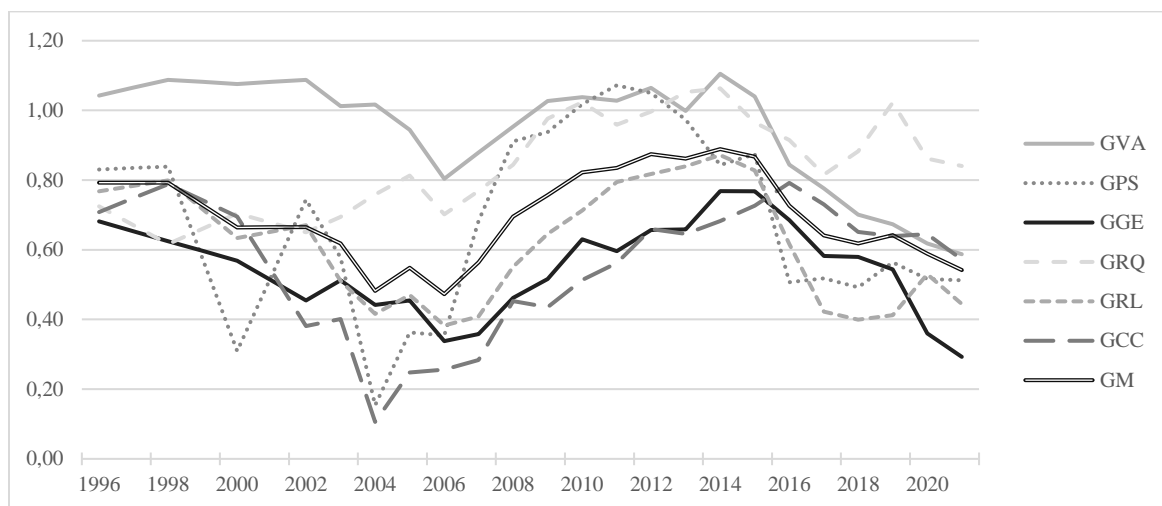
4. Jakość regulacji (ang. *Regulatory Quality, GRQ*), która odnosi się do możliwości prowadzenia przez rząd odpowiedniej, skutecznej polityki regulacyjnej, sprzyjającej rozwojowi sektora prywatnego i jego konkurencyjności.
5. Rządy prawa (ang. *Rule of Law, GRL*). Ten wymiar dotyczy zaufania, którym podmioty życia publicznego obdarzają szeroko rozumiane normy społeczne, w tym jakość przestrzegania umów, prawa własności, policję czy sądy.
6. Kontrola przejawów korupcji (ang. *Control of Corruption, GCC*). Wskaźnik przybliżający problem wykorzystania władzy publicznej dla prywatnych zysków, korupcji i możliwości wpływu na władzę przez nieformalne grupy nacisku.

Na podstawie sześciu wskaźników szczegółowych uzyskano łączną miarę jakości rządzenia, zdefiniowaną w następujący sposób: średnia arytmetyczna sześciu szczegółowych wymiarów jakości rządzenia (skrót: *GM*).

Zakres czasowy wskaźników WGI, w tym danych dla Polski, obejmuje okres od 1996 roku. Od 2002 roku wskaźniki są dostępne z roczną częstotliwością, jednak dla wcześniejszego okresu są one dostępne co dwa lata (1996, 1998, 2000). Ich wartości dla trzech brakujących lat (1997, 1999, 2001) obliczono jako średnią dwóch sąsiadujących obserwacji. Co istotne, wartości indeksów dla Polski, jak i wszystkich krajów ujętych w bazie WGI, powinny być interpretowane w ujęciu względnym, w odniesieniu do pozostałych państw. Wskaźniki podlegają bowiem normalizacji dla każdego roku i kształtują się w przedziale od ok. -2,5 do ok. 2,5, z wartością oczekiwaną równą zero, opisującą „przeciętny” kraj w danej kategorii w danym roku i odchyleniem standardowym wynoszącym jeden. Wyższe wartości indeksu oznaczają, że dane państwo cechuje się relatywnie lepszym systemem politycznym, spełniającym zadane kryteria w większym stopniu niż inne kraje, nie zaś, iż pewne obiektywne wskaźniki jakości rządzenia osiągnęły konkretne wartości progowe.

Na rysunku 6 przedstawiono przebieg miar jakości rządzenia WGI dla Polski w latach 1996-2019. Wartości indeksów wskazują na brak jednorodnej tendencji, którą cechowałyby się one w całym badanym okresie. Zauważalna jest jednak pewna współzmiennność pomiędzy wskaźnikami. W okresie od 2004 roku do 2014 roku wszystkie z nich wykazują trend wzrostowy, który ulega odwróceniu po 2015 roku. Statystyki opisowe, przedstawione w tabeli 12, uwidaczniają dodatkowo stosunkowo duże zróżnicowanie wymiarów jakości rządzenia w Polsce, a także wahania poszczególnych wskaźników. Średnia wartość ogólnego wskaźnika *GM* wyniosła 0,697, z kolei jego wartości kształtowały

się w zakresie od 0,472, w 2007 roku, do 0,888 w 2014 roku. Jednocześnie średnie dla wskaźników partycypacji obywatelskiej (*GVA*) i jakości regulacji (*GRQ*) cechowały się wartościami powyżej ogólnej średniej. Z drugiej strony, pozostałe indeksy, szczególnie dotyczące efektywności sektora publicznego (*GGE*) i kontroli korupcji (*GCC*) znajdowały się przeciętnie poniżej łącznego wskaźnika.



Rysunek 6. Zmiany poziomu wskaźników WGI w Polsce w latach 1996-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych WGI; zob. szczegółowy opis w tekście.

Tabela 12. Statystyki opisowe poziomów wskaźników jakości rządzenia WGI w Polsce

	<i>GM</i>	<i>GVA</i>	<i>GPS</i>	<i>GGE</i>	<i>GRQ</i>	<i>GRL</i>	<i>dGCC</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Średnia	0,697	0,947	0,676	0,549	0,832	0,619	0,561
Mediana	0,680	1,021	0,630	0,574	0,827	0,639	0,641
Max	0,888	1,105	1,072	0,768	1,063	0,871	0,791
Min	0,472	0,587	0,153	0,292	0,616	0,382	0,106
Odchyl. st.	0,124	0,159	0,251	0,127	0,141	0,164	0,188

Uwagi: statystyki opisowe obliczono dla całego okresu objętego badaniem, lata 1996-2021.

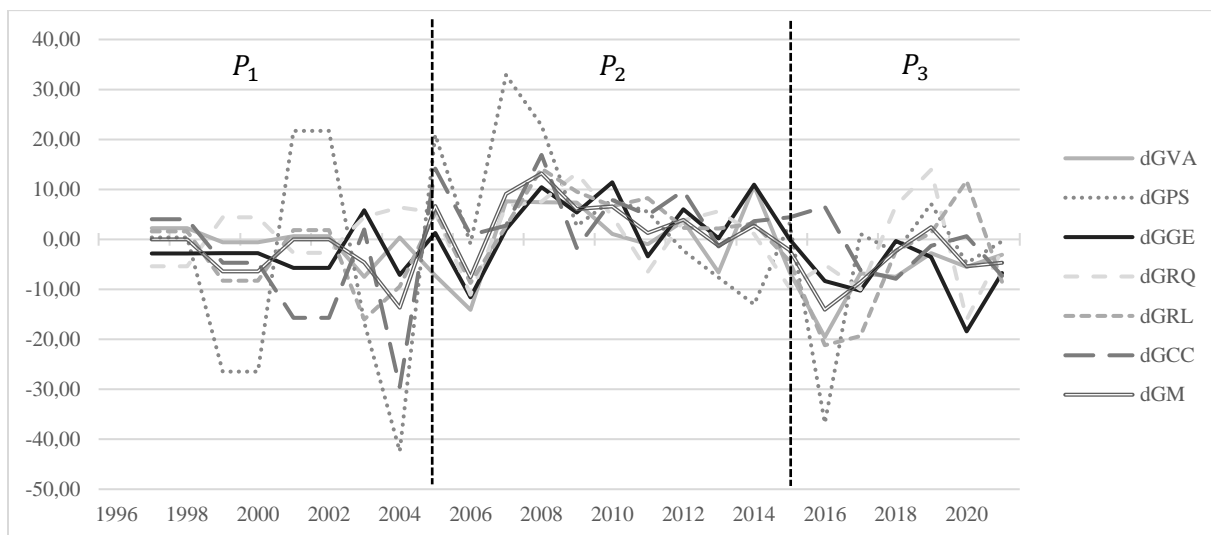
Źródło: opracowanie własne.

5.3.2. Zmiany wskaźników jakości rządzenia w czasie: analiza w podokresach

Przechodząc do ilościowej analizy zmian wskaźników WGI w Polsce, należy poczynić kilka dalszych uwag dotyczących specyfiki tych wskaźników i możliwości ich wykorzystania w analizie ilościowej. Po pierwsze, ze względu na przesunięcia wartości indeksów i pojawiające się przejściowo rosnące lub malejące trendy, które je cechują, podstawę analizy statystycznej stanowią przyrosty indeksów, obliczone jako ich zmiany rok do roku. Interpretowanie zmian wskaźników WGI w ujęciu krótkookresowym, roku czy dwóch bądź wokół określonych zjawisk politycznych, np. zmiany władzy, byłoby jednak nieuprawnione i obarczone potencjalnymi błędami. Wynika to zarówno z możliwości

wystąpienia niedokładności szacunków pojawiających się przy tworzeniu wskaźników przez Bank Światowy, przede wszystkim związanych z zastosowanymi procedurami statystycznymi, jak i zmianami zbioru krajowych i zagranicznych źródeł danych stanowiących podstawę ich konstrukcji. Tym samym, zmiany wskaźników WGI powinny być interpretowane w dłuższym przedziale czasu, np. kilku lat, biorąc pod uwagę ich średnie przyrosty, raczej niż zmiany w konkretnych latach. Z tego powodu w prowadzonej analizie przyjęto podział na dłuższe, kilkuletnie podokresy. Wykorzystano w tym celu podział na cztery podokresy wprowadzony we wcześniejszej części pracy, a więc następującą periodyzację: (a) okres przedakcesyjny (lata 1997-2004; oznaczenie: P_1), (b) okres poakcesyjny (2005-2014; P_2) oraz (c) okres dryfu populistycznego (2015-2021; P_3). Ze względu na brak danych o indeksach WGI za okres przed 1996 r., ta część analizy nie uwzględnia podokresu związanego z początkiem transformacji ustrojowej w Polsce. W celu zwiększenia liczby obserwacji w ostatnim podokresie analizy, korzystnej z punktu widzenia stosowanych metod statystycznych, zdecydowano się na wydłużenie podokresu P_3 do 2021 r.

Na rysunku 7 przedstawiono zmiany wskaźników WGI w latach 1997-2021 wraz z delimitacją trzech podokresów, które oznaczono na wykresie jako, odpowiednio: P_1 , P_2 i P_3 . Co więcej, w tabeli 13 zawarto statystyki opisowe przyrostów indeksów, również dla całego okresu i wyróżnionych podokresów. Statystyki te pokazują, że w całym okresie 1997-2021, zarówno łączny wskaźnik GM , jak i większość szczegółowych indeksów, cechowała się nieznacznie ujemną dynamiką. Łączny wskaźnik spadał przeciętnie o ok. 1 punkt rocznie. Za tę ujemną dynamikę odpowiadały jednak głównie pierwszy i trzeci podokres, ze średnimi zmianami wynoszącymi, odpowiednio -3,878 i -4,963, podczas gdy okres P_2 cechował się średnio dodatnimi zmianami równymi 4,068 punktów. W okresie P_1 najbardziej ujemne zmiany dotyczyły wskaźników partycypacji obywatelskiej ($dGVA$) i efektywności sektora publicznego ($dGGE$). Te same wskaźniki cechowały się najbardziej ujemną dynamiką w okresie P_3 . Za dodatnie zmiany w drugim podokresie badania odpowiadały zaś w największym stopniu wzrosty wskaźników stabilności politycznej ($dGPS$) i kontroli korupcji ($dGCC$).



Rysunek 7. Zmiany wskaźników WGI w Polsce w latach 1997-2021

Uwagi: pionowe przerywane linie wskazują przyjęty podział na podokresy; zob. opis w tekście.

Źródło: opracowanie własne.

Ścisłejszy opis zmian wskaźników WGI w podokresach wymaga jednak przeprowadzenia odpowiednich testów statystycznych wskazujących na potencjalne różnice w przebiegu tych wskaźników. Aby osiągnąć ten cel, wykorzystano model regresji liniowej wyjaśniający zmiany indeksów. Do regresji tej, jako zmienne wyjaśniające wprowadzono zmienne sztuczne (zero-jedynkowe) odpowiadające wyróżnionym podokresom analizy. Szacowany model regresji przyjmuje postać:

$$dG_t^i - \bar{dG}^i = \theta_1 P_{1t} + \theta_2 P_{2t} + \theta_3 P_{3t} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

gdzie przez dG_t^i oznaczono przyrosty poszczególnych wskaźników WGI w Polsce, natomiast przez \bar{dG}^i , ich średnie w całym badanym okresie. Za pomocą wielkości P_{1t} , P_{2t} , P_{3t} zapisano zmienne sztuczne, przyjmujące wartość „1” dla danego podokresu analizy i „0” w przeciwnym wypadku. Poprzez ε_t oznaczono składnik resztowy regresji. Wykorzystanie odchyłeń zmiennych od średniej (tzw. *demeaning*) sprawia, że średnia wartość utworzonej w ten sposób zmiennej $G_t^i - \bar{G}^i$ jest równa zero. To z kolei tworzy możliwość uwzględnienia w równaniu jednocześnie trzech, zdefiniowanych powyżej, zmiennych sztucznych – obejmujących łącznie cały badany okres – bez konieczności wprowadzania wyrazu wolnego do równania regresji²⁶⁹. Zaletą tej specyfikacji jest więc jej kompaktowy i oszczędny charakter: pozwala ona na jednoczesną ocenę i porównanie różnic w dynamice wskaźników pomiędzy trzema okresami, w sposób zbliżony do klasycznej

²⁶⁹ Specyfikacja ta nie powoduje wystąpienia tzw. pułapki zmiennych sztucznych, w której stała równania regresji i wszystkie zmienne sztuczne są włączone jednocześnie do równania, powodując wystąpienie problemu współliniowości zmiennych niezależnych (szerzej zob. Wooldridge (2020, s. 223).

analizy wariancji, bez konieczności szacowania osobnych regresji dla każdego z podokresów, co dodatkowo byłoby utrudnione ze względu na niską liczbę obserwacji. Szacunki parametrów θ_1 , θ_2 i θ_3 będą wskazywać na odchylenia średniej zmiany wskaźnika w danym okresie w stosunku do zera. Model regresji oszacowano za pomocą metody najmniejszych kwadratów, z wykorzystaniem odpornych błędów szacunku parametrów²⁷⁰.

Tabela 13. Statystyki opisowe: przyrosty wskaźników WGI w całym okresie od podokresach badania

	<i>dGM</i>	<i>dGVA</i>	<i>dGPS</i>	<i>dGGE</i>	<i>dGRQ</i>	<i>dGRL</i>	<i>dGCC</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Cały okres (1997-2021)							
Średnia	-1,004	-1,822	-1,272	-1,553	0,460	-1,291	-0,543
Mediana	-0,002	-0,597	0,397	-2,789	3,781	1,563	0,903
Max	13,208	10,699	32,881	11,418	13,926	14,154	16,895
Min	-14,059	-19,556	-42,422	-18,408	-16,078	-21,183	-29,551
Odchyl. st.	6,669	6,927	18,480	7,270	7,719	9,235	9,890
Podokres P_1 (1997-2004)							
Średnia	-3,878	-0,325	-8,459	-2,995	0,423	-4,389	-7,523
Mediana	-2,322	0,505	-8,096	-2,833	0,840	-3,354	-4,677
Max	0,021	2,245	21,734	5,799	6,387	1,856	4,0320
Min	-13,620	-7,522	-42,422	-7,137	-5,417	-16,014	-29,551
Odchyl. st.	4,909	3,103	23,446	3,948	4,946	6,961	11,905
Podokres P_2 (2005-2014)							
Średnia	4,068	0,885	6,890	3,267	3,046	4,553	5,761
Mediana	4,975	2,369	4,088	3,704	5,018	4,295	4,253
Max	13,208	10,699	32,881	11,418	13,236	14,154	16,895
Min	-7,589	-14,083	-13,041	-11,620	-11,091	-8,732	-1,766
Odchyl. st.	5,771	8,047	14,525	7,2311	7,046	6,041	6,327
Podokres P_3 (2015-2021)							
Średnia	-4,963	-7,398	-4,721	-6,793	-3,189	-6,101	-1,574
Mediana	-4,682	-6,538	-0,367	-6,707	-5,077	-4,388	-1,276
Max	2,459	-2,758	7,111	-0,010	13,926	11,726	6,547
Min	-14,059	-19,556	-36,761	-18,408	-16,078	-21,1834	-7,901
Odchyl. st.	5,258	5,666	14,644	6,422	10,421	11,539	5,780

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 14 przedstawia wyniki uzyskane na bazie modeli regresji dla przyrostów średniego wskaźnika jakości rządzenia oraz sześciu wskaźników szczegółowych. Znajdujące się w kolumnie (1) oszacowania parametrów w modelu traktowanym jako bazowy, dla zmiennej *dGM*, pokazują, że na poziomie istotności statystycznej 0,1 przyrosty średniej odchylają się od zera ujemnie w pierwszym i trzecim okresie (P_1 i P_3), zaś dodatnio – w okresie drugim (P_2). Odchylenia te są jednak silniejsze, co pokazują wyższe wartości bezwzględne szacunków punktowych parametrów oraz względnie niższe błędy szacunku,

²⁷⁰ Do przeprowadzenia estymacji wykorzystano program EViews 10.

w okresach drugim i trzecim. Bazowy model regresji cechuje się relatywnie wysokim, jak na tak oszczędną specyfikację modelu, współczynnikiem determinacji, przekraczającym 0,4.

