



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

W numerze m.in.:

Andrew Dunsire

Przechylenie szal: autopoieza i rządzenie

Bob Jessop

**Promowanie „dobrego rządzenia”
i ukrywanie jego słabości**

Victor Pestoff

**Demokratyczne rządzenie: współprodukcja,
trzeci sektor i udział obywateli
w świadczeniu usług społecznych**

Janina Filek

W poszukiwaniu dobrej administracji

ISSN 1898-3529

2 (2) / 2007



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2 (2) / 2007



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*
Zastępca redaktora naczelnego
dr *Stanisław Mazur*
Sekretarz
Anna Szczepanik

Rada programowa
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,
Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jacek Szlachta, Magdalena Środa,
Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci
Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Aniela Dylus, Marian Filar,
Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Stanisława Golinowska, Krzysztof Górlach,
Grzegorz Gorzelak, Marian Grzybowski, Jacek Antoni Hołówka, Leszek Karpowicz, Michał Kulesza,
Tadeusz Markowski, Mirosława Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska,
Andrzej Rychard, Grażyna Skąpska, Paweł Swianiewicz, Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz,
Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2007

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jarworska-Róg*

Adres redakcji:
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków
www.msap.ae.krakow.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
<http://www.scholar.com.pl>

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa
Nakład: 600 egz.

Spis treści

Bob Jessop

Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości:
refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami
w sferze rządzenia. 5

Janina Filek

W poszukiwaniu dobrej administracji 27

Andrew Dunsire

Przechylenie szal: autopoieza i rządzenie 39

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Jakość rządzenia – Polska w międzynarodowej perspektywie porównawczej 67

Victor Pestoff

Demokratyczne rządzenie: współprodukcja, trzeci sektor i udział obywateli
w świadczeniu usług społecznych 81

Stanisław Mazur

Biurokracja jako dylemat 99

Marcin Zawicki

Trzy płaszczyzny ewaluacji – z praktyki polskiej administracji publicznej 113

Table of Contents

Bob Jessop

Promoting good governance, disguising governance failure:
reflections on policy paradigms and policy narratives in the field of governance 5

Janina Filek

In search of good administration 27

Andrew Dunsire

Tipping the balance: autopoiesis and governance. 39

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Quality of governance – Poland in international comparative perspective 67

Victor Pestoff

Democratic governance: co-production, third sector and citizen participation
in the provision of social services 81

Stanisław Mazur

Bureaucracy as a dilemma. 99

Marcin Zawicki

Three planes of evaluation: on overview of Poland's public administration practice 113

Bob Jessop

Promowanie „dobrego rządzenia”¹ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia²

Po rozpoznaniu niektórych problemów, które wynikają z posługiwania się niezwykle niejasnym pojęciem „współzarządzania”, autor artykułu proponuje roboczą definicję tego pojęcia oraz odróżnia „współzarządzanie” od innych sposobów koordynacji aktywności społecznej, prowadzonej w warunkach określonych przez wzajemną współzależność. Wzrost zainteresowania współzarządzaniem jest wyjaśniany stale rosnącą kompleksowością życia społecznego i poszukiwaniem mechanizmów, które pozwalają radzić sobie z nią. Jakkolwiek kompleksowość generuje potrzebę ustanawiania mechanizmów współzarządzania, stoi zarazem na przeszkodzie wspólnemu rządzeniu. W rezultacie powtarzane są nieudane próby rozwiązania problemu, przez promowanie to jednej, to innej z form współzarządzania. Wywołuje to cykle modulowania form i funkcji współzarządzania. Te wysiłki opisane są w artykule jako „metarządzenie”, które także okazuje się zawodne. W tym kontekście są omówione trzy alternatywne sposoby reagowania na cykle niesprawności współzarządzania oraz sformułowana zostaje propozycja takich samorefleksyjnych mechanizmów współzarządzania, które wzmacniają demokratyczne i społecznie kontrolowane podejmowanie decyzji. W zakończeniu autor podkreśla znaczenie „dobrego rządzenia” jako teoretycznego paradygmatu, mimo że jako praktycznopolityczny paradygmat concept ten może przesłaniać słabości współzarządzania.

Słowa kluczowe: kompleksowość, redukcja kompleksowości, cynizm, dyskurs, fatalizm, współzarządzanie, interaktywne uczenie się, ironia, metarządzenie, paradygmat praktycznopolityczny, paradygmat teoretyczny, refleksyjność, niezbędna różnorodność.

Współzarządzanie (*governance*) jest najwyraźniej pojęciem, którego czas nadszedł. Wydaje się

Lancaster University.

¹ Zarówno w tytule artykułu jak i konsekwentnie w całym tekście autor posługuje się pojęciem *governance*, które nie ma bezpośredniego polskiego odpowiednika i na razie nie wykształciła się powszechnie przyjęta w polskiej literaturze konwencja translacyjna i terminologiczna, związana z użyciem tego pojęcia. Zapewne najczęściej używa się jako równoważnika określenia „współzarządzanie”. Ogólnie rzecz biorąc wydaje się to właściwe. Czasami jednak, kiedy to jasno wynika z kontekstu i lepiej posłuży zrozumieniu wyводу, używane są w tłumaczeniu dwa inne określenia „koordynacja (działań zbiorowych)” lub po prostu „rządzenie” – tak właśnie został przetłumaczony tytuł.

