

# Spis treści

---

Wstęp .....	7
-------------	---

## Część I. Wokół koncepcyjnych podstaw współzarządzania

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

## Część II. Mechanizmy, strategie, narzędzia

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

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

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

## Wstęp

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Ewa Maria Marciniak  
Jerzy Szczupaczyński*