Tendencje zmian obserwowane dla szczegółowych parametrów są generalnie spójne z tymi stwierdzonymi dla ogólnego wskaźnika, choć pojawiają się wśród nich istotne różnice. Najsilniejsze zmiany we wszystkich podokresach stwierdzono dla indeksu *dGGE*. W tym przypadku, ujemne i dodatnie oszacowania współczynników P_2 i P_3 oscylują w granicach wartości bezwzględnej równej 5. Regresje dla zmiennych *dGRL* i *dGCC*, zawarte w kolumnach (6) i (7) pokazują wysokie przyrosty jedynie w drugim podokresie. Regresja dla *dGVA* ujawnia natomiast istotny spadek wskaźnika w trzecim podokresie. W dwóch modelach regresji, oszacowanych dla indeksów *dGPS* i *dGRQ* i przedstawionych w kolumnach (3) i (5), nie stwierdzono istotnych statystycznie odchyłeń od zera w żadnym z podokresów, choć co do znaków oszacowane parametry są spójne z oszacowaniami dla bazowej regresji (1).

Tabela 14. Wyniki szacunków modeli regresji dla zmian indeksów jakości rządzenia w Polsce

Zm. zależna:	<i>dGM</i>	<i>dGVA</i>	<i>dGPS</i>	<i>dGGE</i>	<i>dGRQ</i>	<i>dGRL</i>	<i>dGCC</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
P_{1t}	-2,874* (1,598)	1,496 (0,988)	-7,187 (7,200)	-1,442* (0,718)	-0,037 (1,634)	-3,098 (2,081)	-6,980 (4,171)
P_{2t}	5,071*** (1,658)	2,707 (2,481)	8,164 (5,590)	4,821** (2,205)	2,585 (1,989)	5,845*** (1,959)	6,305*** (1,116)
P_{3t}	-3,959** (1,832)	-5,577** (2,193)	-3,449 (4,346)	-5,240*** (1,582)	-3,651 (2,954)	-4,810 (4,898)	-1,031 (1,999)
R^2	0,406	0,268	0,142	0,348	0,112	0,284	0,339
$R^2(\text{adj.})$	0,352	0,202	0,064	0,289	0,031	0,218	0,278

Uwagi: tabela przedstawia wyniki analizy regresji opisanej równaniem (1). W nawiasach podano błędy standardowe szacunków parametrów obliczone z korektą na heteroskedastyczność i autokorelację reszt (Newey-West). Oznaczenia wartości p: *** < 0,1, ** < 0,05, * < 0,1.

Źródło: opracowanie własne.

Kluczowym wnioskiem płynącym z tej części analizy są przeciwstawne, istotne fluktuacje dynamiki wskaźników w podokresach pierwszym i trzecim oraz drugim. Co ciekawe, choć najbardziej jednoznacznie rysuje się różnica pomiędzy dodatnimi zmianami w P_2 i ujemnymi zmianami w P_3 , to wydaje się, że źródła obu przesunięć były odmiennie. W okresie poakcesyjnym, wzrost wartości wskaźników jest napędzany przez wysokie średnie tempo przyrostu indeksów rządów prawa (*dGRL*), kontroli korupcji (*dGCC*) i efektywności sektora publicznego (*dGGE*), które należy wiązać z zachodzącymi wówczas pozytywnymi przekształceniami zarządzania publicznego i podwyższaniem standardów jego działania po akcesji Polski do UE. W ostatnim podokresie analizy, okresie dryfu

populistycznego (P_3), spadki łącznego wskaźnika jakości rządzenia wynikały ze zmniejszania się wartości jedynie jednego spośród trzech powyższych indeksów – wskaźnika efektywności sektora publicznego ($dGGE$) – natomiast były one w największym stopniu związane z ujemną dynamiką wskaźnika partycypacji i kontroli obywatelskiej ($dGVA$). Warto zwrócić uwagę, że pierwszy z tych wskaźników odnosi się bezpośrednio do jakości służby cywilnej oraz niezależności sądów i mediów, co może wiązać się m.in. z narastającym wówczas w Polsce kryzysem politycznym wokół systemu sądownictwa i Trybunału Konstytucyjnego oraz upolitycznieniem mediów publicznych. Przesunięcia obserwowane w okresie P_3 były w mniejszym stopniu zależne np. od zmian wskaźnika $dGPS$, co wydaje się naturalne ze względu na brak przemocy politycznej czy umiarkowane zagrożenia terrorystyczne w kraju. Różnice odnotowane pomiędzy zmianami poszczególnych wskaźników kierują w naturalny sposób do pytania o występujące między nimi współzależności oraz potencjalne przesunięcia tych związków w badanym okresie.

5.3.3. Zmiany współzależności pomiędzy wskaźnikami

Przeprowadzając analizę statystyczną zależności pomiędzy zmianami szczegółowych wskaźników WGI w Polsce, posłużono się rozszerzeniem wykorzystanego wcześniej modelu regresji ze zmiennymi sztucznymi, dodając do nich zależności pomiędzy wskaźnikami oraz przesunięcia w tych zależnościach pomiędzy wyróżnionymi podokresami. Tym razem regresje szacowano dla par indeksów szczegółowych, uwzględniając każdorazowo współzależności pomiędzy zmianami G_t^i -tego a G_t^j -tego indeksu. Przyjęto następującą specyfikację modelu regresji:

$$dG_t^i - \overline{dG}^i = \theta_1 P_{1t} + \theta_2 P_{2t} + \theta_3 P_{3t} + \theta_4 (dG_t^j - \overline{dG}^j) \times P_{1t} + \theta_5 (dG_t^j - \overline{dG}^j) \times P_{2t} + \theta_6 (dG_t^j - \overline{dG}^j) \times P_{3t} + \varepsilon_t, \quad (2)$$

gdzie przez dG_t^i oznaczono wskaźnik będący zmienną zależną, przez dG_t^j – zmienną wyjaśniającą, natomiast poprzez \overline{dG}^i i \overline{dG}^j zapisano ich wartości średnie. Podobnie jak w specyfikacji (1), pierwsze trzy zmienne wyjaśniające w równaniu (2) obejmują zmienne sztuczne, wskazujące na przesunięcia średniej wartości zmian wyjaśnianego indeksu w stosunku do zera. Kolejne trzy składowe obejmują już wielkości zbudowane jako interakcje zmiennych sztucznych oraz odchyleń od zera drugiego z pary indeksów, obrazujące powiązania zmian wskaźników G_t^i i G_t^j w kolejnych podokresach. Pozytywne i istotne statystycznie oszacowanie parametru stojącego przy interakcji zmiennych (θ_4 , θ_5

i θ_6) będą oznaczać, że zmiany wskaźników są dodatnio powiązane: ich spadki albo wzrosty przebiegają łącznie. Ujemne oszacowania będą miały przeciwną interpretację. Zaletą tej specyfikacji jest ponadto uzyskanie łącznie „dwustronnej zależności” pomiędzy zmianami dwóch wskaźników, G_t^i i G_t^j , co pozwala na dodatkowe sprawdzenie siły ich powiązań.

Przyjęta procedura prowadzi do oszacowania łącznie 30 kombinacji modeli regresji, ponieważ każdy z sześciu wskaźników WGI może być wyjaśniany przez pozostałe z nich. Ze względu na dużą liczbę koniecznych do przedstawienia szacunków, zdecydowano się na przyjęcie przekrojowej metody prezentacji oszacowań ich kluczowych parametrów, a więc współczynników θ_4 , θ_5 i θ_6 stojących przy interakcjach zmiennych, jako przedziałów ufności oszacowań tych parametrów. Tabela 15 zawiera zatem 90 przedziałów ufności współzależności uzyskanych na bazie wszystkich modeli. Ich analiza ujawnia cztery ważne wzorce zmian.

Po pierwsze, 52 przedziały ufności, czyli niemal 58% wszystkich uzyskanych przedziałów, wskazuje na istotne współzależności pomiędzy wskaźnikami w jednym z podokresów na poziomie istotności statystycznej równym 0,1. 36 z nich, czyli 40% wszystkich par oraz ponad 69% wszystkich współczynników o istotnych oszacowaniach, wykrywa istotnie pozytywne zależności między zmianami wskaźników. Z kolei, ujemne współzależności uzyskano dla 16 oszacowań, a więc blisko 18% wszystkich par i niemal 31% istotnych statystycznie szacunków parametrów.

Po drugie, wskaźnikami, dla których odnotowano najsilniejsze współzależności były zmiany indeksów partycypacji obywatelskiej ($dGVA$) i rządów prawa ($dGRL$) – gdzie stwierdzono dodatnie zależności we wszystkich podokresach – a także pary $dGPS$ – $dGRL$ i $dGVA$ – $dGRQ$. Znacznie słabsze powiązania odnaleziono dla zmian wskaźnika kontroli korupcji ($dGCC$) z pozostałymi indeksami, gdzie jednak w trzecim podokresie ujawniły się ujemne zależności pomiędzy zmianami wskaźników, ale również dla par indeksów stabilności politycznej ($dGPS$) oraz efektywności sektora publicznego ($dGGE$) czy jakości regulacji ($dGRQ$).

Tabela 15. Wyniki szacunków współzależności wskaźników WGI

Zm. zależna:	<i>dGVA</i>	<i>dGPS</i>	<i>dGGE</i>	<i>dGRQ</i>	<i>dGRL</i>	<i>dGCC</i>
Interakcje:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>dGVA</i>	P_{1t}		(0,047; 4,266)	<i>(-1,588; -0,506)</i>	<i>(-1,728; -0,135)</i>	(1,393; 2,295)
	P_{2t}	–	<i>(-0,784; 1,281)</i>	(0,557; 0,855)	(0,016; 0,992)	(0,089; 0,822)
	P_{3t}		(1,987; 2,924)	<i>(-0,127; 0,283)</i>	<i>(-0,322; 1,067)</i>	(0,916; 1,518)
<i>dGPS</i>	P_{1t}	(0,007; 0,069)		<i>(-0,115; 0,064)</i>	<i>(-0,239; -0,109)</i>	(0,182; 0,278)
	P_{2t}	<i>(-0,235; 0,388)</i>	–	<i>(-0,184; 0,230)</i>	<i>(-0,007; 0,299)</i>	(0,040; 0,250)
	P_{3t}	(0,339; 0,396)		(0,014; 0,196)	<i>(-0,228; 0,535)</i>	(0,300; 0,482)
<i>dGGE</i>	P_{1t}	<i>(-0,797; -0,497)</i>	<i>(-4,341; 2,544)</i>		<i>(-0,237; 0,742)</i>	<i>(-1,709; -0,394)</i>
	P_{2t}	(0,520; 1,229)	<i>(-0,715; 0,901)</i>	–	(0,290; 1,029)	(0,080; 0,610)
	P_{3t}	<i>(-0,173; 0,294)</i>	<i>(-0,085; 1,182)</i>		(0,091; 1,939)	<i>(-1,737; 1,104)</i>
<i>dGRQ</i>	P_{1t}	<i>(-0,584; -0,150)</i>	<i>(-6,042; -1,790)</i>	<i>(-0,255; 0,577)</i>		<i>(-1,661; -0,865)</i>
	P_{2t}	(0,178; 1,137)	<i>(-0,044; 1,287)</i>	(0,345; 1,044)	–	<i>(-0,008; 1,081)</i>
	P_{3t}	(0,021; 0,199)	(0,054; 0,553)	(0,119; 0,652)		<i>(-0,666; 0,786)</i>
<i>dGRL</i>	P_{1t}	(0,219; 0,514)	(1,441; 3,787)	<i>(-0,656; -0,020)</i>	<i>(-0,910; -0,365)</i>	
	P_{2t}	(0,534; 1,084)	(0,301; 1,380)	(0,389; 1,199)		(0,322; 1,136)
	P_{3t}	(0,036; 0,551)	<i>(-0,136; 1,398)</i>	<i>(-0,587; 0,391)</i>	<i>(-0,540; 0,638)</i>	
<i>dGCC</i>	P_{1t}	<i>(-0,228; 0,147)</i>	<i>(-1,176; 1,741)</i>	(0,064; 0,386)	<i>(-0,409; 0,098)</i>	<i>(-0,385; 0,411)</i>
	P_{2t}	<i>(-0,369; 0,669)</i>	(0,581; 1,631)	(0,098; 0,804)	<i>(-0,411; 0,695)</i>	<i>(-0,005; 0,887)</i>
	P_{3t}	<i>(-0,998; -0,143)</i>	<i>(-2,549; -0,187)</i>	<i>(-0,743; 0,523)</i>	<i>(-1,067; -0,089)</i>	<i>(-1,040; 0,832)</i>

Uwagi: tabela przedstawia 90-procentowe przedziały ufności szacunków parametrów stojących przy interakcjach zmiennych w równaniu (2). W główce tabeli wskazano zmienną zależną, a w jej boczku zmienne wyjaśniające i zmienne sztuczne odpowiadające danej specyfikacji. Błędy standardowe szacunku parametrów obliczono z korektą na heteroskedastyczność i autokorelację reszt (Newey-West). Czarną pogrubioną czcionką zaznaczono przedziały ufności, które wskazują na dodatnie, istotne statystycznie oszacowania parametrów na poziomie istotności statystycznej 0,1, natomiast pogrubioną czcionką z kursywą – analogicznie zdefiniowane oszacowania ujemne.

Źródło: opracowanie własne.

Po trzecie, z perspektywy trzech wyróżnionych podokresów, należy stwierdzić, że liczba istotnych współzależności występujących w każdym z nich jest porównywalna i mieszczą się one w przedziale od 16 do 18. Uwagę zwraca jednak spora liczba ujemnych oszacowań w okresach P_1 i P_3 , odpowiednio 10 i 6, przy braku ujemnych oszacowań dla okresu P_2 . Odnosząc uzyskane szacunki do przedstawionych wcześniej tendencji i statystyk opisowych zmian wskaźników, oznacza to, że w okresie poakcesyjnym (2005-2014) dynamika dominującej części wskaźników była podobna, większość z nich jednocześnie przyrastała, co uwidacznia się m.in. w istotnie dodatniej relacji indeksu rządów prawa (*dGRL*) z wszystkimi pozostałymi zmianami wskaźników. W wielu przypadkach, np. zmiennych dotyczących partycypacji obywatelskiej, jakości regulacji i rządów prawa, współczynniki utrzymują dodatnie oszacowania również w trzecim podokresie analizy, co jednak oznacza w tym wypadku, że wskaźniki, których dotyczą te szacunki, ulegały jednoczesnym spadkom. Ogólne spadki wskaźników o okresie dryfu populistycznego lat 2016-2021 nie pociągały więc za sobą redukcji wszystkich wskaźników szczegółowych, o czym świadczą liczne ujemne i nieistotne statystycznie oszacowania parametrów stojących przy interakcjach zmiennych dla tego podokresu.