² Przełożył Bartosz Kozina.

ono łatwo przenosić pomiędzy granicami różnych szkół filozoficznych i dyscyplin naukowych, różnorodnymi obszarami praktycznego zastosowania, wieloma płaszczyznami życia społecznego oraz odmiennymi politycznymi obozami i tendencjami. Ta terminologiczna mobilność ułatwia użycie go dla porządkowania wpływowych narracji współczesnych społecznych przeobrażeń. Równocześnie jest jasne, że współzarządzanie to pojęcie wieloznaczne i wielokontekstowe. Jego treść różni się w zależności od kontekstu i bywa ono używane często w odmiennych, jeśli nie wprost przeciwstawnych celach. I z powodu tych terminologicznych niejasności należy wątpić, czy współzarządzanie z mocy samego wyrażenia (*sans phrase*) może faktycznie być narzucają-

cym się z oczywistością teoretycznym punktem wyjścia dla analizy współczesnych społecznych przeobrażeń lub praktycznym – do radzenia sobie z kompleksowością. Ten właśnie paradoks chciałbym zgłębić i rozstrzygnąć w swoich rozważaniach dotyczących współzarządzania, mając na celu przede wszystkim rozpoznanie natury i ograniczeń współzrządzenia oraz metarządzenia (*metagovernance*) w złożonym świecie. Rozwinę swoje ogólne argumenty w odniesieniu do koncepcji „dobrego rządzenia” (*good governance*), która jest ciekawym przykładem konstytuowania się i nadawania etycznego wymiaru dyskursowi i praktyce współzrządzenia³.

1. Niejasne kategorie i chybione praktyki

Od końca lat 70. obserwujemy rosnące zainteresowanie tym, czy i jak nowe formy współzarządzania mogą wzmocnić zdolność państwa wobec rosnącej kompleksowości i/lub czy i jak mogą one zapewnić nowe sposoby przezwyciężenia starych problemów, które powojenny państwowy interwencjonizm i bliższy teraźniejszości nawrót do sił rynkowych pozostawiły – jak się wydaje – nierozwiązane lub jeszcze je zaostrzyły⁴. To w tym właśnie kontekście poję-

³ To opracowanie jest rozwinięciem idei przedstawionych w wielu innych artykułach (Jessop 1997; 1998; 1999a; 2000a; 2000b; 2000c; 2003a; 2003b; 2004; 2005). Tezy na temat dyskursu są także częściowo zaczerpnięte ze wspólnych prac z Ngai-Ling (zob. zwłaszcza Jessop, Sum 2001).

⁴ Podkreślenia ogromnego wzrostu zainteresowania od lat 70. teorią współzarządzania nie należy interpretować tak, że omawiane paradygmaty nie mają prehistorii oraz współczesnych konkurentów. Jeżeli współzarządzanie ma nie być zredukowane do posługiwania się nazwą, to trzeba dostrzec, że zestaw konceptów, do którego się ono odnosi, może być także opisywany przy użyciu innych kategorii. Teorie współzrządzenia mają oczywistych prekursorów w twórcach ekonomii instytucjonalnej, studiach na temat sztuki rządzenia i dyplomacji, badaniach nad korporacyjnymi sieciami i politycznymi wspólnotami oraz zainteresowaniem problemami policji czy dobrobytu. Ponadto idea współzarządzania zyskała szerokie uznanie także w naukach społecznych głównego nurtu, choć oczywiście nie wyparła innych podejść do problemu gospodarczej, politycznej i społecznej koordynacji. Popycha to debatę o współzarządzaniu w kierunku zainteresowania problematyką aktorów społecznych i politycznych projektów.

cie „dobrego rządzenia” stało się tak znaczące retorycznie, politycznie, instytucjonalnie i praktycznie. Rzeczywiście, zarządzający państwem (*state managers*) nie tylko reagują na oczekiwania sił społecznych, rozczarowanych niesprawnością i państwa, i rynku, lecz także sami stają się aktywnymi promotorami nowych form współzrządzenia, uzupełniających i/lub zastępujących bardziej tradycyjne formy rządzenia odgórnego, w nadziei i oczekiwaniu, że uprawiana polityka stanie się dzięki temu lepsza i bardziej odpowiedzialna, wobec odpowiednich interesariuszy oraz w relacji do przyjętych kryteriów efektywności, skuteczności, przejrzystości i standardów moralnych. Przejście od tradycyjnej formy rządu (*government*) do nowoczesnej koordynacji działań zbiorowych (*governance*) dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolitalny i regionalny, do narodowego. Dotyczy także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym. Innym znakiem zachodzącej zmiany jest przyjęcie się pojęcia „wielopoziomowego współzarządzania” (*multi-level governance*) w celu opisanego nowych form władzy publicznej, które nie tylko łączą różne terytorialne poziomy, znajdujące się w stosunku do poziomu narodowego ponad i poniżej, lecz także mobilizują zarówno funkcjonalnych, jak i terytorialnych aktorów. Nowe formy partnerstwa, negocjacji i horyzontalnych powiązań (*networking*) zostały ustanowione lub rozszerzone przez zarządzających państwem, którzy w ten sposób starają się radzić sobie z osłabieniem ich społecznego mandatu (*declining legitimation*) i/lub niską skutecznością dotychczasowych metod uprawiania polityki. Te innowacje korygują historyczny rozdział pomiędzy sferą publiczną i prywatną, rodzą nowe formy wzajemnej penetracji między systemem politycznym a innymi systemami funkcjonalnymi, modyfikują relacje między tymi systemami i formami życia codziennego, ponieważ te formy oddziałują na naturę i wykonywanie władzy państwowej.