Po czwarte, warto zatem zwrócić uwagę na przypadki, w których zidentyfikowane współzależności ulegały przesunięciu pomiędzy okresami, co może oznaczać zarówno

zmianę istotności statystycznej szacunków parametrów na poziomie istotności 0,1, jak i zmianę znaku istotnych oszacowań. Analiza ujawnia 17 takich przypadków pomiędzy okresami P_1 i P_2 oraz 22 par wskaźników między P_2 i P_3 . W szczególności 13 par utraciło dla okresu P_3 dodatnią zależność zidentyfikowaną w okresie P_2 lub zależność ta zmieniła znak z dodatniego na ujemny. Oznacza to, że przesunięcia współzależności pomiędzy indeksami w podokresach były zjawiskiem relatywnie częstym, warunkowanym trajektorią zmian konkretnych wymiarów funkcjonowania systemu zarządzania publicznego w danym podokresie.

5.3.4. Porównanie międzynarodowe

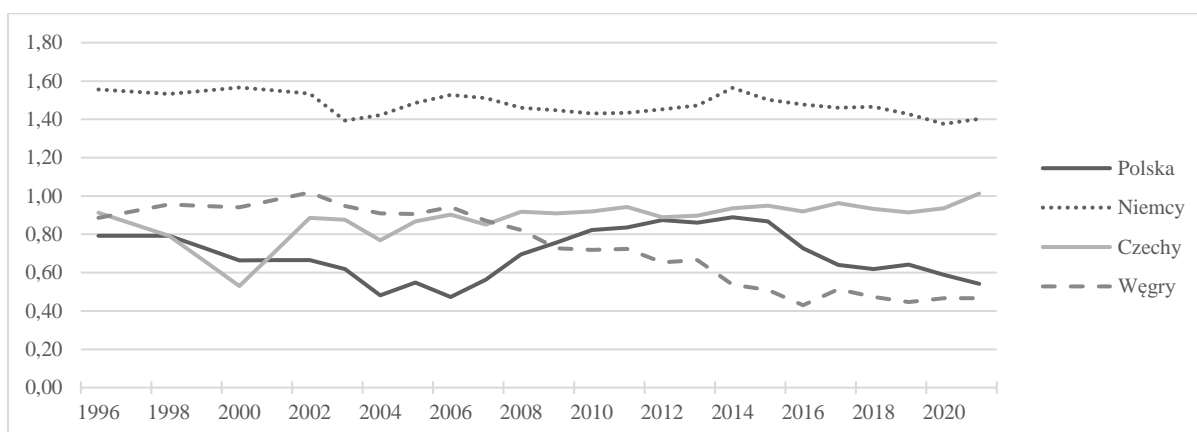
W kolejnej części analizy rozszerzono uzyskane dotąd wyniki o porównanie międzynarodowe wskaźników WGI. Wartości indeksów w Polsce odniesiono do trzech państw: Niemiec jako państwa „starej” Unii Europejskiej, największego sąsiada i partnera gospodarczego Polski, o przeciętnie wysokiej wartości wszystkich szczegółowych miar WGI, a także dwóch krajów regionu, Czech i Węgier, które – będąc państwami przechodzącymi wraz z Polską proces transformacji ustrojowej i gospodarczej – stanowią ważny punkt odniesienia dla tendencji obserwowanych w procesie reform zarządzania publicznego w Polsce.

Rysunek 8 przedstawia wartości łącznych wskaźników WGI, obliczonych jako średnie sześciu wskaźników szczegółowych, z kolei statystyki opisowe tych indeksów zawarto w tabeli 16. Poziomy wskaźnika są jednoznacznie najwyższe, ale również najbardziej stabilne, dla Niemiec, gdzie jego średnia wynosi 1,482, przy odchyleniu standardowym równym 0,057. Spośród państw Europy Środkowej, Czechy cechują się najwyższą średnią i medianą indeksu, a obie miary oscylują w granicach 0,9, przy względnie niskim odchyleniu standardowym. Na tym tle Węgry i Polska charakteryzują się niższymi przeciętnymi wartościami głównych wskaźników WGI, a także ich wyższą zmiennością, szczególnie w przypadku węgierskim.

Bazując na dotychczasowych ramach analitycznych, zaproponowano następujące równanie regresji liniowej służące ocenie zmian międzynarodowych współzależności indeksów jakości rządzenia:

$$(G_t^{PL,i} - \bar{G}^{PL,i}) - (G_t^{R,i} - \bar{G}^{R,i}) = \theta_1 P_{1t} + \theta_2 P_{2t} + \theta_3 P_{3t} + \varepsilon_t, \quad (3)$$

gdzie $G_t^{PL,i}$ to poziom i -tego wskaźnika WGI dla Polski, $G_t^{R,i}$ to poziom analogicznego wskaźnika w kraju odniesienia, natomiast $\bar{G}^{PL,i}$ i $\bar{G}^{R,i}$, to odpowiednio średnie wartości tych wskaźników dla Polski i kraju referencyjnego. Ponownie wielkości P_{1t} , P_{2t} i P_{3t} oznaczają zmienne sztuczne, przyjmujące wartość „1” dla danego podokresu analizy i „0” w przeciwnym wypadku. Biorąc pod uwagę sposób konstrukcji wskaźników, przede wszystkim ich normalizację w oparciu o wartości uzyskane dla wszystkich państw objętych badaniem, za pomocą tak sformułowanej regresji można więc określić wzajemną zmianę zależności wskaźników pomiędzy dwoma krajami, rozumianą w kategoriach względnych, w stosunku do globalnych trendów zmian jakości rządzenia. Dodatnie oszacowania parametrów θ_1 , θ_2 i θ_3 w równaniu (3) będą więc określały względne zbliżanie się wskaźników WGI w Polsce do kraju odniesienia, np. Niemiec. Przeciwnie, oszacowania ujemne będą wskazywały na ich dywergencję, a więc negatywne zmiany wskaźników odnotowywane w Polsce w stosunku do referencyjnego państwa.



Rysunek 8. Łączne poziomy wskaźniki WGI dla Polski, Niemiec, Czech i Węgry w latach 1996-2021

Uwagi: wykres przedstawia łączne wskaźniki, obliczone jako średnia sześciu szczegółowych miar jakości rządzenia WGI dla każdego z państw.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 16 Statystyki opisowe łącznych wskaźników WGI: porównanie międzynarodowe

	Polska (1)	Niemcy (2)	Czechy (3)	Węgry (4)
Średnia	0,697	1,482	0,871	0,745
Mediana	0,680	1,474	0,906	0,774
Max	0,888	1,566	1,012	1,018
Min	0,472	1,376	0,529	0,429
Odchyl. st.	0,124	0,057	0,103	0,204

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki szacunków modeli regresji z równania (3) przedstawiono w tabeli 17. Tak jak we wcześniejszym punkcie analizy, tabela zawiera 90-procentowe przedziały ufności dla szacunków kluczowych parametrów. W ogólnym ujęciu, zidentyfikowane w ten sposób zależności należy uznać za słabe. Jedynie 17 spośród 63 przedziałów ufności, a więc niecałe 27%, wskazuje na istotne statystycznie zależności na poziomie istotności wynoszącym 0,1. Z tego 10 oszacowań, czyli nieco ponad 58% istotnych szacunków i tylko ponad 15% wszystkich dwustronnych relacji, przyjmuje wartości dodatnie, a więc uwidacznia relatywnie wyższe tempo wzrostu wskaźnika w Polsce w stosunku do kraju odniesienia w danym podokresie. Warto zauważyć ponadto, że uzyskane dodatnie lub ujemne przedziały ufności są zazwyczaj szerokie, co wskazuje na znaczną niepewność cechującą uzyskane zależności.

W odniesieniu do Niemiec, istotne szacunki uzyskano jedynie w przypadku dwóch indeksów. Regresja dla wskaźnika kontroli korupcji (*GCC*) pokazuje dodatnią zależność dla pary Polska–Niemcy w drugim podokresie, natomiast dla partycypacji i kontroli obywatelskiej (*GVC*) – wykazuje ujemny szacunek parametru dla trzeciego podokresu. Oznacza to, że pomimo względnie szybkiego wzrostu wartości większości wskaźników szczegółowych WGI w Polsce w okresie poakcesyjnym (P_2), nie odnotowano istotnej redukcji ich luki w stosunku do Niemiec. Co więcej, w okresie dryfu populistycznego, a więc po 2015 roku, odnotowano nawet względny spadek wskaźnika partycypacji obywatelskiej w stosunku do Niemiec.

Tabela 17. Szacunki międzynarodowych zależności zmian wskaźników WGI w Polsce

Zm. zależna:	<i>GM</i>	<i>GVA</i>	<i>GPS</i>	<i>GGE</i>	<i>GRQ</i>	<i>GRL</i>	<i>GCC</i>
Kraj odniesienia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Niemcy	P_{1t}	(-4,254; 3,093)	(-4,799; 2,883)	(-17,01; 23,38)	(-4,001; 11,02)	(-5,605; 4,679)	(-6,305; 0,139)
	P_{2t}	(-1,175; 9,696)	(-1,128; 7,007)	(-4,514; 19,61)	(-1,995; 11,14)	(-5,737; 5,209)	(-4,082; 11,46)
	P_{3t}	(-4,359; 2,286)	(-9,632; -1,784)	(-5,716; 9,022)	(-0,824; 4,518)	(-11,71; 5,322)	(-6,804; 5,426)
Czechy	P_{1t}	(-9,343; 6,370)	(-4,237; 9,447)	(-9,510; 9,086)	(-12,01; -0,572)	(-9,166; 8,745)	(-8,632; 4,958)
	P_{2t}	(-0,604; 6,601)	(-2,187; 6,364)	(-4,031; 15,23)	(-4,516; 7,209)	(-3,519; 6,501)	(-2,881; 5,557)
	P_{3t}	(-9,097; -1,790)	(-10,03; -0,400)	(-10,71; 6,637)	(-14,19; -0,988)	(-15,99; -3,155)	(-12,25; 2,607)
Węgry	P_{1t}	(-2,847; -0,154)	(1,262; 3,314)	(-9,108; 0,859)	(-5,190; 5,968)	(-8,005; 2,915)	(-5,394; 4,041)
	P_{2t}	(5,982; 14,97)	(5,900; 16,38)	(-2,943; 24,10)	(3,222; 12,90)	(1,698; 14,80)	(3,884; 17,78)
	P_{3t}	(-4,296; 1,744)	(-5,128; 3,379)	(-11,36; 2,455)	(-11,32; 2,567)	(-3,171; 6,299)	(-13,88; 7,584)

Uwagi: tabela przedstawia 90-procentowe przedziały ufności szacunków parametrów θ_1 , θ_2 i θ_3 stojących przy zmiennych sztucznych w równaniu (3). W główce tabeli wskazano zmienną zależną, a w jej boczku – kraje referencyjne i zmienne sztuczne odpowiadające danej specyfikacji. Błędy standardowe szacunku parametrów obliczono z korektą na heteroskedastyczność i autokorelację reszt (Newey-West). Czarną pogrubioną czcionką zaznaczono przedziały ufności, które wskazują na dodatnie, istotne statystycznie oszacowania parametrów na poziomie istotności 0,1, natomiast pogrubioną czcionką z kursywą – analogicznie zdefiniowane oszacowania ujemne.

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku Czech otrzymano, zbliżone do modeli dla Niemiec, dodatnie oszacowanie parametru dla indeksu *GCC* w okresie P_2 oraz ogólnie słabe zależności dla dwóch pierwszych podokresów. Na tym tle uwagę zwraca jednak aż pięć ujemnych

oszacowań parametrów dla pary Polska–Czechy w okresie P_3 . Tak liczne ujemne wartości wskazują, że w trzecim okresie analizy, po 2015 r., dystans indeksów WGI w Polsce uległ istotnemu statystycznie, niekorzystnemu zwiększeniu w stosunku do Czech. Co więcej, relatywny spadek indeksów w Polsce w stosunku do Czech zaobserwowano dla wszystkich szczegółowych wskaźników z wyjątkiem stabilności politycznej (*GPS*) i rządów prawa (*GRL*).

Dla pary Polska–Węgry odnotowano zgoła odmienne tendencje niż dla dwóch wcześniejszych państw: aż sześć wskaźników, wszystkie z wyjątkiem stabilności politycznej, ujawnia istotnie dodatnie zależności dla okresu P_2 . Wiązało się to z odmiennymi trendami zarówno wskaźnika łącznego, jak i miar szczegółowych w obu krajach w latach 2005-2014. Podczas gdy indeksy dla Węgier cechowały się w ówczes trendem spadkowym, wskaźniki dla Polski rosły, poprawiając relatywną pozycję Polski względem Węgier. Mimo to w trzecim podokresie, żaden z oszacowanych parametrów nie jest istotny statystycznie, co oznacza utrzymanie zbliżonych wartości wskaźników WGI w Polsce i na Węgrzech po 2015 roku.

Konkluzje

Podstawowym celem pracy doktorskiej pt. „Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne” była ocena reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019.

Dla realizacji tak nakreślonego celu sformułowano szereg celów szczegółowych. Pierwszemu z nich nadano brzmienie „Konceptualizacja podejścia badawczego, określanego mianem krążenia idei, osadzonego w wybranych nurtach nowego instytucjonalizmu: historycznego, socjologicznego, wyboru publicznego” (Cel szczegółowy 1). Cel ten został osiągnięty poprzez odwołanie się do wspomnianych powyżej nurtów nowego instytucjonalizmu i wypracowanie na ich gruncie koncepcji krążenia idei. Koncepcja ta jest pojmowana jako proces wytwarzania, modyfikowania i upowszechniania idei stanowiących podstawę konsolidacji lub rekonfiguracji instytucji poprzez zmianę orientacji aksjologicznych i instrumentalnych aktorów posiadających potencjał wywoływania zmiany instytucjonalnej. Zjawisko krążenia idei sprzyja przenikaniu się systemów zarządzania sprawami publicznymi oraz pojawianiu się nowych rozwiązań instytucjonalnych. Poprzez odwołanie się do wspomnianych nurtów nowego instytucjonalizmu zdefiniowano także kluczowe dla koncepcji krążenia idei kategorie takie jak:

- aktor – jednostka cechująca się relatywnie szerokim zakresem autonomii, dążąca do realizacji partykularnych interesów w oparciu o kryteria instrumentalnej racjonalności i użyteczności, jak i kierująca się indywidualnym zbiorem reguł aksjologicznych, ograniczanych przez kontekst społeczno-normatywny oraz historycznie warunkowane otoczenie instytucjonalne,
- idee – schematy kognitywne wyższego rzędu stanowiące aksjologiczną podstawę porządku instytucjonalnego, strukturyzujące zwrotne oddziaływanie zależności między aktorem i instytucją, odzwierciedlające wartości ewolucji historycznej, społecznej i politycznej,
- instytucje – nieformalne i formalne reguły stosowania oraz egzekwowania schematu kognitywnego reprezentowanego przez idee. Są one zarówno procesem, jak i strukturą stanowiąc efekt historycznie osadzonych interakcji społeczno-gospodarczych. Instytucje pełniąc funkcję poznawczą, określają motywacje, możliwości i ograniczenia aktorów,

- przerwana równowaga – momenty lub określone okresy, których efektem jest zmiana reguł konstytutywnych dominującego porządku instytucjonalnego, wywołana erozją jego legitymizacji lub zdarzeniem o charakterze emergentnym,
- wytwórcy idei – promotorzy rozwiązań instytucjonalnych o wysokim autorytecie społecznym, którzy poprzez posiadaną wiedzę i umiejętność społecznej perswazji potrafią skutecznie wpłynąć na opinię publiczną,
- zmiana instytucjonalna – całościowy lub częściowy, ewolucyjny lub gradualny proces przeobrażeń reguł instytucjonalnych stanowiących fundament równowagi instytucjonalnej.

Przeprowadzona analiza umożliwiła pozytywną weryfikację hipotezy badawczej „Koncepcja krążenia idei stanowi wartościową podstawę teoretyczną służącą ocenie przesłanek, przebiegu i efektów reform zarządzania publicznego” (Hipoteza 1).