Tym zmianom w sferze polityki i rządu towarzyszy rosnące zainteresowanie współzarządzaniem jako sposobem wzmocnienia zdolności koordynacji wewnątrz funkcjonalnie wyodrębnionych systemów i między nimi. Spośród wielu można tutaj wymienić zagadnienie zarządzania

korporacyjnego w gospodarce, zarządzania klinicznego w medycynie, zarządzania szkołami i uniwersytetami, samoregulację środowiska naukowego czy zarządzanie w sporcie. Narastające zainteresowanie relacjami pomiędzy tymi systemami jest odzwierciedlane również w nowych koncepcjach dotyczących koordynacji działań zbiorowych. Odnosi się do „potrójnej spirali” (*triple helix*) formowanej przez rząd, biznes i uniwersytety, dążenia do „wspólnego myślenia” (*joined-up thinking*) w zakresie promowania międzynarodowej konkurencyjności oraz rzadkiej w praktyce efektywnej międzysystemowej współpracy w promowaniu zrównoważonego rozwoju. Oprócz wyraźnego użycia terminu „koordynacja działań zbiorowych” (*governance*), do opisanía tych kwestii swobodnie używane są również analogiczne terminy, takie jak: sterowanie, sieci koordynacji (*networks*), uczestnictwo interesariuszy (*stakeholding*) oraz partnerstwo⁵. Także wymiar społeczeństwa obywatelskiego nie zniknął z obszaru fascynacji nowymi formami współzarządzania. Wraz z rosnącą pluralizacją indywidualnych i zbiorowych tożsamości i mnożeniem się ruchów społecznych, społeczeństwo obywatelskie jest również widziane jako owoc rozwijania się nowych form koordynacji. Wiąże się to z ciągłym poszukiwaniem form włączania (*inclusion*) w proces polityczny, wykraczających poza związek obywateli z ich suwerennym państwem oraz form partycypacji, które umożliwiłyby różnym interesariuszom wywieranie wpływu na działanie także innych systemów. Społeczeństwo obywatelskie jako takie jest bogatym i nieuporządkowanym zbiorem wielorakich i ścierających się identyfikacji, które mogą zostać zmobilizowane zarówno dla pro-, jak i dla antysystemowych celów. Dla ogarnięcia tego ogromnego kompleksu sformułowane są zalecenia użycia nowych form koordynacji działań zbiorowych w celu ukierunkowania interakcji między funkcjonalnymi systemami i wymiarem życia codziennego, w odpowiedzi na takie zjawiska, jak: kryzys ekologiczny, dialektyka globalizacji-regionalizacji, wykluczenie społeczne czy społeczeństwo wysokiego ryzyka.

lizacji-regionalizacji, wykluczenie społeczne czy społeczeństwo wysokiego ryzyka.

Mówiąc pokrótce, kwestia koordynacji działań zbiorowych wydaje się obejmować szeroki zakres spraw współczesnego świata i dlatego ma ogromną analityczną, teoretyczną, opisową, praktyczną i normatywną wagę. Współzarządzanie jest stosowane w odniesieniu do wielorakich zagadnień społecznych oraz w przypadku każdego wymiaru organizacji społeczeństwa, począwszy od mikro- przez mezzo- i makro- do metaspolecznego poziomu. Jako takie stało się coraz bardziej znaczącym tematem w naukach społecznych oraz w naukach o zarządzaniu, w praktykach społecznych, w retoryce i narracji społecznej transformacji. Ma ono wiele znaczeń i może być włączone do wielu paradygmatów i problematyk. Jednakże równocześnie i z tych samych powodów stało się pojęciem nieco mglistym, które może być użyte do wszystkiego i dlatego nie opisuje oraz nie wyjaśnia niczego. W istocie sama jego popularność zwiększa prawdopodobieństwo tego, że ci, którzy się nim posługują, nie będą rozumieć się wzajemnie, co może prowadzić do fundamentalnych nieporozumień i nierozstrzygalnych sporów.

Mierząc się z takimi problemami, należałoby dokonać rozróżnienia pomiędzy nazwami (*words*) i konceptami (*concepts*). Odnosi się to zwłaszcza do sytuacji, kiedy terminologia jest nie tylko niejasna, lecz także zasadniczo kwestionowana. To drugie zdarza się szczególnie często w okresach gwałtownych przemian społecznych i/lub, gdy wyłaniają się nowe obszary akademickich dociekań. Obie sytuacje odnoszą się do przedmiotu moich zainteresowań. W rzeczy samej, najnowsza historia współzarządzania, jego praktyka i badania go dotyczące jasno pokazują bliskie i wzajemnie się kształtujące powiązania między akademickim dyskursem, praktyką polityczną i zmieniającą się rzeczywistością.