Kolejny cel szczegółowy dysertacji sformułowano jako „Identyfikacja przesłanek, określenie strategii oraz analiza konsekwencji reform zarządzania publicznego na arenie międzynarodowej” (Cel szczegółowy 2). Przeprowadzona analiza wykazała, że przez wiele dziesięcioleci XX wieku dominował model zarządzania oparty na weberowskiej koncepcji biurokracji. Dezaprobata wobec biurokratycznej wizji zarządzania publicznego i wynikających z niej negatywnych konsekwencji nabrała na sile w latach 70. XX wieku. Zarzucano mu nieefektywność, nieskuteczność, biurokratyzację oraz nadmierną proceduralizację. W reakcji na dysfunkcjonalności modelu weberowskiego w dyskursie publicznym pojawił się rynkowy paradygmat zarządzania publicznego odwołujący się do postulatów prywatyzacji, urynkowienia, decentralizacji, ekonomizacji działań publicznych, wykorzystania technologii informacyjnych oraz obniżenia kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnej poprawie ich jakości. Z kolei wyłanianie się fenomenu współzarządzania publicznego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku było w równej mierze wyrazem ewolucji metod zarządzania publicznego, co przejawem niezadowolenia z efektów stosowania rynkowej orientacji. Kluczowym wyzwaniem stało się wkomponowanie instrumentów rynkowych w systemową perspektywę rządzenia, opartą na aksjologii państwa zdecentralizowanego i sieciowego. Z kolei źródeł neoweberyzmu upatrywać należy w krytyce neoliberalnej wizji porządku międzynarodowego w jej zglobalizowanej postaci oraz kwestionowaniu postulatów ograniczania funkcji państwa i redukcji jego aktywności. Neoweberowski model zarządzania publicznego usiłuje godzić rozwiązania

właściwe dla weberowskiej biurokracji z tymi preferowanymi na gruncie współczesnej ekonomii i zarządzania.

Strategie reform zarządzania publicznego w Polsce odpowiadają trendom jakie zostały zaobserwowane w ujęciu globalnym. To co odróżnia nasz kraj od ogólnie zarysowanej międzynarodowej ścieżki modernizacji sektora publicznego, to fakt znaczącego przesunięcia czasowego wprowadzania instrumentów i mechanizmów zarządzania publicznego.

Tabela 18. Strategie reform zarządzania publicznego w ujęciu historycznym w Polsce

Okres	Typ reformy	Sposoby reagowania
1989-1997	strategiczna	- eksponowanie roli strategicznego potencjału państwa w zarządzaniu publicznym - decentralizacja i dekoncentracja władzy i kompetencji - debiurokratyzacja administracji publicznej
1997-2004	rynkowa	- ograniczenie deficytów w finansach publicznych - neoliberalna transformacja sektora publicznego - poprawa jakości i dostępności usług publicznych - rozwój e-administracji
2004-do współczesności	partycypacyjno-sieciowa	- budowanie wielopoziomowego partnerstwa - integracja struktur państwa - wzmacnianie zaufania społecznego do instytucji publicznych
2010-do współczesności	neoweberowska	- zwiększenie znaczenia roli państwa narodowego - poszukiwanie równowagi między klasyczną administracją publiczną a modelem rynkowym - wzmacnianie zdolności elastycznego reagowania na wyzwania globalizacyjne
2015-do współczesności	autokratyczna	- eliminacja systemów kontroli instytucjonalnej i społecznej - populistyczny model administracji publicznej - demontaż służby cywilnej - polaryzacja polityczna - stawianie interesu partyjnego nad interesem państwa

Zródło: opracowanie własne.

Analiza międzynarodowa procesu reformowania zarządzania publicznego jednoznacznie wskazuje na kluczową rolę zjawiska krążenia idei w inicjowaniu ruchów modernizacyjnych lub/i wywoływaniu zmiany instytucjonalnej, prowadzącej m.in. do wyłaniania się nowych modeli zarządzania publicznego. Uzmysławia zarazem tendencje do zapożyczania rozwiązań właściwych dla poprzednich modeli zarządzania publicznego przez twórców następujących po sobie paradygmatów.

Tym samym pozytywnie zweryfikowana została hipoteza mówiąca, że „Zjawisko krążenia idei stanowi podstawowy czynnik zmiany instytucjonalnej poprzedzającej ewolucję lub odrzucenie określonego modelu zarządzania publicznego” (Hipoteza 2). Pozytywnie zweryfikowana została także hipoteza, wskazująca, że „W procesach reform

zarządzania publicznego w ostatnich dziesięcioleciach ukształtowały się cztery podstawowe paradygmaty zarządzania publicznego (model biurokratyczny, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie publiczne, neoweberyzm), stanowiące podstawę dla większości reform publicznych podejmowanych na świecie, przybierając w praktyce ich stosowania formy hybrydowe” (Hipoteza 3).

Następny z wyłonionych celów „Analiza i ocena celów, przebiegu i konsekwencji reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019” (Cel szczegółowy 3) jest celem centralnym dla tej dysertacji. Dla klarowności wywodu analizę zagadnienia ujętego w treści tego zamierzenia badawczego podzielono na cztery okresy: transformacji ustrojowej (1989-1997), okres przedakcesyjny (1997-2004), okres poakcesyjny (2004-2015), okres dryfu populistycznego (2015-2019).

W okresie transformacji ustrojowej, kluczową przesłanką dla podjęcia reform zarządzania publicznego był upadek ZSRR oraz wynikająca z tego powszechnego zrywu erozja systemu realnego socjalizmu przejawiająca się społeczną jego delegalizacją. Jej symptomami były: pogarszająca się sytuacja ekonomiczna, fiasko centralnie planowanej gospodarki oraz masowe protesty społeczne. Równie istotne dla przebiegu tych zmian były idee odzyskania wolności oraz rozwoju systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej. W konsekwencji doprowadziło to do przerwania dotychczasowej równowagi instytucjonalnej i wykorzystania historycznego „okna możliwości”.

Wybór strategii reform zarządzania publicznego, dokonany przez aktorów reprezentujących opozycję, podyktowany był dążeniem do dokonania zmian przełomowych, tworzących jednocześnie warunki dla rozwoju demokracji i gospodarki rynkowej. Istotą tych zmian było wkomponowanie nowego porządku instytucjonalnego w sferę zarządzania publicznego. W tym zakresie podjęto próbę wprowadzenia do scentralizowanego, biurokratycznego systemu administracji publicznej elementów i rozwiązań właściwych dla administracji państw Zachodu. Kreowanie nowego porządku instytucjonalnego odbyło się w sytuacji ograniczonych, z uwzględnieniem własnych wzorców transformacji oraz presji modernizacyjnej środowiska zewnętrznego, generując tym samym korzystne okoliczności dla pojawienia się izomorfizmu naśladowczego.

Dominujący wpływ na kształtowanie idei reformatorskich wywarli liderzy NSZZ „Solidarność”, zespoły doradców, członkowie rządu oraz powoływani przez nich pełnomocnicy. Rolę szczególną odegrał prezydent Lech Wałęsa. Z biegiem czasu do grona kluczowych aktorów dołączyły partie polityczne, organizacje obywatelskie i ruchy

społeczne. Znaczącą rolę w gronie wytwórców nowych idei odegrali także eksperci i doradcy zagraniczni.

W okresie przedakcesyjnym reformy zarządzania publicznego podporządkowane zostały osiągnięciu dwóch strategicznych celów jakimi było wejście do NATO oraz akcesja do Unii Europejskiej.

Wysiłki reformatorów skupiały się na tworzeniu ram instytucjonalnych umożliwiających wprowadzenie do polskiego porządku prawnego *acquis communautaire*, budowaniu apolitycznego, profesjonalnego korpusu służby cywilnej oraz wzmocnieniu potencjału finansowo-organizacyjnego na potrzeby absorpcji środków z Unii Europejskiej. Ponadto podejmowano działania mające na celu wzmocnienie potencjału zarządzania strategicznego państwem oraz redukcję zagrożeń korupcyjnych. Wytwórcami tych idei byli polscy intelektualiści, akademicy i eksperci, wspierani przez doradców z Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej.

Za najważniejszego aktora (zbiorowego) wpływającego na kierunek reform zarządzania publicznego należy uznać obywateli, którzy jednoznacznie opowiadali się za wejściem do NATO i akcesją do UE. Ważną rolę w tym zakresie odgrywały także partie polityczne, związki zawodowe, w szczególności NSZZ „Solidarność”, organizacje obywatelskie oraz wpływowe grupy interesu.

Wprowadzane zmiany instytucjonalne, których integralną częścią były reformy zarządzania publicznego, promowane były przez media zarówno publiczne, jak i prywatne oraz inne środowiska opiniotwórcze. Kierowany za ich pośrednictwem przekaz do opinii publicznej odwoływał się zarówno do sfery emocjonalnej (powrót do Europy), jak i korzyści materialnych (zamożność, wzrost poziomu życia). Dla pozyskania przychylności opinii publicznej dla tych zmian uruchamiano wiele projektów (finansowanych ze środków UE) promocyjnych i edukacyjnych.

Podstawowymi nośnikami krążenia idei były wypowiedzi prominentnych polityków, deklaracje polityczne, ale także konkretne reformy sektora publicznego (np. decentralizacja, budżetowanie zadaniowe, pomiar jakości realizacji zadań). Nie bez znaczenia były prace badawcze i seminaria służące promowaniu tych idei.

W okresie poakcesyjnym działania modernizacyjne w zakresie zarządzania publicznego koncentrowały się na doskonaleniu mechanizmów zarządzania publicznego, w tym planowania strategicznego, absorpcji środków europejskich, audytu finansowego i oceny skutków regulacji. W dużej mierze wynikały one z idei propagowanych w UE

i cieszyły się one poparciem wpływowych aktorów społecznych. Rządząca w tym czasie koalicja PO-PSL, w obawie przez utratą politycznego poparcia, zaprzestała wprowadzania reform strukturalnych, ograniczając się do wprowadzania zmian o charakterze fragmentarycznym i gradualnym, które doprowadziły do obniżenia dynamiki modernizacji państwa i jego instytucji. Rządzący dążyli do osiągnięcia nowej równowagi instytucjonalnej, w tym redukcji niepewności i dyskontowania korzyści wynikających z członkostwa w UE.

Wraz z objęciem rządów przez obóz Zjednoczonej Prawicy, stopniowo zaczęły narastać zauroczenie etatyzmem, kwestionowanie efektywności rynkowych metod zarządzania publicznego i wynikające z tego fragmentaryczne wprowadzanie mechanizmów współzarządzania. Stopniowo ujawniło się społeczne niezadowolenie wynikające z rosnącego marazmu i stagnacji. Rezygnacja przez Donalda Tuska z funkcji premiera dodatkowo osłabiła entuzjazm do podejmowania znaczących reform. Reformatorzy stopniowo tracili zainteresowanie wprowadzaniem zmian w sferze zarządzania publicznego, a tym samym proces krążenia idee tracił swoją dynamikę i sprawstwo. Brak wizji liderów politycznych rozwoju państwa prowadził do zastoju intelektualnego wśród wytwórców idei, powodował słabość mechanizmów generowania społecznej aktywności i partycypacji w sprawach publicznych, co przełożyło się na niską jakość polityk publicznych oraz niespójność programów strategicznych.

W okresie dryfu populistycznego, związanego z rządami Zjednoczonej Prawicy, pojawił się regres instytucjonalny skutkujący narastającą dezaprobatą wobec dotychczasowego modelu zarządzania państwem, rosnącym populizmem, polaryzacją społeczną, centralizacją i pojawianiem się elementów autorytarnych w praktyce rządzenia.

Działania podejmowane przez rządy Zjednoczonej Prawicy, silnie wsparte przez powiązanych z tym obozem wytwórców idei, prowadziły do osłabienia roli parlamentu, upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości, marginalizacji znaczenia dialogu społecznego, centralizacji oraz etatyzacji gospodarki. Polaryzacja opinii publicznej, intencjonalne wywoływanie sporów ideologicznych i podsycanie populizmu to kolejne konsekwencje uprawiania tego rodzaju polityki.

Wspomniani powyżej wytwórcy idei i ich środowiska byli szczerze wspierani finansowo przez rząd, wykonując ważne dla niego zadanie, jakim było kształtowanie narracji historycznej i reformatorskiej wokół pożądanых skryptów poznawczych z

pominięciem nieatrakcyjnych, z punktu widzenia interesu partii politycznej, zdarzeń i interpretacji faktów historycznych.

Aktorami ważnymi dla kształtowania idei reform zarządzania publicznego stały się prawicowe i narodowe środowiska intelektualne skojarzone z rządzącą partią. W okresie tym nastąpiła daleko idąca personalizacja rządzenia, przejawiająca się przemożnym wpływem lidera Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego na przebieg zmian instytucjonalnych.

Relatywnie wysoka dynamika procesu krążenia idei promowanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy wynikała z wysokich kompetencji doradców medialnych rządu, dominacji w przestrzeni medialnej oraz skrajnego upolitycznienia mediów publicznych. Skutecznym katalizatorem procesu krążenia idei było także umiejętne wykorzystanie społecznych resentymentów i obarczanie oponentów politycznych winą za niepowodzenia na określonych polach rządzenia, dyskredytowanie efektów ich działań, oskarżanie o korupcję, jak również deprecjonowanie roli autorytetów, w tym środowisk akademickich.

Przeprowadzone badania, także w oparciu o wywiady i analizy ilościowe, skłaniają do wyrażenia opinii o poprawności hipotezy badawczej „Proces reform zarządzania publicznego w Polsce był wypadkową konfrontacji konkurujących ze sobą wytwórców idei, którzy narzucili kształt dyskursu modernizacyjnego, a w konsekwencji wprowadzili preferowane przez siebie reformy zarządzania” (Hipoteza 4) oraz hipotezy badawczej „Za poprawnie sformułowaną i empirycznie pozytywnie zweryfikowaną uznać należy także hipotezę mówiącą, że „Reformy zarządzania publicznego podejmowane w Polsce cechowały chaotyczność, niespójność, brak konsekwencji oraz narastający dryf populistyczny” (Hipoteza 5).

Kolejny cel szczegółowy przedstawiono w brzmieniu „Określenie kierunków reform służących podniesieniu jakości zarządzania publicznego w Polsce” (Cel Szczegółowy 4).

W opinii respondentów proces reform powiódł się, czego wymiernym dowodem jest przynależność Polski do NATO i UE, silna gospodarka rynkowa oraz zinstytucjonalizowany porządek właściwy dla demokratycznego systemu rządzenia. Zwracają oni zarazem uwagę, że po akcesji do UE dynamika modernizacyjna naszego kraju uległa spowolnieniu, a od 2015 roku wyraźnie dostrzegalny stał się regres modernizacyjny. Ponadto zaczęto kwestionować uprzednio wprowadzone rozwiązania. Częstą praktyką stało się podważanie reguł demokratycznego państwa prawa oraz katalogu wartości liberalnych, jak również kwestionowanie zasad działania niezależnego wymiaru sprawiedliwości. Niepokojące

zjawiska zaczęły narastać także w sferze gospodarczej. W szczególności mowa o postępującym etatyzmie, kapitalizmie politycznym i korupcji politycznej. Niekorzystnie ocenić należy podważanie zasadności obecności Polski w UE oraz konfrontacyjną politykę wobec instytucji europejskich. Implikowało to szereg negatywnych konsekwencji i osłabiało międzynarodową pozycję naszego kraju.

Respondenci objęci badaniem jakościowym przekonują do przyspieszenia modernizacji mechanizmów zarządzania publicznego w Polsce. Optują oni za paradygmatem interaktywnego zarządzania, zwracając uwagę, że taki model wymaga odpowiedniego systemu komunikacji, przywództwa i wysokiej jakości instytucji oraz społeczeństwa wysokich kompetencji. Opowiadają się także za dalszą decentralizacją, zmianą struktury systemu administracji publicznej (likwidacja powiatów) oraz zmianą struktury gminnej (zmniejszenie liczb gmin). Postulują również wzmocnienie mechanizmów zarządzania strategicznego państwem i jego zdolności do horyzontalnej koordynacji polityk publicznych. Kolejną ich rekomendacją jest odbudowa etosu i profesjonalizacja służby cywilnej.

Część respondentów opowiada się za eklektycznym modelem zarządzania publicznego zawierającym elementy inkorporowane zarówno z rynkowego, jak i neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego. Inni optują za modelem współzarządzania publicznego, wzmocnieniem zdolności koordynacyjnych państwa oraz wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych dla zarządzania publicznego. Opowiadający się jednocześnie za wprowadzeniem współzarządzania publicznego zwracają uwagę na brak krajowego potencjału intelektualnego do przygotowania całościowej koncepcji reformy sektora publicznego, silny wpływ kultury biurokratycznej, nadmierną fragmentaryzację systemu administracji publicznej oraz wysoki poziom polaryzacji politycznej, co nie ułatwia uzgadniania celów reform i sposobów ich realizacji, stanowiąc tym samym przeszkodę dla wdrażania tego paradygmatu zarządzania publicznego.

W kontekście powyższego wyводу uznać należy, że hipoteza badawcza „Zasady i mechanizmy neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego w stopniu najpełniejszym odpowiadają potrzebom naszego państwa” (Hipoteza 6) została negatywnie zweryfikowana. Pojawiającym się bowiem w wypowiedziach respondentów odniesieniom do neoweberowskiego modelu zarządzania nie nadano kluczowego znaczenia.