Nie dziwi więc, że sama nazwa „współzarządzanie” może mieć wiele odniesień, że każda jego koncepcja może być wyrażana przez kilka określeń oraz że nie ma powszechnej zgody, jak rozwiązać wynikające z tego problemy terminologiczne. W analizowanym obszarze można podać wiele przykładów tego, że:

(1) To samo określenie i jego pochodne stosuje się w odniesieniu do zmieniającej się i niejasnej mieszanki analitycznych, teoretycz-

⁵ Stąd, równoległe do akcentowania znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego oraz aliansów strategicznych, rozwija się dyskusja o przedsiębiorstwach sieciowych, gospodarkach sieciowych, globalnych miastach sieciowych, sieciach polityk publicznych, sieciowych państwach i sieciowych społeczeństwach.

nych, praktycznych, filozoficznych i normatywnych obiektów.

- (2) Różne określenia – zarówno stare, jak i nowe – są używane w stosunku do mniej więcej tego samego rodzaju zjawisk, gdyż jednostki i siły społeczne usiłują ogarnąć dokonujący się rozwój, rozróżnić zjawiska wcześniej przypisane temu samemu określeniu lub konceptowi oraz odróżnić jedno podejście od innego.
- (3) Zmiany są dokonywane w nazewnictwie i dyskursie przede wszystkim z powodów politycznych, a nie analitycznych potrzeb; na przykład po to, aby ponownie uprawomocnić zdyskredytowane praktyki, aby odróżnić propozycje dotyczące rządzenia partnerskiego zgłaszane przez jedną partię od propozycji innych partii albo aby umożliwić rywalizującym grupom interesu lub ruchom społecznym zabezpieczenie swych interesów poprzez kształtowanie praktyk związanych ze współzarządzaniem.
- (4) Różne dyscypliny akademickie konkurują, aby to im wyłącznie został przypisany obszar współzarządzania i próbują włączyć go do odmiennych paradygmatów teoretycznych.

Biorąc pod uwagę wielowątkową (*polyvalent*) i wielokontekstową oraz zasadniczo dyskusyjną naturę współzarządzania jako terminu i jako konceptu, nie zaskakuje to, że chociaż znalazło się ono w angielskim leksykonie nauk społecznych, jego użycie jest ciągle głównie „preteoretyczne” i eklektyczne. Sytuacja staje się jeszcze bardziej nieczytelna, gdy próbuje się przetłumaczyć ten koncept na inne języki, w których nie ma on odpowiednika lub ustalić znaczeniową korespondencję, która mogłaby zachodzić między: *governance*, *gouvernance*, *gouvernementalite*, *Steuerung*, *styring* czy podobnymi terminami. Nie jest przy tym możliwe, aby w tej pracy rozwiązać wszystkie te problemy.

Ale warto wyróżnić jedno główne źródło niejasności związanych z posługiwaniem się pojęciem „współzarządzanie” w teoretycznych dociekaniach i praktycznej polityce. Jest nim to, że stanowi zarówno paradygmat teoretyczny, jak i praktycznopolityczny (*policy*). Wallis i Dollery rozróżniają je w następujący sposób: „Paradygmaty praktycznopolityczne wywodzą się z paradygmatów teoretycznych, ale charakteryzują się znacznie mniej wyszukanyymi i rygorystycznymi wymogami co

do swej intelektualnej konstrukcji, tworzącej ich ramy konceptualne. W istocie eksperci polityczni rozdzielają paradygmaty praktycznopolityczne i teoretyczne, pomijając (*screening out*) wieloznaczności i zamazując wyrafinowane różnice znaczeniowe (*fine distinctions*) charakterystyczne dla paradygmatów teoretycznych. W rozumieniu Lakatosa, paradygmaty praktycznopolityczne mogą zostać uznane za pozytywne heurystyki, wywiedzione z paradygmatów teoretycznych. A zatem, przechodzenie od jednego do innego paradygmatu praktycznopolitycznego nie oznacza ciągłości, wynikającej z podążania za zmianą paradygmatu teoretycznego, i zdarza się znacznie częściej niż w odniesieniu do paradygmatów teoretycznych, gdyż to pierwsze przejście nie wymaga fundamentalnych zmian negatywnej heurystyki” (Wallis, Dollery 1999, s. 5).

Użycie tego rozróżnienia pomaga nam zrozumieć, że eksplozja zainteresowania współzarządzaniem ma swoje zarówno praktyczne, jak teoretyczne korzenie oraz że przenoszenie idei i argumentów między tymi dwoma typami paradygmatów może nie tylko być ograniczone, lecz także stanowić przedmiot poważnych nieporozumień. I odwrotnie, niedokonanie rozróżnienia tych paradygmatów przyczyni się zapewne do przyjęcia dwóch wzajemnie się uzupełniających błędnych przekonań. Pierwsze z nich polegałoby na uznaniu, że współzarządzanie, gdy spojrzeć na nie głównie z perspektywy idei, które kształtują praktycznopolityczny paradygmat, stanowi w swej istocie niespójną koncepcję. Staje się to problemem zwłaszcza w przypadku „dobrego rządzenia” (*good governance*) jako dyskursywno-pośredniczącego (*discursively-mediated*) paradygmatu praktycznopolitycznego. Trudność narasta, kiedy okazuje się, że dyskurs związany z „dobrym rządzeniem” często służy legitymizacji neoliberalizmu, uzasadniającego w istocie nieegalitarny i niesprawiedliwy projekt ekonomiczny i polityczny. Drugie z błędnych przekonań (*fallacy*) polega na tym, że odnosząc współzarządzanie, jako koncept naukowy i praktyczny, do wymagań analitycznej poprawności, twierdzi się, że praktyka współzarządzania skazuje nas – w najlepszym przypadku – na grzęźnięcie (*muddling through*), a w najgorszym na niepowodzenie. Rodzi to przynajmniej trzy problemy związane z rozwijaniem paradygmatów

teoretycznych i praktycznopolitycznych. Chodzi tu o to, jaki jest najlepszy sposób na ich powiązanie bez a) sprowadzania jednego do drugiego b) podporządkowania (*subjecting*) paradygmatu praktycznopolitycznego czysto teoretycznej krytyce lub bezpośredniego wyprowadzania praktycznopolitycznych wskazówek z paradygmatu teoretycznego oraz c) stawiania się ofiarą (*falling prey*) normatywnego założenia, że praktyczna konieczność współzarządzania usprawiedliwia każdą i wszystkie jego formy⁶ lub też fatalistycznego argumentu, że praktyczna niemożliwość w pełni skutecznego współzarządzania dyskwalifikuje wszelkie jego formy.

2. Wyjaśnienie pewnych kwestii konceptualnych

Kładąc szczególny nacisk na wielowątkową i wielokontekstową, a przez to często generalnie kwestionowaną naturę współzarządzania, podejmem – w znacznym stopniu skazaną na niepowodzenie – próbę zaproponowania jego definicji. To przynajmniej stworzy podstawę dla dalszej dyskusji i zilustruje znaczenie autorefleksyjnej ironii w odnoszeniu się do kompleksowych problemów. Moje podejście wiąże się z dwoma analitycznymi krokami. Pierwszy z nich to zidentyfikowanie szerokiego zakresu problemów koordynacji, w którym mieści się współzarządzanie. Drugi krok polega na podaniu wąskiej definicji, która określa *differentia specifica* współzarządzania, ujętej w szeroki zakres problemu. W szerokim znaczeniu współzarządzanie jest jednym z wielu możliwych sposobów koordynowania złożonych i wzajemnie współzależnych działań lub czynności (*operations*). To, co sprawia, że te sposoby są tak istotne dla naszych rozważań, wiąże się z zależnością ich powodzenia od tego, jak różni aktorzy wypełniają komplementarne działania i czynności. W przypadku tych sposobów koordynacji przebieg działań i czynności z zasady zwrotnie warunkuje jednych aktorów i zależy od

⁶ Mayntz (2001) samokrytycznie zauważa – jako jedna z czołowych postaci „szkoły kolońskiej”, że badacze współzarządzania przejawiają tendencję uznawania, iż państwowi zarządcy są w pierwszej kolejności motywowani dążeniem do rozwiązywania problemów dla dobra publicznego.

komplementarnych działań oraz czynności innych aktorów występujących w ramach tej samej społecznej zbiorowości (*ensemble*)⁷. Im większa rzeczowa, społeczna i czasoprzestrzenna kompleksowość problemów, przed którymi stajemy, tym większa liczba i ranga różnych interesów, których koordynacja jest niezbędna, aby je zadowalająco rozwiązać. A jednocześnie im mniej bezpośrednia wzajemność tych interesów, tym trudniej o efektywną, skuteczną i konsensualną koordynację, bez względu na jej metodę.

Pożyteczne będzie w tym miejscu wyróżnienie trzech głównych form koordynacji złożonych wzajemnych współzależności: koordynacji *ex post* poprzez wymianę (przykładem jest anarchia rynku), koordynacji *ex ante* poprzez imperatywne władztwo (przykładem hierarchiczna firma, organizacja lub państwo) oraz refleksyjnej samoorganizacji (przykładem jest heterarchia⁸ podtrzymywana przez wynegocjowane porozumienie w kwestii rozwiązywania złożonych problemów, w ramach korporatystycznego ładu lub horyzontalnych sieci umożliwiających koordynację kompleksowego podziału pracy). To właśnie ten trzeci typ koordynacji traktuję dalej jako współzarządzanie w wąskim znaczeniu.