Załącznik

Kwestionariusz wywiadu

Imię:

Nazwisko

Status:

- Transformacja ustrojowa
 - a) Jakie były podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego?
 - b) Jakie przyjęto strategie reformowania zarządzania publicznego?
 - c) Jacy aktorzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform?
 - d) Jakimi mechanizmami posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji?
 - e) Jakie były podstawowe mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego?
 - f) Jakiego rodzaju reformy (rozwiązania) wprowadzono w sferze zarządzania publicznego?
 - g) Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?

- Okres przedakcesyjny
 - a) Jakie były podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego?
 - b) Jakie przyjęto strategie reformowania zarządzania publicznego?
 - c) Jacy aktorzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei reform?
 - d) Jakimi mechanizmami posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji?
 - e) Jakie były podstawowe mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego?
 - f) Jakiego rodzaju reformy (rozwiązania) wprowadzono w sferze zarządzania publicznego?
 - g) Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?

- Okres poakcesyjny
 - a) Jakie były podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego?
 - b) Jakie przyjęto strategie reformowania zarządzania publicznego?
 - c) Jacy aktorzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei?
 - d) Jakimi mechanizmami posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji?

- e) Jakie były podstawowe mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego?
 - f) Jakiego rodzaju reformy (rozwiązania) wprowadzono w sferze zarządzania publicznego?
 - g) Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?
- Okres dryfu populistycznego
 - a) Jakie były podstawowe przesłanki reform zarządzania publicznego?
 - b) Jakiego rodzaju strategię reformowania zarządzania publicznego?
 - c) Jacy aktorzy mieli kluczowy wpływ na kształtowanie idei?
 - d) Jakimi mechanizmami posługiwali się wytwórcy idei reform zarządzania publicznego w celu ich upowszechnienia i zyskania społecznej legitymizacji?
 - e) Jakie były podstawowe mechanizmy krążenia idei reform zarządzania publicznego?
 - f) Jakiego rodzaju reformy (rozwiązania) wprowadzono w sferze zarządzania publicznego?
 - g) Co udało się osiągnąć, a co się nie powiodło? Dlaczego?
 - Całościowa ocena reform zarządzania publicznego w Polsce
 - Pożądany paradygmat zarządzania publicznego w stopniu najpełniejszym odpowiadający potrzebom naszego Państwa.

Spis tabel

Tabela 1. Relacja zależności idei i instytucji.....	17
Tabela 2. Rozumienie instytucji na gruncie trzech nurtów nowego instytucjonalizmu.....	28
Tabela 3. Przedstawiciele klasycznych nurtów nowego instytucjonalizmu.....	45
Tabela 4. Strategie reform zarządzania publicznego w ujęciu historycznym	57
Tabela 5. Reformy świadczenia usług publicznych – problemy i sposoby ich niwelowania	58
Tabela 6. Typ reżimu a jego zdolność do przeprowadzania reform zarządzania publicznego	62
Tabela 7. Zależność między typami elit a ich potencjałem modernizacyjnym.....	69
Tabela 8. Przesłanki strategii decentralizacji i centralizacji.....	75
Tabela 9. Zależność między kulturą organizacyjną a reformą administracji publicznej.....	78
Tabela 10. Zmiany legislacyjne w obrębie służby cywilnej w latach 1996-2019.....	188
Tabela 11. Zestawienie celów, hipotez i pytań badawczych.....	206
Tabela 12. Statystyki opisowe poziomów wskaźników jakości rządzenia WGI w Polsce	245
Tabela 13. Statystyki opisowe: przyrosty wskaźników WGI w całym okresie od podokresach badania	248
Tabela 14. Wyniki szacunków modeli regresji dla zmian indeksów jakości rządzenia w Polsce	249
Tabela 15. Wyniki szacunków współzależności wskaźników WGI	252
Tabela 16. Statystyki opisowe łącznych wskaźników WGI: porównanie międzynarodowe	254
Tabela 17. Szacunki międzynarodowych zależności zmian wskaźników WGI w Polsce	255
Tabela 18. Strategie reform zarządzania publicznego w ujęciu historycznym w Polsce	259

Spis rysunków

Rysunek 1. Schemat interpretacyjny zależności elementów porządku instytucjonalnego	43
Rysunek 2. Czynniki determinujące reformy zarządzania publicznego.....	55
Rysunek 3. Logika procesów centralizacji i decentralizacji.....	74
Rysunek 4. Strategie reformy zarządzania publicznego.....	80
Rysunek 5. Komplementarność relacji przedmiotu badawczego	202
Rysunek 6. Zmiany poziomu wskaźników WGI w Polsce w latach 1996-2021.....	245
Rysunek 7. Zmiany wskaźników WGI w Polsce w latach 1997-2021.....	247
Rysunek 8. Łączne poziomy wskaźników WGI dla Polski, Niemiec, Czech i Węgier w latach 1996-2021	254

Bibliografia

- Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Boston.
- Ackerman B. (1992), *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven.
- Adamus-Matuszyńska A. (2021), *Implementing New Public Policy in Poland: Barriers and Stimuli*, „Journal of European Area Studies”, vol. 9(2), s. 243–259.
- Ágh A. (2013), *The Triple Crisis in Hungary: The „Backsliding” of Hungarian Democracy after Twenty Years*, „Romanian Journal of Political Science” (PolSci), vol. 13(1), s. 25–51.
- Almond G., Powell G., Strom K., Dalton R. (2001), *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, Longman, New York.
- Amable B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, New York.
- Amin A., Tomaney J. (1995), *The Challenge of Cohesion* (w:) A. Amin, J. Tomaney (red.), *Behind the Myth of European Union. Prospects for Cohesion*, Routledge, London–New York.
- Andrews R., Guarneros-Meza V., Downe J. (2016), *Public Management Reforms and Social Cohesion in Europe: The View from the Top*, „Public Management Review”, vol. 18(4).
- Andrukiewicz E. (2005), *Dokument elektroniczny: definicje, formaty, podpis*, „e-Administracja”, nr 1.
- Ansell Ch., Gingrich J. (2003), *Trends in Decentralization* (w:) B.E. Cain, R.J. Dalton, S.E. Scarrow (red.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, New York.
- Antoszewski A., Herbut R. (2007), *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Argyris C. (1957), *Personality and Organization*, Harper and Row, New York.
- Argyris C. (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, John Wiley, New York.
- Argyris C. (1971), *Management and Organizational Development*, McGraw-Hill, New York.
- Armenakis A.A., Bedeian A.G. (1999), *Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s*, „Journal of Management”, vol. 25(3), s. 293–315.

- Askim J., Christensen T., Fimreite A.L., Laegreid P. (2009), *How to Carry Out Joined-up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform*, „International Journal of Public Administration”, vol. 32(12), s. 1006–10025.
- Aucoin P. (1990), *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, „Governance”, vol. 3(2), s. 115–137.
- Aumann R., Brandenburg A. (1995), *Epistemic Conditions for Nash Equilibrium*, „Econometrica”, vol. (63)5.
- Baldwin R.E., Francois J.F., Portes R.E. (1997), *The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and on Central Europe*, „Economic Policy”, vol. 12(24), s. 23–45.
- Ballard S. (1997), *Organizational Change* (w:) J.M. Shafritz (red.), *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder.
- Ban C. (1995), *How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Banasinski C., Kulesza M. (2002), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Baran K., Mazur S. (2022a), *Ocena wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na jakość rządzenia – perspektywa instytucjonalna* (w:) G. Gorzelak (red.), *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Baran K., Mazur S. (2022b), *Przywództwo w administracji publicznej. Perspektywa Zarządzania Kryzysowego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Barany Z. (2003), *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barber B.R. (2008), *Kryzys zaufania*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 listopada.
- Bates R.H., Grief A., Levi M., Rosenthal J.L., Wedingast B. (1998), *Analytic Narratives*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Baudelle G., Guy C. (2004), *The Peripheral Areas of Western Europe and EU Regional Policy: Prospective Scenarios*, referat przedstawiony na konferencji RSA: Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality & Rurality, „Angers”, April.
- Bauer M.W., Knill Ch., Pitschel D. (2007), *Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns*, „Journal of European Integration”, vol. 29(4), s. 405–423.

- Bauer M.W., Peters B.G., Pierre J., Yesilkagit K., Becker S. (2021), *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Beckert J. (1999), *Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change*, „Organization Studies”, vol. 20(5), s. 777–799.
- Bekkers V.J.J.M., Homburg V.M.F. (red.) (2005), *The Information Ecology of E-Government*, IOS Press, Amsterdam.
- Beland D., Cox R.H. (2011), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, Oxford.
- Benington J., Moore M. (2011), *Public Value in Complex and Changing Times* (w:) J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Berger P.L., Luckmann T. (1967), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday, Garden City.
- Berman S. (1998), *The Social Democratic Moment*, Harvard University Press, Cambridge.
- Bermeo N. (2016), *On Democratic Backsliding*, „Journal of Democracy”, vol. 27(1), s. 5–19.
- Best H., Higley J. (red.) (2018), *The Palgrave Handbook of Political Elites*, Palgrave Macmillan, London.
- Bevir M. (2007), *Encyclopedia of Governance. Vol. 2*, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Bevir M. (2009), *Decentryczna teoria rządu*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(9), s. 81–98.
- Bevir M. (2011), *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE Publications, London.
- Beyme K. von (1971), *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, R. Piper & Co, Munich.
- Bieguński L., Wawrzyniak B. (1991), *Polska przebudowa: zachowania przedsiębiorstwa w procesie zmian*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa.
- Blažek J., Vozáb J. (2006), *Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic*, „Regional Studies”, vol. 40(2), s. 237–248.

- Blyth M. (1997), „*Any More Bright Ideas?*”, *The Ideational Turn of Comparative Political Economy*, „*Comparative Politics*”, vol. 29(1), s. 229–250.
- Blyth M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, New York.
- Bobbio N. (1987), *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Bobińska B. (2012), *Marketing i zarządzanie jakością w administracji publicznej... jako procesy identyfikowania potrzeb klienta i doskonalenia organizacji*, „*Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*”, nr 21(2), s. 39–55.
- Bogucka I., Pietrzykowski T. (2009), *Etyka w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Bohle D., Greskovits B. (2012), *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca.
- Borins S. (1996), *What the New Public Management Is Achieving: A Survey of Commonwealth Experience* (w:) L.R. Jones, K. Schedler (red.), *International Perspectives on the New Public Management*, CTL JAI Press, Stanford.
- Börzel T.A. (2005), *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States* (w:) S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Börzel T.A., Risse T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „*European Integration Online Papers*”, vol. 4(15).
- Börzel T.A., Risse T. (2007), *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, (w:) K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications, London.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.) (2010), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Boston J., Martin J., Pallot J. Walsh P. (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, Auckland.
- Bouckaert G. (2009), *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*, „*Halduskultuur*”, vol. 10, s. 94–104.
- Bouckaert G., Nemeč J., Nakrošis V., Hajna G., Tönnisson K. (red.) (2009), *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, NISPACEE Press, Bratislava.

- Bougon M.G. (1992), *Congregate Cognitive Maps: A Unified Dynamic Theory of Organization and Strategy*, „Journal of Management Studies”, vol. 29(3), s. 369–389.
- Bourgon J. (2007), *Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 73(1), s. 7–26.
- Bovens M., T’Hart P., Peters B.G. (red.) (2001), *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. New Horizons in Public Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Boyne G.A., Farrell C., Law J., Powell M., Walker R.M. (2003), *Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice*, Open University Press, Buckingham.
- Buchanan J.M. (1995), *Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform*, „The Journal of Federalism”, vol. 25(2), s. 19–28.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Burnell P., Randall V. (2004), *Introduction (w:) P. Burnell, V. Randall (red.)*, *Politics in the Developing World*, Oxford University Press, Oxford.
- Burnell P., Randall V., Rakner L. (2008), *Politics in the Developing World*, Oxford University Press, Oxford.
- Burns T., Stalker G.M. (1961), *The Management of Innovation*, Tavistock, London.
- Butkiewicz M. (2006), *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Difin, Warszawa.
- Campbell J.L. (1998), *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy*, „Theory and Society”, vol. 27(3), s. 377–409.
- Campbell J.L. (2002), *Ideas, Politics, and Public Policy*, „Annual Review of Sociology”, vol. 28, s. 21–38.
- Campbell J.L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton.
- Campbell J.L. (2010), *Institutional Reproduction and Change (w:) G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen, R. Whitley (red.)*, *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

- Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The National Origins of Policy Ideas Knowledge Regimes in the United State, France, Germany and Denmark*, Princeton University Press, Princeton.
- Capoccia G. (2015), *Critical Junctures and Institutional Change* (w:) K. Thelen, J. Mahoney (red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Caselli F., Tenreyero S. (2005), *Is Poland the Next Spain?*, National Bureau of Economic Research Working Paper 11045.
- Cavanagh J., Mander J. (red.) (2004), *Alternatives to Economic Globalization. A Better World Is Possible. A Report of the International Forum on Globalization*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.
- Chandler A.D. Jr. (1977), *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press, Cambridge.
- Cheema G.S., Rondinelli D.A. (red.) (2007), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, Washington.
- Cheung A.B. (2011), *New Public Management in Asian Countries* (w:) R. Laegreid, T. Christensen (red.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, London.
- Chhotray V., Stoker G. (2009), *Governance Theory and Practice. A Cross-disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, New York.
- Chlivickas E., Raipa A. (2002/2003), *Administracja publiczna – zmiany i trendy rozwojowe*, „Służba Cywilna”, nr 5, s. 117–136.
- Chochowski K. (2009), *Subsydiarność i decentralizacja a reforma ustrojowa administracji publicznej w Polsce* (w:) J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Christensen T., Laegreid P. (red.) (2007), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing Company, Aldershot.
- Clarke J., Newman J. (1997), *The Managerial State*, Sage, London.
- Coase, R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*, „The Journal of Law and Economics”, vol. 3(1), s. 1–44.
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 17(1), s. 1–25.

- Cohen J.J., Arato A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Collier R.B., Collier D. (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Cook B.J. (1998), *Politics, Political Leadership, and Public Management*, „Public Administration Review”, vol. 58(3).
- Cowles M.G., Caporaso J.A., Risse T. (red.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Creswell J.W. (2007), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*, wyd. 3, Sage, Thousand Oaks.
- Cummings S. (1995), *Centralization and Decentralization: The Neverending Story of Separation and Betrayal*, „Scandinavian Journal of Management”, vol. 11(2).
- Czaputowicz J. (1998), *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskiej u progu XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Czaputowicz J. (red.) (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Czaputowicz J., Wojciuk A. (2017), *International Relations in Poland. 25 Years after the Transition to Democracy*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland.
- Ćwik W. (2002), *Dawna Polska. Pierwsza Rzeczpospolita* (w:) W. Ćwik (red.) *Administracja w systemie ustrojowym Polski X-XX w.*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyśle, Przemyśl.
- Dahlström C., Lapuente V., Teorell J. (2012), *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*, „Political Research Quarterly”, vol. 65(3), s. 656–68.
- Dahlström C., Lapuente V. (2017), *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dahlström C., Peters B.G., Pierre J. (red.) (2011), *Steering from the Centre*, University of Toronto Press, Toronto.
- Dahrendorf R. (1961), *Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*, R. Piper & Co., Munich.
- Dahrendorf R. (1972), *Konflikt und Freiheit*, R. Piper & Co., Munich.

- Dahrendorf R. (1991), *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Darwin C.R. (1859), *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*, John Murray, London.
- Denhardt J.V., Denhardt R.B. (2002), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review”, vol. 60(6), s. 549–559.
- Denhardt J.V. Denhardt R.B. (2011), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, wyd. 3, M.E. Sharpe, Armonk.
- Denzin N., Lincoln Y. (2000), *The Discipline and Practice of Qualitative Research*, (w:) N. Denzin, Y. Lincoln (red.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks.
- Dębicka A.J. (2008), *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dębski S. (2014), *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Grudziądz.
- Diamond L., Plattner M.F. (2009), *Democracy: A Reader*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Diamond L. (2016), *Democracy in Decline: How Washington Can Reverse the Tide*, „Foreign Affairs”, vol. 95(4).
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality on Organizational Fields*, „American Sociological Review”, vol. 48(2), s. 147–160.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1991), *New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago Press University, Chicago.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (2004), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* (w:) F. Dobbin (red.), *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.
- Dobbin F. (1994), *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dostal V., Györi L., Meseznikov G., Przybylski W., Zgut E. (2018), *Illiberalism in the V4: Pressure Points and Bright Spots*, E. Zgut (red.), Political Capital and Friedrich Naumann Stiftung, Budapest.