Refleksyjna samoorganizacja może zostać odróżniona zarówno od koordynacji rynkowej (poprzez wymianę), jak i koordynacji imperatywnej, ze względu na podstawowe uzasadnienie swych działań operacyjnych i logikę instytucjonalną (zob. schemat 1). Rynkową wymianę charakteryzuje formalna, proceduralna racjonalność zorientowana na efektywną alokację rzadkich zasobów między konkurencyjne cele. Imperatywną koordynację cechuje substancjalna, celowościowa racjonalność, która jest skierowana na efektywną realizację konkretnych, wspól-

⁷ Scharpf (1994, s. 36) wprowadza rozróżnienie między współzależnością grupową (*pooled*) oraz wielostronną (*reciprocal*). O ile współzależność grupowa wynika z jednorazowego uzgodnienia powszechnie obowiązującego standardu, który poszczególne jednostki akceptują jako parametr określający ich samodzielny wybór pomiędzy dostępnymi im opcjami, o tyle współzależność wielostronna jest następstwem wyboru dokonanego przez wszystkich uczestników spośród wielu współzależnych opcji.

⁸ „Heterarchia” jest neologizmem wprowadzonym dla nazwania form koordynacji, które nie są tożsame ani z anarchią, ani z hierarchią.

	Wymiana	Nakaz	Dialog
Racjonalność	formalna i proceduralna	substancjalna i zorientowana na cel	refleksyjna i proceduralna
Kryterium sukcesu	efektywna alokacja zasobów	efektywne osiągnięcie celów	wynegocjowane porozumienie
Typowy przykład	rynek	państwo	więź
Idealny wzór	<i>homo oeconomicus</i>	<i>homo hierarchicus</i>	<i>homo politicus</i>
Czaso-przestrzenny horyzont	rynek światowy, czas odwracalny	terytorium narodowe, horyzont planistyczny	reskalowanie i formowanie ścieżek rozwoju
Podstawowe kryterium zawodności	nieefektywność ekonomiczna	nieskuteczność	„szum informacyjny”, „przegadanie”
Wtórne kryterium zawodności	rynkowe niedopasowania	biurokracyzm, urzędnicza uznaniowość i korupcja	niejawność i zakłócona komunikacja

Schemat 1. Modalności współzarządzania

nych celów ustanawianych odgórnie. Natomiast współzarządzanie, tak jak definiuję je tutaj, cechuje substancjalna i proceduralna racjonalność, związana z rozwiązywaniem specyficznych problemów koordynacji, oparta na zobowiązaniu do prowadzenia dialogu mającego na celu stworzenie podstawy do negocjacyjnego porozumienia, współdziałania w zasobach oraz zgodnego działania. Współzarządzanie jako takie jest formą samoorganizacji, która w przeciwieństwie do anarchii wymiany nie polega na czysto formalnych, *ex post* i bezosobowych procedurach, ale na procedurach ważnościowych (*substantive*), świadomie podtrzymywanych i refleksyjnych. Te procedury mają na względzie identyfikację wzajemnie korzystnych, wspólnych przedsięwzięć spośród wielu możliwych, zdefiniowanie ich tak, jak chcieliby tego zainteresowani ich realizacją aktorzy działający często w bardzo zmiennym, burzliwym środowisku, monitorowanie, jak daleko te przedsięwzięcia są zaawansowane oraz zapewnienie materialnych, społecznych i czasowych warunków niezbędnych i/lub wystarczających, aby je przeprowadzić. Ponadto w przeciwieństwie do hierarchii nakazów, refleksyjna samoorganizacja nie wymaga od uczestników akceptacji z góry ustalonych celów, narzuconych odgórnie w imieniu określonej struktury organizacyjnej (np. firmy) lub wyobrażonej wspólnoty (np. narodu) oraz scentralizowanej mobilizacji zasobów dla ich osiągnięcia. Zamiast tego uruchamia systematyczne negocjacje dla ustalenie

właściwych celów, z udziałem różnych zainteresowanych aktorów i kooperacyjną mobilizację różnych zasobów, kontrolowanych przez różnych aktorów, aby zrealizować ich współzależne interesy. Z tych powodów i aby odróżnić ją od anarchii rynku i hierarchii nakazów, zazwyczaj przypisujemy wskazanym formom refleksyjnej samoorganizacji heterarchiczny charakter.

Istnieje wiele różnorodnych form refleksyjnej samoorganizacji. Jednym ze sposobów ich sklasyfikowania jest odwołanie się do poziomu relacji społecznych, na których operują. Zatem możemy rozróżnić współpracę opartą na nieformalnych i osobistych więziach, samoorganizację międzyorganizacyjnych relacji oraz pośrednie sterowanie wspólnym rozwojem (*coevolution*) i strukturalnym powiązaniem relacji międzysystemowych. Jednostki, które są aktywne na polu więzi międzyosobowych, mogą reprezentować jedynie siebie i/lub wyrażać reguły działania określonych systemów funkcjonalnych. Jednakże chociaż mogą one przynależć do określonych struktur, grup czy organizacji, nie mają możliwości narzucenia im danej linii działania. Z kolei relacje międzyorganizacyjne opierają się na negocjacjach i pozytywnej koordynacji, w ramach zadaniowych „strategicznych sojuszy”, bazujących na (postrzeganej lub stworzonej) koincydencji organizacyjnych interesów oraz rozproszonej kontroli sprzężonych zasobów potrzebnych do wytworzenia efektów, które zostaną uznane za wzajemnie korzystne. Najważniejsze jednostki