- Douglas M., Wildavsky A. B. (1982), *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, University of California Press, Berkeley, CA. .
- Douglas M. (1987), *How Institutions Think*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Downs A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- Doyle M. (1986), *Liberalism and World Politics*, „American Political Science Review”, vol. 80(4), s. 1151–1169.
- Drechsler W. (2003), *Managing Public Sector Restructuring: Public Sector Downsizing and Redeployment Programs in Central and Eastern Europe*, Inter-American Development Bank.
- Drechsler W. (2005), *The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*, „Halduskultuur”, vol. 6, s. 94–108.
- Drechsler W., Kattel R. (2008/2009), *Towards the Neo-weberian State? Perhaps, but Certainly, Adieu, NPM!* (w:) Ch. Pollitt, G. Bouckaert, T. Randma-Liiv, W. Drechsler (red.), „The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, vol. 1(2), Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, NISPAcee Press, Bratislava.
- Dudek A. (2002), *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Arcana, Kraków.
- Duniewska Z., Stahl M. (red.) (2013), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford University Press, Oxford.
- 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”, vol. 7(4), s. 345–358.
- Dunphy D., Stace D. (2001), *Beyond the Boundaries: Leading and Re-creating the Successful Enterprise*, McGraw-Hill, Sydney.
- Durant R.F. (2020), *Building the Compensatory State. An Intellectual History and Theory of American Administrative Reform*, Routledge, London.
- Dyson K.H.F. (1980), *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Robertson, Oxford.

- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ekiert G. (2000), *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, „Studia Socjologiczne”, nr 3(158), s. 11–41.
- Ekiert G., Kubik J., Vachudova M.A. (2007), *Democracy in the Post-Communist World: An Unending Quest?*, „East European Politics and Society”, vol. 21(1), s. 7–30.
- Emilewicz J., Wołek A. (2000), *Reformatorzy i politycy: gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Engelen E., Trommel W., Hemerijck A. (red.) (2007), *Van sociale bescherming naar sociale investering? Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*, Boom, Amsterdam.
- Epstein R.A. (2008), *The Social Context in Conditionality: Internationalizing in Postcommunist Europe*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15(6), s. 880–898.
- Evans P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.
- Evans P., Rauch J.E. (1999), *Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of „Weberian” State Structures on Economic Growth*, „American Sociological Review”, vol. 64(5), s. 748–765.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Fernandez S., Rainey H.G. (2006), *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, „Public Administration Review”, vol. 66(2), s. 168–176.
- Follett M.P. (1989), *The Giving of Orders* (w:) J.S. Ott (red.), *Classic Readings in Organizational Behavior*, Brooks/Cole, Pacific Grove.
- Fourcade-Gourinchas M., Babb S.L. (2002), *The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries*, „American Journal of Sociology”, vol. 108(3), s. 533–537.
- Freedom House (2020), *Raport „Nations in Transit 2020”*, Washington, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf (dostęp:15.05.2023).
- Fukuyama F. (1989), *The End of History?*, „The National Interest”, nr 16.

- Gabor P. (2002), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, OSI/LGI, Budapest.
- Gadowska K. (2015), *Dysfunkcje administracji: służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Gadowska K., Majcherkiewicz T. (2005), *Political Clientelism in Public Administration. A Case Study of Institutional Changes in the Post-communist State of Poland*, the conference paper presented at the 13th NISPAcee Annual Conference „Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries”, Moscow, Russia, May 19–21, 2005.
- Galston W.A. (2018), *Anti-pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy*, Yale University Press, New Haven.
- Ganczar M. (2009), *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa.
- Gant G.F. (2006), The Concept of Development Administration (w:) E.E. Otenyo, N.S. Lind (red.), *Comparative Public Administration The Essential Readings*, Elsevier, Amsterdam.
- Gardawski J. (2010), *Prywatna przedsiębiorczość III Rzeczypospolitej* (w:) W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Gąciarz B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gebethner S. (1994), *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porówna analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo”, nr 7–8.
- Genieys W., Smyrl M. (2008), *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy (Political Evolution and Institutional Change)*, Palgrave Macmillan, New York.
- Gerring J., Thacker S., Moreno C. (2004), *Normative Models of Democratic Governance: Decentralism, Centralism, and Centripetalism*, Boston University Working Papers, <https://www.bu.edu/sthacker/files/2012/01/Normative-Models-of-Democratic-Governance-Decentralism-Centralism-and-Centripetalism.pdf> (dostęp: 15.05.2023).
- Gerth H.W., Mills C.W. (1958), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York.
- Gilpin R. (2011), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford.

- Gingerich D.W. (2013), *Governance Indicators and the Level of Analysis Problem: Empirical Findings from South America*, „British Journal of Political Science”, vol. 43(3), s. 505–540.
- Giza W. (2013), *Zawodność rynku. Powstanie i rozwój idei*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Goetz K.H., Hellmut W. (2001), *Governmentalizing Central Executives in Postcommunist Europe: A Four-Country Comparison*, „Journal of European Public Policy”, vol. 8(6), s. 864–887.
- Goetz K.H. (2001), *Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 8(6), s. 1032–1051.
- Goetz K.H., Wollmann H. (2001), *Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison*, „Journal of European Public Policy”, vol. 8(6), s. 864-887.
- Goldstein J. (1993), *Ideas, Institutions, and American Trade Policy*, University of Wisconsin Press.
- Goldstein J., Keohane R.O. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca.
- Gołuch A. (2011), *Administracja na rozdrożu – służba czy biurokracja*, „Zeszyt Naukowy Apeiron”, nr 5.
- Gore A. (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, Washington.
- Gould S.J. (2002), *The Structure Of Evolutionary Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts–London.
- Górnica J., Kołdras S., Mazur S., Paszkowska R. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, J. Hausner (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Grabbe H. (2002), *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, „International Political Science Review”, vol. 23(3), s. 249–268.
- Greenwood R., Oliver Ch., Lawrence T.B., Meyer R.E. (red.) (2012), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, Los Angeles.
- Grosse T.G. (2007), *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych* (w:) *Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-*

- gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Grosse T.G. (2008), *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przewyżczenia* (w:) U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Grosse T.G. (2010), Europeizacja (w:) W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Grosse T.G. (2012), *W objęciach europeizacji: wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Studiów Politologicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Grosse T.G. (2013), *Europeizacja polityki rozwoju w Polsce. Porównanie z chińskim modelem endogenicznego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Seria Ekonomia”, nr 1.
- Haas P.M. (1992), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „International Organization”, vol. 46(1), s. 1–35.
- Hajer M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press, New York.
- Hall J.A. (1993), *Ideas and Social Sciences* (w:) J. Goldstein, R. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Hall P.A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York.
- Hall P.A., Taylor R.C.R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6.
- Hall P.A., Thelen K. (2008), *Institutional Change in Varieties of Capitalism*, „Social-Economic Review”, vol. 7(1), s. 7–34.
- Halliday T., Carruthers B. (2007), *The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes*, „American Journal of Sociology”, vol. 112(4), s. 1135–1202.
- Halligan J. (1997), *New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand* (w:) J.-E. Lane (red.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, Sage, London.
- Halligan J., Power J. (1992), *Political Management in the 1990s*, Oxford University Press, Melbourne.

- Hardy C., Maguire S. (2010), *Discourse, Field-configuring Events, and Change in Organizations and Institutional Fields: Narratives of DDT and the Stockholm Convention*, „Academy of Management Journal”, vol. 53(6), s. 1365–1392.
- Harris L., Cronen V. (1979), *A Rules-based Model for the Analysis and Evaluation of Organizational Communication*, „Communication Quarterly”, vol. 27(1).
- Harrison G. (2001), *Administering Market Friendly Growth? Liberal Populism and the World Bank's Involvement in Administrative Reform in Sub-Saharan Africa*, „Review of International Political Economy”, vol. 8(3), s. 528–548.
- Hartmann M. (2006), *The Sociology of Elites, Routledge Studies in Social and Political Thought*, Routledge, London.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (2015), *Governance i jego konceptualne podstawy* (w:) S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., Marody M. (2000), *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, Fundacja Ericha Brosta, Warszawa.
- Hausner J., Mazur S. (2015), *Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Hasse R., Krücken G. (2005), *Neo-Institutionalismus*, University of Bielefeld, Bielefeld.
- Hay C. (2001), *The „Crisis” of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach* (w:) J.L. Campbell, O.K. Pedersen (red.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Hay C. (2006), *Constructivist Institutionalism* (w:) R.A.W. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Hay C. (2011), *Ideas and the Construction of Interest* (w:) D. Beland, R.H. Cox (red.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, Oxford.
- Haydu J. (1998), *Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving*, „American Journal of Sociology”, vol. 104(2), s. 339–371.
- Helmke G., Levitsky S. (2004), *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, „Perspectives on Politics”, vol. 2(4), s. 725–740.

- Hemerijck A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Herbut R. (2014), *Tytułem wprowadzenia: Prośba uprządkowania dyskusji wokół nowego kontekstu tworzenia polityk publicznych* (w:) K. Kobielska, A. Lisowska (red.), *Dobre rządzenie w gminach małych: empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, Bydgoszcz.
- Heywood P., Meyer-Sahling J.H. (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Ernst & Young Poland, Warsaw.
- Himsworth C.M.G. (2015), *The European Charter of Local Self-government: A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Holmberg S., Rothstein R. (2012), *Good Government. The Relevance of Political Science*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, vol. 69(1).
s. 3–19.
- Hood C. (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.
- Hood C., Lodge M. (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford University Press, Oxford.
- Hope K.R. Sr. (2005), *The New Public Management: A Perspective from Africa* (w:) K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (red.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London.
- Horner L., Hutton W. (2010), *Public Value, Deliberative Democracy, and the Role of Public Managers* (w:) J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Horsman A., Raynor R. (1978), *Citizen Participation in Local Area Planning: Two Vancouver Cases in Vancouver: Western Metropolis* (w:) L.J. Evenden (red.), *Vancouver: Western Metropolis. Western Geographical Series*, vol. 16, University of Victoria, Victoria, s. 239–253.
- Hughes O. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, wyd. 3, Palgrave, New York.

- Hughes J., Sasse G., Gordon C. (2004), *Conditionality and Compliance in the UE's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42(3), s. 523–51.
- Huntington S. (1968), *Political Order In Changing Societies*, Yale University Press, New Haven–London.
- Huntington S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Huntington S.P. (1995), *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Huntington S. (1997), *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Muza, Warszawa.
- Hyde-Price A. (1991), *European Security beyond Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*, The Royal Institute of International Affairs, London.
- Illner M. (2002), *Thirteen Years of Reforming Subnational Government in the Czech Republic*, paper prepared for the Joint Conference of IPSA's RC05 and the German Political Science Association Workgroup Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency, Stuttgart, 26–27 września 2002.
- Immergut E.M. (1992), *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden* (w:) S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (red.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Itrich-Drabarek J. (2009), *Transformacja administracji publicznej*, „Studia Politologiczne”, vol. 15, s. 80–103.
- Itrich-Drabarek J. (2020), *The Evolution of the Polish Civil Service since 1989*, „Studia Politologiczne”, vol. 57, s. 92–112.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 1(1), s. 7–20.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jackiewicz A. (2003), *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo”, nr 7.

- Jackiewicz I. (red.) (2004), *Budowanie instytucji państwa 1998–2001. W poszukiwaniu modelu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Jacoby W. (2004), *The Engagement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jakubowska U. (2001), *Czym jest przywództwo polityczne?* (w:) T. Badio (red.), *Przywództwo Polityczne*, Studia Politologiczne, vol. 5, Dom Wydawniczy Elipsa, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K. (red.) (2005), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Janowicz Z. (1991), *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 53(3), s. 1–12.
- Jasiecki K. (2002), *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, IFiS PAN, Warszawa.
- Jasiecki K. (2010), *Deficyt merytokracji i legitymizacja władzy politycznej* (w:) A. Rychard, H. Domański (red.), *Legitymizacja w Polsce*, IFiS PAN, Warszawa.
- Jensen R. (1995), *Managed Competition: A Tool for Achieving Excellence in Government*, Paper presented at the Regional Seminar on Mega-cities Management in Asia and the Pacific, Asian Development Bank, Manila.
- Jepperson R.L. (1991), *Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism* (w:) W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jepperson R.L. (2002), *Political Modernities: Disentangling Two Underlying Dimensions of Institutional Differentiation*, „Sociological Theory”, vol. 20(1), s. 61–85
- Jessop B. (1999), *Globalization and the Nation State* (w:) S. Aaronowitz, P. Bratsis (red.), *Rethinking the State: Miliband, Poulantzas, and State Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Jessop B. (2002), *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State – Theoretical Perspective*, „Antipode”, vol. (34)3, s. 452–472.
- Jessop B. (2007), *Promowanie „dobrego zarządzania” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 2(2), s. 5–26.
- Jessop B. (2015), *The State: Past, Present, Future*, John Wiley & Sons, Hoboken.

- Jessop B. (2016), *The State, Past, Present, Future*, Polity Press, Cambridge.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'état en action: Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Kamiński A. (2008), *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kamiński A. (2010), *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później* (w:) W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999), *Governance Matters*, World Bank Policy Research Working Paper 2196, World Bank, Washington, DC.
- Karagiannis N. (2007), *Modern State Intervention in the Era of Globalisation. New Directions in Modern Economics Series*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Karłowicz D. (2016), *Modernizacji nie da się skserować*, *Teologia Polityczna*, 6 września, <https://teologiapolityczna.pl/dariusz-karlowicz-modernizacji-nie-da-sie-skserowac-tpct-23-> (dostęp: 15.05.2023).
- Kasiński M. (2011), *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, t. 14, nr 1, s. 215–226.
- Kaufmann D., Kraay A. (2023), *Worldwide Governance Indicators, 2023 Update*, World Bank, Washington.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper 5430.
- Kauzya J.-M. (2005), *Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development*, UN: Division for Public Administration and Development Management, New York.
- Keller S. (1963), *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, Random House, New York.
- Kelly R.M. (1998), *An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management*, „Public Administration Review”, vol. 58(3).
- Keohane R.O., Martin L.L. (1995), *The Promise of Institutional Theory*, „International Security”, vol. 20(1), s. 39–51.

- Kesar A., Bandi K., Jena P.K., Yadav M.P. (2023), *Dynamics of Governance, Gross Capital Formation, and Growth: Evidence from Brazil, Russia, India, China, and South Africa*, „Journal of Public Affairs”, vol. 23(1).
- Kettl D.F. (2000), *The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government*, „Public Administration Review”, vol. 60(6), s. 488–497.
- Kickert W. (1997), *Public Governance in The Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’*, „Public Administration”, vol. 75(4), s. 731–752.
- Kickert W. (2008), *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, Routledge, London.
- Kickert W. (2010), *Managing Emergent and Complex Change: The Case of Dutch Agencification*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 76(3), s. 489–515.
- Kieżun W. (2012), *Patologia transformacji*, Poltex, Warszawa.
- Killian J. (2008), *An International Perspective on Administrative Reform* (w:) J. Killian, N. Eklund (red.), *Handbook of Administrative Reform. An International Perspective*, CRC Press, Hoboken.
- Kingdon J. (2004), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson New International Edition, wyd. 2, Pearson, Harlow.
- Kingdon J.W. (2014), *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition (with an Epilogue on Health Care)*, Pearson New International Edition, Pearson, Harlow.
- Klimczuk-Kochańska M., Klimczuk A. (2016), *Changes in the Local Government System and Regional Policy in Poland: The Impact of Membership in the European Union* (w:) U. Sadioglu, K. Dede (red.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, IGI Global, Hershey.
- Kmieciak Z. (red.) (2005), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kmieciak Z. (2010), *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa.
- Knight J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Knill Ch. (2001), *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kohler-Koch B. (2004), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, New York.

- Kohler-Koch B., Larat F. (2009), *European Multi-level Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Kolarska-Bobińska L., Dolińska X. (2000), *Sarmaccy biznesmeni*, „Gazeta Wyborcza”, nr 191, s. 16.
- Kołodko G.W. (2008), *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- König K. (1992), *The Transformation of a Real-socialist Administrative System into a Conventional West European System*, „International Review of Administrative Science”, vol. 58(2), s. 147–161.
- König K. (1996), *On the Critique of New Public Management*, Speyerer Forschungsberichte, Speyer.
- Kooiman J. (2003), *Modern Governance*, Sage, London.
- Koppenjan J.F.M., Klijn E.H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks. A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, Routledge, London.
- Kornaś J. (2005), *Administracja publiczna w Polsce* (w:) J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kornai J. (2006), *The Great Transformation of Central and Eastern Europe: Success and Disappointment*, „The Economics of Transition”, vol. 14(2), s. 207–244.
- Kovač P., Bileišis M. (red.) (2017), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States. Post-accession Convergence and Divergence*, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Mykolas Romeris University, Ljubljana, Vilnius.
- Kowalik T. (2001), *Why the Social Democratic Option Failed: Poland's Experience of Systemic Change* (w:) A. Glyn (red.), *Social Democracy in Neo-liberal Times*, Oxford University Press, Oxford.
- Krasnodębski Z. (2006), *Prawdziwie nowoczesna teoria nowoczesności*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 3, s. 247–256.
- Krastev I. (2017), *After Europe*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Kuhlmann S., Wollmann H. (2014), *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Kulesza M. (2000), *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Iuridica”, nr 38.