określające relacje międzyorganizacyjne są również uprawnione do reprezentowania swoich organizacji i negocjowania w ich imieniu strategii prowadzących do pozytywnej koordynacji międzyorganizacyjnej. Inna płaszczyzna kompleksowości jest stanowiona poprzez między-systemowe sterowanie, ze swej natury bardziej programowe, misyjne, zdecentralizowane oraz wielokontekstualne (*context-mediated*). W tym przypadku „redukcja szumów” i negatywnej koordynacji są ważnymi środkami współzarządzania. Podczas gdy „redukcja szumów” wymaga zastosowania praktyk, które ułatwiają komunikację i wzajemne zrozumienie pomiędzy aktorami i organizacjami ukierunkowanymi na różne cele operacyjne i racjonalności, negatywna integracja powoduje konieczność wzięcia pod uwagę możliwych niepożądanych konsekwencji konkretnych posunięć dla stron trzecich lub innych systemów oraz zachowania odpowiedniej powściągliwości⁹.

Chociaż współzarządzanie w sensie refleksyjnej samoorganizacji występuje na wszystkich trzech wskazanych poziomach, sam termin jest często odnoszony wyłącznie do międzyorganizacyjnych mechanizmów koordynacji i takiej praktyki. Jednakże kiedy odpowiednie struktury, interesariusze czy organizacje uczestniczą w różnych ładach instytucjonalnych lub systemach funkcjonalnych, problemy związane z między-systemowym sterowaniem będą również rzutować na „samoorganizację międzyorganizacyjnych relacji”, nawet jeśli nie zostaną one wyraźnie postawione w tym kontekście. Faktycznie, w sensie ogólnym wszystkie trzy formy refleksyjnej samoorganizacji mogą zostać włączone w splecione (*tangled*) hierarchie. Na przykład osobiste zaufanie może ułatwiać negocjacje międzyorganizacyjne i/lub pomóc zbudować mniej spersonalizowane, a bardziej „zgeneralizowane zaufanie”, ponieważ organizacje i inni zbiorowi

⁹ Ta klasyfikacja powstała pod wpływem zaproponowanego przez Luhmanna rozróżnienia trzech poziomów struktury społecznej: interakcji, organizacji oraz funkcjonalnego systemu lub instytucjonalnego ładu, zaś z drugiej strony skorelowanego z nim rozróżnienia między formami społecznego osadzenia: społeczne osadzenie relacji personalnych, instytucjonalne osadzenie relacji międzyorganizacyjnych oraz makrosocjalnego (*societal*) osadzenia relacji międzysystemowych.

aktorzy (włączając międzyorganizacyjne partnerstwa) są postrzegani jako zdolni do poświęcenia krótkoterminowych interesów i odrzucenia oportunistycznego. Podobnie międzyorganizacyjny dialog prowadzony w poprzek systemów ułatwia komunikację międzysystemową, redukując „szum”, który może wynikać z zasadniczych różnic między systemami, odnoszących się do ich odmiennej instytucjonalnej logiki, kodów operacyjnych, sposobów kalkulacji. Jeżeli organizacje reprezentujące różne systemy mogą formułować oraz przekazywać przeciwstawne oczekiwania i uprawomocnić je w kategoriach stosownych do ich funkcjonalnych wymogów, to może z tego wynikać zrozumienie i dążenie do wzajemnie korzystnych sprzężeń. W szczególności sytuacja taka może wytwarzać „systemowe zaufanie” (przy zachowaniu spójności reguł i działań innych systemów), poprzez promowanie wzajemnego zaufania i stabilizowanie wzajemnych oczekiwań, wokół szerszego „społecznego projektu” jako podstawy dla przyszłych wiążących i samoograniczających się działań. Z kolei wynikająca z tego redukcja „szumu” promować może osobiste zaufanie, dzięki wzmacnianiu wzajemnego zrozumienia i stabilizowaniu oczekiwań.

3. Współzarządzanie jako sztuka kompleksowości

Można rozwinąć wcześniejsze argumenty, dokonując wyraźnego połączenia pomiędzy coraz bardziej wyrazistym praktycznopolitycznym i teoretycznym paradygmatem współzarządzania oraz coraz bardziej wyrazistą kompleksowością prowadzenia polityki i odnoszących się do niej teoretycznych debat. Jest sporo słuszności w sugestii, że obecne zainteresowanie współzarządzaniem to po prostu kolejny zwrot w nigdy niekończącym się cyklu politycznym i/lub nie jest niczym innym jak próbą przelania starego (teoretycznego) wina do nowych butelek. Bardziej wskazane jest jednak dowodzenie, że postępuje rozrost praktyki współzarządzania, samo społeczeństwo bowiem staje się bardziej złożone, a to sprawia, że coraz trudniej polegać na anarchii rynku czy hierarchii państwa jako środkach koordynacji (Jessop 1998). Z drugiej strony wzrost zainteresowania praktyków współzarządzaniem (a tym bardziej dobrym rządzeniem)

bezpośrednio odzwierciedla rosnącą świadomość kompleksowości politycznego środowiska, w jakim muszą obecnie podejmować oni swoje polityczne działania. A jednocześnie rosnące zainteresowanie teoretyków współzarządzaniem można wiązać z tym, że coraz częściej uznają, iż nowoczesne społeczeństwa stają się bardziej funkcjonalnie zróżnicowane i hiperkompleksowe i/lub że postmodernistyczne społeczeństwa stają się sfragmentaryzowane i chaotyczne.