- Kulesza M. (2002), *Methods and Techniques of Managing Decentralisation Re-forms in CEE Countries: The Polish Experience* (w:) G. Peteri (red.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest.
- Kulesza M., Niziołek M. (2010), *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kuroń J., Żakowski J. (2004), *PRL dla początkujących*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Lasas A. (2008), *Restructuring Victims: EU and NATO Enlargements through the Lenses of Collective Guilt*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15(1), s. 98–116.
- Lawrence P.R., Lorsch J.W. (1969), *Organization and Environment*, Irwin, Homewood.
- Lawrence T.B., Suddaby R., Leca B. (2009), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Levi M. (1999), *Producing an Analytic Narrative* (w:) J. Bowen, R. Petersen (red.), *Critical Comparisons in Politics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Levitsky S., Ziblatt D. (2018), *How Democracies Die*, Crown Publishing, New York.
- Lewis S. (1997), *Family Friendly Employment Policies: A Route to Changing Organizational Culture or Playing About at the Margins?*, „Gender, Work and Organization”, vol. 4(1).
- Lieberman R.C. (2002), *Ideas, Institutions and Political Order: Explaining Political Change*, „American Political Science Review”, vol. 96(4), s. 703–707.
- Lijphart A. (1984), *Democracies*, Yale University Press, New Haven.
- Lijphart A. (2004), *Constitutional Design for Divided Societies*, „Journal of Democracy”, vol. 15(3), s. 96–109.
- Likert R. (1961), *New Patterns of Management*, McGraw-Hill, New York.
- Lindblom Ch.E. (1959), *The Science of „Muddling through”*, „Public Administration Review”, vol. 19(2).
- Lindblom Ch.E. (1968), *The Policy-making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Lindblom Ch.E., Cohen R. (1979), *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem-solving*, Yale University Press, New Haven.
- Linz J. (1990), *The Perils of Presidentialism*, „Journal of Democracy”, vol. 1(1).

- Lipset S.M. (1959), *Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy*, „American Political Science Review”, vol. 53(1), s. 69–105.
- Lipska-Sondecka A. (2015), *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Lowndes V., Roberts M. (2013), *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire,.
- Lubińska T. (red.) (2011), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- Luce E. (2017), *The Retreat of Western Liberalism*, Atlantic Monthly Press, New York, NY.
- Lukes S. (1974), *Power: A Radical View*, Macmillan, NYU Press, London–New York.
- Lutrzykowski A. (2009), *Samorząd terytorialny a dynamika procesu przemian ustrojowych Polski w latach osiemdziesiątych XX wieku* (w:) A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny, ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Lynn L.E. (1994), *Public Management Research: The Triumph of Art over Science*, „Public Management Research”, vol. 13(2).
- Lynn L.E. (1998), *The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy*, „Public Administration Review”, vol. 58(3).
- Lynn L.E. Jr. (2006), *Public Management: Old and New*, Routledge, New York.
- Lynn L.E. (2008/2009), *What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications*, (w:) Ch. Pollitt, G. Bouckaert, T. Randma-Liiv, W. Drechsler (red.), „The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, vol. 1(2), Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, NISPAcee Press, Bratislava.
- Lynn L.E., Heinrich C.J., Hill C.J. (2016), *Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 10(2), s. 233–261.
- Mair P. (2004), *The Europeanization Dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11(2), s. 337–348.
- Mair P., Kopecky P., Spirova M. (red.) (2012), *Party Patronage and Party Government: Public Appointments and Political Control in European Democracies*, Oxford University Press, Oxford.

- Makowski G. (2019), *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Mannheim K. (1967), *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, Leiden: *Erweiterte Auflage*, Verlag Gehlen, Bad Homburg v.d.H.
- Manow P. (2018), *Die Politische Ökonomie des Populismus*, Suhrkamp, Berlin.
- Marčetić G. (2005), *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište and Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb.
- March J.G., Olsen J.P. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, „American Journal of Sociology”, vol. 84, s. 765–767.
- March J.G., Olsen J.P. (1998), *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization”, vol. 52(4), s. 943–969.
- March J.G., Olsen J.P. (2005), *Elaborating the „New Institutionalism”* (w:) R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- March J.G., Olsen J.P. (2006), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- March J.G., Simon H.A. (1958), *Organizations*, Wiley, New York.
- Marszałek-Kawa J. (red.) (2007), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń.
- Matyja R. (2004), *Przywództwo i instytucje* (w:) I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Matyja R. (2018), *Wyjście awaryjne. O zmianie wyobraźni politycznej*, Karakter, Kraków.
- Mayhew A. (1998), *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mazower M. (1998), *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Penguin, London.
- Mazur S. (2010), *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej* (w:) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Mazur S. (2011), *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

- Mazur S. (red.) (2015), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazur S. (red.) (2016), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazur S. (2017a), *Cyrkulacja idei zarządzania publicznego* (w:) E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński (red.), *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Mazur S. (2017b), *Ewolucja sfery publicznej i mechanizmów zarządzania publicznego w kontekście „wiedzy uwspólnionej”*, „Rocznik Lubuski”, vol. 43, nr 2.
- Mazur S. (2017c), *Przyptywy i odpływy decentralizacji* (w:) *Polska regionów – Polska miast*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Kraków.
- Mazur S., Hausner J. (2010), *Aparat administracyjny państwa jako agent zmiany* (w:) W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Mazur S., Płoszaj A. (red.) (2013), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazur S., Możdżeń M., Oramus M. (2018), *Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Poland*, European Commission, Brussels.
- Mazur S. (red.) (2020), *Public Administration in Central Europe. Ideas and Causes of Reforms*, Routledge.
- Mazur S. (2021), *Public Administration in Poland in the Times of Populist Drift* (w:) M.W. Bauer, B.G. Peters, J.P. Kutsal Yesilkagit, S. Becker (red.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge University Press, Cambridge–New York.
- Mazzucato M. (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Collins Publishing, New York.
- McAllister R., Dannreuther R. (2005), *The EU and NATO Enlargement*, Routledge, London.
- McCourt W., Minogue M. (red.) (2001), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edwin Elgar, Cheltenham.

- McCourt W. (2013), *Models of Public Service Reform: A Problem-solving Approach*, Policy Research Working Paper, nr 6428, The World Bank, Washington.
- McCubbins M.D., Page T. (1987), *A Theory of Congressional Delegation* (w:) M.D. McCubbin, T. Sullivan (red.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McGregor D. (1960), *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, New York.
- Metcalfe L., Richards S. (1987), *Evolving Public Management Cultures* (w:) J. Kooiman, K.A. Eliassen (red.), *Managing Public Organizations*, Sage, London.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology”, vol. 83(2), s. 340–363.
- Meyer J.W., Rowan B. (1991), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* (w:) P. DiMaggio, W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago–London.
- Meyer J.W., Scott R. (1983), *Organizational Environments Ritual and Rationality*, Sage, Beverly Hills.
- Meyer J.W., Boli J., Thomas G., Ramirez F.O. (1997), *World Society and the Nation-state*, „American Journal of Sociology”, vol. 103, s. 144–181.
- Meyer J.W., Jepperson R.L. (2002), *The „Actors” of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency*, „Sociological Theory”, vol. 18(1), s. 100–120.
- Meyer J.W., Bromley P. (2013), *The Worldwide Expansion of „Organization”*, „Sociological Theory”, vol. 31, s. 366–389.
- Meyer-Sahling J.H. (2009), *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Papers No. 44, OECD Publishing, Paris.
- Meyer-Sahling J.H. (2011), *The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession*, „Governance”, vol. 24(2), s. 231–260.
- Meyer-Sahling, J.H., Veen T. (2012), *Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe*, „East European Politics”, vol. 28(1), s. 4–22.
- Michels R. (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Verlag Werner Klinkhardt, Leipzig.

- Mikułowski W. (2004), *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem* (w:) W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Mikułowski W. (2011), *Koncepcja strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji* (w:) W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *The Challenges of Human Resource Development in Public Administration in Times of Economic Crisis – How to Work Better with Less?*, National School of Public Administration, Warsaw.
- Mikułowski W. (2012), *Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej* (w:) J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, materiały z konferencji, Warszawa, 16–17 grudnia 2010 r., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Mills C.W. (1959), *The Power Elite*, OUP/Galaxy Books, New York.
- Milward A. (1992), *The European Rescue of Nation State*, Routledge, London.
- Minogue M., Polidano C., Hulme D. (1998), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government*, Edwin Elgar, Cheltenham.
- Mołdawa T. (2004), *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – wybrane problem*, „Zeszyty Naukowe Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego”, nr 8.
- Mołdawa T., Wojtaszczyk A.K., Małecki M. (red.) (2003), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Monkiewicz J. (red.) (1995), *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, Poltext, Warszawa.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Morawski W. (2001), *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Morawski W. (2008), *Fale globalizacji i globalne rządy*, „Master of Business Administration”, vol. 5(94), s. 22–32.
- Morawski W. (red.) (2010), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.

- Mosca G. (1939), *Elementi di Scienza Politica*, Bocca, Turin 1896 (wydanie rozszerzone 1923; wersja ang. *The Ruling Class*, McGraw-Hill, New York).
- Mounk Y. (2018), *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge.
- Mroczka K. (2016), *Wyzwania modernizacyjne służby cywilnej w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 2.
- Mudde C., Rovira Kaltwasser C. (2017), *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Mulgan R. (2000), *Accountability: An Ever-expanding Concept?*, „Public Administration”, vol. 78(3), s. 556–566.
- Müller J.W. (2016), *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Nash J.F. (1951), *Non-cooperative Games*, „Annals of Mathematics”, vol. 54, s. 286–295.
- Nawrot B., Pokładecki J. (2007), *Rewolucja samorządowa a zmiana lokalnych elit politycznych* (w:) K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Nello S.S., Smith K. (1998), *The European Union and Central and Eastern Europe: The Implications of Enlargement in Stages*, Ashgate, Aldershot.
- Nemec J. (2008), *Public Management Reforms: Slovakia* (w:) G. Bouckaert, J. Nemec, V. Nakrosis, G. Hajnal, K. Tonnisson (red.), *Public Management Reforms in CEE*, NISPAcee, Bratislava, s. 287–316.
- Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- Nolan B.C. (red.) (2001), *Public Sector Reform: An International Perspective*, Palgrave, New York.
- Nollert M. (2000), *Lobbing for a Europe of Big Business: The European Roundtable of Industrialists* (w:) V. Bornschiefer (red.), *Statebuilding in Europe. The Revitalization of European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Norris P., Inglehart R. (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., Thomas R.P. (1973), *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge.

- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton–Oxford.
- Noveck B.S. (2010), *Wiki-government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, Washington.
- Nunberg B., Nellis J. (1995), *Civil Service Reform and the World Bank*, The World Bank Discussion Paper, nr 161, The World Bank, Washington.
- Nunberg B.S. (1999), *Rethinking Civil Service Reform*, PREM Note 31, The World Bank, Washington.
- O'Toole L.J., Meier K.J. (2004), *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 14(4), s. 470–492.
- Ocasio A., Thornton P.H., Lounsbury M. (2012), *Advances to the Institutional Logics Perspective Thornton, Ocasio in Lounsbury* (w:) R. Greenwood, Ch. Oliver, T.B. Lawrence, R.E. Meyer (red.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, Los Angeles.
- OECD (1995), *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-state Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Government at a Glance*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (dostęp: 12.05.2023).
- Offe C. (2012), *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(21).
- Olejniczak K. (red.) (2012), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Olsen J.P. (2001), *The Many Faces of Europeanization*, Arena Working Papers, WP01/2.
- Olsen J.P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40(5), s. 921–952.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard Economic Studies, Cambridge.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, StagXation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.
- Orenstein M.A. (2008), *Outliberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15(6), s. 899–917.
- Orłowski W. (2010), *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem* (w:) A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Penguin Books, New York.
- Osborne S.P. (2006), *The New Public Governance?*, „Public Management Review”, vol. 8(3), s. 377–388.
- Osborne S.P. (red.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspective on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Taylor and Francis, London–New York.
- Osiński J. (red.) (2011), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Ostrom E. (1986), *An Agenda for the Study of Institutions*, „Public Choice”, vol. 48(1), s. 3–25.
- Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.
- Pache A.C., Santos F. (2010), *When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands*, „Academy of Management Review”, vol. 35(3), s. 455–476.

- Page E.C., Wright V. (2000), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford University Press, New York.
- Painter M., Peters B.G. (2010), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Pakulski J. (2016), *Crumbling Elite Consensus and the Illiberal Turn in Poland* (w:) J. Pakulski (red.), *The Visegrad Countries Crisis*, Collegium Civitas, Warszawa.
- Papadopoulos Y. (2007), *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia* (w:) Y. Mény, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Pareto V. (1916), *Trattato di Sociologia generale* (wydanie ang. *The Mind and Society. A Treatise on General Sociology*, Dover Publications, New York).
- Parsons C. (2007), *Puzzling out the EU role in National Politics*, „Journal of European Public Policy”, vol. 14(7), s. 1135–1149.
- Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., Itrich-Drabarek J. (2023), *Administracja Publiczna. Zarys wykładu*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Peck J., Tickell A. (2002), *Neoliberalizing Space*, „Antipode”, vol. 34(3), s. 380–392.
- Perry J., Kraemer K. (red.) (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*. Mayfield Publishing Company, Palo Alto, California.
- Persson T., Roland G., Tabellini G. (1997), *Separation of Powers and Political Accountability*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 112(4).
- Peters B.G. (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Peters B.G. (1998a), *The Future of Governing, Studies in Government and Public Policy*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Peters B.G. (1998b), *Managing Horizontal Government the Politics of Coordination*, Research Paper no. 21, January, Canadian Centre for Management Development.
- Peters B.G. (2000), *Institutional Theory: Problems and Prospects*, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Peters B.G. (2005), *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism”*, Continuum, London–New York.

- Peters B.G. (2011), *Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(15).
- Peters B.G., Pierre J. (red.) (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London.
- Peters B.G., Pierre J., King D.S. (2005), *The Politics of Path Dependence: Political Conflict in Historical Institutionalism*, „The Journal of Politics”, vol. 67(4), s. 1276–1283.
- Pfeffer J. (1981), *Power in Organizations*, Pittman, Marshfield.
- Piasecki A. (2018), *Wiek burzy i spokoju. Kalendarium dziejów Polski 1918–2018*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pierre J. (red.) (1995), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Aldershot.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson P. (2000a), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review”, vol. 94(2) s. 251–267.
- Pierson P. (2000b), *Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes*, „Studies in American Political Development”, vol. 14(1), s. 72–92.
- Pietrzyk I. (2002), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2017), *Public Management Reform. A Comparative Analysis – into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford.
- Poole M.S., Van de Ven A.H. (red.) (2004), *Handbook of Organizational Change and Innovation*, Oxford University Press, New York.
- Provan K., Milward H.B. (1995), *A Preliminary Theory of Interorganizational Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 40(1), s. 1–33.
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J.A., Limongi F. (2000), *Democracy and Development. Political Institutions and Well-being in the World, 1950–1990*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Przywora B., Bielecki L. (2017), *O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reform*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius”, vol 64, z. 2..
- Putnam R.D. (1973), *The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report*, „British Journal of Political Science”, vol. 3(3), s. 257–290.
- Radaelli C. (2000), *Policy Transfer in the European Union*, „Governance”, vol. 13(1), s. 25–43.
- Rajca L. (2020), *Management Reforms in the Polish and Hungarian Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2, s. 153–170.
- Randma-Liiv T. (2008/2009), *New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe* (w:) Ch. Pollitt, G. Bouckaert, T. Randma-Liiv, W. Drechsler (red.), „The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy”, vol. 1(2), Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, NISPACEE Press, Bratislava, s. 69–81.
- Raport NIK (2012), *Funkcjonowanie Służby Cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP KAP-4101-05/2011, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Reich G. (2002), *Categorizing Political Regimes: New Data for Old Problems*, „Decentralization”, vol. 9(4).
- Report (2019), Report CG36 (2019)13 final 2 April 2019 Local and regional democracy in Poland Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee) David BARO RIBA, Andorra (L, NR) Pascal MANGIN, France (R, EPP/CCE).
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Milton Keynes.
- Rhodes R.A.W. (2010), *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(14), s. 101–118.
- Rhodes R.A.W. (2017), *Network Governance and the Differentiated Polity. Selected Essays, Volume I*, Oxford University Press, Oxford.

- Rhodes R.A.W. (red.) (2018), *Narrative Policy Analysis: Cases in Decentred Policy*, Palgrave Macmillan.
- Rice E.M. (1992), *Public Administration in Post-socialist Eastern Europe*, „Public Administration Review”, vol. 52(2).
- Riker W.H. (1982), *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, W.H. Freeman, San Francisco.
- Roberts A. (2010), *The Quality of Democracy in Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Robinson M. (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Global Centre for Public Service Excellence, UNDP, Singapore.
- Robinson M. (2020), *Bigger Government. The Future of Government Expenditure in Advanced Economies*, Arolla Press, Chardonne.
- Rodrik D. (2018), *Populism and the Economics of Globalization*, „Journal of International Business Policy”, vol. 1(1), s. 12–33.
- Roe E. (1994), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Duke University Press, Durham.
- Roll M. (red.) (2014), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, Routledge, London.
- Rondinelli D. (1999), *What and Why... What Is Decentralization* (w:) J.Z. Litvack, J. Seddoni (red.), *Decentralization Briefing Notes – WBI Working Papers*, World Bank Institute, Washington.
- Rossi I., O’Higgins E. (1980), *The Development of Theories of Culture* (w:) I. Rossi (red.), *People in Culture*, Praeger, New York.
- Rostowski T. (2012), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Rothstein B. (2011), *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press, Chicago.
- Rouban L. (2008), *Reform Without Doctrine: Public Management in France*, „International Journal of Public Sector Management”, vol. 21(2), s. 133–149.
- Runciman D. (2018), *How Democracy Ends*, Profile Books, London.

- Rupnik J. (2007), *Is East-Central Europe Backsliding? From Democracy Fatigue to Populist Backlash*, „Journal of Democracy”, vol. 18(4).
- Rupnik J., Zielonka J. (2013), *Introduction: The State of Democracy 20 Years on: Domestic and External Factors*, „East European Politics and Societies”, vol. 27(1), s. 3–25.
- Rychard A. (2002), *Polityka i społeczeństwo w Polsce. Ewolucja porządku instytucjonalnego* (w:) E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz (red.), *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, IFiS PAN Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Rydlewski G. (2014), *Polska polityczna 2012/2013*, Elipsa, Warszawa.
- Rydlewski G. (2015), *Modernizacja Administracji. Studium Polityk Administracyjnych w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Rydlewski G. (2017), *Coś więcej niż spór o model rządzenia*, Elipsa, Warszawa.
- Rydlewski G. (2018), *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H. (red.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder.
- Sahlin-Andersson K., Engwall L. (red.) (2002), *The Expansion of Management Knowledge*, Stanford University Press, Stanford.
- Saint-Martin D. (2000), *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Sarker A.E. (2006), *New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh*, „International Journal of Public Sector Management”, vol. 19(2), s. 180–203.
- Saryusz-Wolski J. (1997), *Towards a Single Perspective. Economics and Politics of Eastern Enlargement* (w:) M. Maresceau (red.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Longman, London.
- Savoie D.J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh–London.
- Scharpf F.W. (1994), *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations*, „Journal of Theoretical Politics”, vol. 6(1), s. 27–53.
- Scharpf F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder.

- Schimmelfennig F., Egert S. Knobel H. (2003), *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 41(3), s. 495–518.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2005), *Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe* (w:) F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- Schimmelfennig F., Scholtz H. (2008), *EU Democracy Promotion in the European Neighborhood*, „European Union Politics”, vol. 9(2), s. 187–215.
- Schmidt V.A. (2002), *Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?*, „Comparative Political Studies”, vol. 35(2), s. 11–20.
- Schmidt V.A. (2006), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Schmidt V.A. (2008), *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, „Annual Review of Political Science”, vol. 11, s. 303–326.
- Schout A., Jordan A. (2006), *The European Union's Governance Ambitions and Its Administrative Capacities*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15(7), s. 957–974.
- Schwellnus G. (2005), *The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland* (w:) F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Scott R.W. (1991), *Institutional Arguments* (w:) P. DiMaggio, W.W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Scott R.W. (1995), *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*, Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Scott R.W. (2008), *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, wyd. 3, Sage, Thousand Oaks.
- Sedelmeier U.E. (2008), *After Conditionality: Post-accession Compliance with EU Law in East Central Europe*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15(6), s. 806–825.
- Semenova E., Edinger M., Best H. (red.) (2013), *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation*, Routledge, New York.
- Senge P. (2012), *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.

- SGI (2018), *Governance. Sustainable Policies. Democracy. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU. Sustainable Governance Indicators 2018*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- SGI (2019), *Governance. Sustainable Policies. Democracy. Poland Report. Sustainable Governance Indicators 2019*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Shakarashvili G. (2005), *Decentralization in Healthcare*, OSI-LGI, Budapest.
- Shiller R.J. (2017), *Narrative Economics*, Cowles Foundation Discussion Paper No. 2069.
- Sienkiewicz M., Michałowski S. (2017), *Public Administration in Poland: Reforms and Systemic-organizational Issues* (w:) P. Kovač, M. Bileišis (red.), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States. Post-accession Convergence and Divergence*, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Mykolas Romeris University, Ljubljana, Vilnius.
- Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, Macmillan, New York.
- Simon H.A. (1976), *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, wyd. 3, The Free Press, New York.
- Skocpol T., Evans P., Rueschemeyer D. (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, New York–Cambridge.
- Skocpol T., Weir M. (1985), *State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Depression in Sweden, Britain and the United States* (w:) P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, New York–Cambridge.
- Słobodzian B. (2007), *Cele i zasady reformy administracji samorządowej w 1998 roku* (w:) J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Duet. Toruń, s. 134–140.
- Słomczyński K.M., Janicka K. (2008), *Polarized Class Structure: On the Matthew Effect and Increasing Inequality*, „Polish Sociological Review”, nr 4(164), s. 341–357.
- Sługocki J. (2004), *Reformy administracji publicznej a partycypacja społeczna w administrowaniu. Kilka uwag o polskich doświadczeniach* (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc 24–26 września 2004 r., Księga konferencyjna dedykowana prof. Marcinowi

- Jełowickiemu, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Rzeszowie, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów, s. 395–398.
- Smircich L. (1983), *Implications of the Interpretive Perspective for Management Theory* (w:) L.L. Putnam, Pacanowsky M.E. (red.), *Communication and Organization: An Interpretive Approach*, Sage, Beverly Hills.
- Smith K. (1998), *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, St. Martin's Press, New York.
- Smolar S. (2006), *Les Radicaux au pouvoir et la transformation de la Pologne*, „Pouvoirs”, nr 118, s. 101–112.
- Sørensen E., Torfing J. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Sørensen E., Torfing J. (2009), *Making Governance Network Democratic*, Roskilde Universitet, Roskilde.
- Sowiński S. (red.) (2012), *Etyka w życiu publicznym*, Aspra, Warszawa.
- Surdej A. (red.) (2012), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stanisławski T., Przywora B., Jurek Ł. (red.) (2013), *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Staniszki J. (1991), *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe. The Polish Experience*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–Oxford.
- Staniszki J. (2001), *Postkomunizm. Próba opisu*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk.
- Staniszki J. (2004), *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Staniszki J. (2006), *O władzy i bezsilności*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Stark D., Bruszt L. (1998), *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East-Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz J.E. (2004), *Globalization and Its Discontents*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2021), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stoian C. (2007), *The Benefits and Limitations of European Union Membership as a Security Mechanism*, „Journal of European Integration”, vol. 29(2), s. 189–207.

- Stoker G. (2006), *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, „The American Review of Public Administration”, vol. 36(1), s. 41–57.
- Stoker G. (2021), *Public Administration: How to Respond To Populism and Democratic Backsliding* (w:) M.W. Bauer, B.G. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, S. Becker (red.), *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stone Sweet A., Sandholtz W., Fligstein N. (red.) (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Strategia Sprawne Państwo 2011–2020 (projekt przeznaczony do konsultacji)* (2011), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 6 kwietnia, Warszawa.
- Streeck W., Thelen K. (red.) (2005), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Suleiman E. (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press: Princeton–Oxford.
- Szczupaczyński J. (2017), *Zarządzanie przez wartości w sferze publicznej* (w:) E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński (red.), *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Sześciło D. (2014a), *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa* (w:) D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Sześciło D. (2014b), *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka”, nr 2(35), s. 49–66.
- Szlachta J., Zaleski J. (2010), *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10, s. 37–56.
- Szostek D. (red.) (2009), *E-administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Presscom, Warszawa.
- Szuleka M., Wolny M. (2019), *Zagrożenia dla ochrony praw człowieka w Polsce w latach 2015–2019. Rządy prawem zamiast rządów prawa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa.
- Szuleka M., Wolny M., Kalisz M. (2019), *Czas prośby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa.

- Śpiewak P. (2005), *Pamięć po komunizmie*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk.
- Tang H. (red.) (2000), *Winners and Losers of EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*, The World Bank, Washington.
- Terry L.D. (1998), *Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement*, „Public Administration Review”, vol. 58(3).
- Teubner G. (1998), *Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences*, „The Modern Law Review”, vol. 61(1), s. 11–32.
- Thatcher M. (2002), *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, „West European Politics”, vol. 25(1), s. 125–147.
- Thatcher M., Stone Sweet A. (2002), *Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions*, „West European Politics”, vol. 25(1), s. 1–22.
- Thelen K. (1999), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, „Annual Review Political Science”, vol. 2, s. 369–404.
- Thomas G.M., Meyer J.W., Ramirez F.O., Boli J. (red.) (1987), *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*, Sage, Newbury Park.
- Thornton P.H., Ocasio W. (1999), *Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990*, „American Journal of Sociology”, vol. 105(3), s. 801–843.
- Tolbert P.S., Zucker L.G. (1983), *Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880–1935*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 28(1), s. 22–39.
- Tullock G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington.
- Tria G., Valotti G. (red.) (2012), *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service and Leadership*, Brookings Institution Press, Washington–Rome.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2006), *Understand, Analyse and Manage a Decentralization Process, Institutions For Rural Development*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Utomo T.W.W. (2009), *Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States*, Discussion Paper No. 174, Graduate School of International Development (GSID), Nagoya University, Nagoya.
- Van der Meer F.M., Raadschelders C.N., Toonen T.A.J. (2015), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Place.

- Verheijen T. (2002), *The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe* (w:) R. Baker (red.), *Transitions from Authoritarianism – the Role of the Bureaucracy*, Praeger, Westport.
- Verney D.V. (1992), *Parliamentary Government and Presidential Government* (w:) A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York.
- Voronov M., Weber K. (2016), *The Heart of Institutions: Emotional Competence and Institutional Actorhood*, „Academy of Management Review”, vol. 41(3), s. 456–478.
- Wagner R, Racheter D. (red.) (2001), *Federalist Government in Principle and Practice*, Kluwer Academic Publishers, New York.
- Waldner D., Lust E. (2018), *Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding*, „Annual Review of Political Science”, vol. 21, s. 93–113.
- Weaver R.K., Rockman B.A. (red.) (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brookings Institution Press, Washington.
- Weber M. (1946), *Class, Status, Party* (w:) H.H. Girth, C.W. Mills (red.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University, New York.
- Weber M. (1998), *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Weber W.M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Węclawowicz G. (2002), *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.
- Wilson W. (1887), *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly”, vol. 2(2), s. 197–222.
- Winczorek P. (2004), *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. 66, z. 3, s. 35–52.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A. (2008), *Pomiar jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3.
- Wojnicki J. (2022), *Kwestia służby cywilnej w administracji samorządowej – porażki i zaniechania okresu III RP*, „Studia Iuridica” nr 92.

- Woodward J. (1965), *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford University Press, London.
- Wooldridge J.M. (2020), *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, wyd. 7, Cengage, Boston.
- Wysocki S. (2014), *Jakość zarządzania w administracji publicznej. Próba bilansu*, „Przegląd Służby Cywilnej”, nr 5(32).
- Yuliani E.L. (2004), *Decentralization, Deconcentration and Devolution What Do They Mean?*, Interlaken Workshop on Decentralization, 27–30 April, Interlaken, Switzerland.
- Zakrzewska J. (1993), *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Zawicki M. (2015), *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania* (w:) S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zbigniew Brzeziński gościem prezydenta: *Macie fatalną ordynację* (1991), „Gazeta Wyborcza”, 23 października.
- Zieliński E. (2004), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa.
- Zielonka J. (2018), *Counter-revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford University Press, Oxford.
- Ziltener P. (2004), *The Economic Effects of the European Single Market Project: Projections, Simulations – and the Reality*, „Review of International Political Economy”, vol. 11(5), s. 953–979.
- Zybała A. (2017), *Public Administration Reforms in Poland* (w:) J. Nemeč, D. Špaček (red.), *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region*, NISPA.

Akty prawne

European Governance z 25 lipca 2001 r. (COM (2001) 428 final, Dz.U. WE, C 287 z 12.10.2001 r.).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2013 poz. 1166.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2014 poz. 1202.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1997 nr 91 poz. 558.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, Dz.U. 2007 nr 61 poz. 415.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. nr 49, poz. 296.

Sejm PRL X kadencji, 6. posiedzenie w dniu 24 sierpnia 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 83 i nast.

Sejm PRL X kadencji, 7. posiedzenie w dniu 12 września 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 30 i nast.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 260.

Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów, M.P. 1991 nr 7 poz. 47.

Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2002 nr 13 poz. 221.

Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013 poz. 979.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692.

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1996 nr 89 poz. 402.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 494.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 495.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 498.

Ustawa z dnia 27 września 1996 r. o ratyfikacji Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Dz.U. 1996 nr 128 poz. 603.

Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz.U. 1997 nr 28 poz. 153.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Dz.U. 1997 nr 118 poz. 754.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 940.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 577.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1999 nr 49 poz. 483.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. 1999 nr 12 poz. 96.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1999 nr 110 poz. 1256.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. 2000 nr 48 poz. 550.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1420.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. 2006 nr 157 poz. 1119.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1217.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1218.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.

Ustawa z 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o krajowej rezerwie kadr i wyższych stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. 2007 nr 115 poz. 789.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. 2009 nr 161 poz. 1277.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.

Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 908.

Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1928.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217.

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2016 poz. 25.

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 34.

Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 147.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2016 poz. 177.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016 poz. 195.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016 poz. 904.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, Dz.U. 2016 poz. 929.

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2016 poz. 1157.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. poz. 1947.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. 2017 poz. 579.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. 2016 poz. 2259.

Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz.U. 2017 poz. 1909.

Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 353.

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 października 2016 r. w sprawie utworzenia Centrum Analiz Strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości, Dz.Urz.MS.2016.206.

Inne

Cieślak-Wróblewska A. (2022), *Dług Skarbu Państwa wzrósł w tym roku o 73 mld zł*, Parkiet.pl, 2 grudnia, <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art37644371-dlug-skarbu-panstwa-wzrosl-w-tym-roku-o-73-mld-zl> (dostęp: 15.05.2023).

NIK (2021), *Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/019/KGP/> (dostęp: 12.10.2023).

Osiatyński W. (2018), *Osiatyński rozlicza III RP: przestraszyliśmy się patriotyzmu, przegraliśmy na symbole, zapomnieliśmy o ludzkiej godności*, Oko.press, 29 kwietnia, <https://oko.press/osiatynski-rezygnujac-z-patriotyizmu-elity-otworzyly-droge-do-nacjonalizmu> (dostęp: 12.05.2023).

Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego (2009), http://www2.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/aktualnosci/2009/luty/plan_stabilosci_i_rozwoju.pdf (dostęp: 12.09.2023).

SIGMA/OECD (2023), *Zasady administracji publicznej*, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-POL.pdf> (dostęp: 12.05.2023).

Worldwide Governance Indicators, The World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (dostęp: 15.05.2023).5.05.2023).

Zasady dialogu społecznego (2002), Dokument programowy rządu przyjęty przez radę ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf (dostęp: 12.05.2023).

XIII Komunikat (2019), *XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*. Forum Idei Fundacja im S Batorego, http://www.batoryorgpl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf (dostęp: 14.10.2022).