Rozprzestrzenianie się praktyk współzarządzania na tak wiele sfer i powstawanie studiów z nim związanych na polu tak wielu dyscyplin naukowych może być postrzegane jako ogólna reakcja na gwałtowne narastanie społecznej kompleksowości. Wynika to z wielu przyczyn, takich jak:

- (1) Pogłębienie się funkcjonalnego zróżnicowania we współczesnych społeczeństwach połączone z rosnącą współzależnością pomiędzy formującymi się systemami funkcjonalnymi.
- (2) Zacieranie się i kwestionowanie niektórych instytucjonalnych granic, na przykład, dotyczących tego, co uznaje się za „ekonomiczne” w czasach rosnącej konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy.
- (3) Zwielokrotnienie i przeskalowanie horyzontów przestrzennych oraz narastanie dialektycznego nakładania się deterytorializacji i reterytorializacji, co świadczy o erozji suwerennego państwa narodowego.
- (4) Pogłębienie się złożoności i połączeń zinstytucjonalizowanych czasowości (*temporalities*) oraz czasowych horyzontów w przypadku różnych miejsc i skal działania, rozciągających się od ułamka sekundy (np. komputerowo sterowany handel) do rosnącej świadomości przyspieszenia „czasu lodowego” (*glacial time*) powodowanego zmianami społecznymi i środowiskowymi.
- (5) Zwielokrotnienie (*multiplication*) tożsamości i samowyoobrażenia (*re-imagination*) wspólnot politycznych, na co system polityczny jest ukierunkowany wraz z nowymi projektami państwa, zmierzającymi do zredefiniowania charakteru i celów państwa oraz nowymi hegemonicznymi projektami, zorientowanymi na zredefiniowanie wyobrażonych ogólnych interesów nowych politycznych wspólnot.
- (6) Wzrost znaczenia wiedzy i zorganizowanego uczenia się nauczania oraz konsekwencja powyżej wskazanych przyczyn.
- (7) Samopobudzająca się natura kompleksowości, co oznacza, że kompleksowe systemy działają w sposób powodujący warunki pogłębienia kompleksowości¹⁰.

Taka rozumiana kompleksowość odzwierciedla się w niepokojach o możliwość zarządzania życiem ekonomicznym, politycznym i społecznym oraz szczególnie wiąże się z obawą, że główne nowe problemy, które się wyłaniają nie mogą być łatwo ogarnięte i rozwiązane – o ile w ogóle jest to możliwe – jedynie poprzez odgórną planowanie lub rynkowo regulowaną anarchię. To przyczynia się do przesunięcia się instytucjonalnego środka ciężkości (czy instytucjonalnego przyciągania), wokół którego decydenci polityczni wybierają możliwe sposoby koordynacji.

Podsumowując, współzarządzanie weszło do naszego słownictwa i stało się bardziej znaczącą praktyką koordynacyjną w reakcji na wzrost ontologicznej, poznawczej i praktycznopolitycznej kompleksowości świata natury i świata społecznego oraz widocznej niezdolności innych – bardziej rozpowszechnionych – koncepcji i praktyk do podjęcia problemów przez nią generowanych. Ontologiczna kompleksowość oznacza, że świat jest zbyt złożony, aby kiedykolwiek umysł ludzki zdołał go ogarnąć. Ponadto, ponieważ kompleksowe całości (*entities*) i ich interakcje zawierają wiele naturalnie niezbędnych potencjalności (lub możliwych stanów), które mogą nie być i/lub nie mogą być spełnione, w przypadku systemów kompleksowych występuje z zasady nieprzewidywalność i niedookreślenie ich funkcjonowania. To wyklucza użycie prostego algorytmu do wygenerowania wyjaśnień złożonych zjawisk lub dostarczenia podstaw ich planowania. Wymaga bowiem mechanizmów redukujących lub upraszczających kompleksowość na poziomie poznaw-

¹⁰ Rozmiar interakcji pomiędzy kompleksowymi całościami (*entities*), rodzenie się nowych całości – a zatem i nowych procesów, uproszczenia, które są wprowadzane przez aktorów lub systemy, aby ograniczyć kompleksowość do poziomu umożliwiającego zarządzanie oraz następstwa takich uproszczeń – to czynniki tego, że kompleksowość się samonapędza (Rescher 1998, s. 28).

czym, organizacyjnym i praktycznym (Rescher 1998).

Rynek jest często przedstawiany jako właściwy mechanizm odniesienia się do problemów kompleksowości, ponieważ korzysta z rozproszonej wiedzy wielu aktorów i umożliwia autokorektę zachowania w reakcji na zmiany sygnałów cenowych. Jednak pozostaje on czysto formalnym i proceduralnym mechanizmem, który działa *ex post* i wymaga spełnienia szczególnych warunków, aby mógł działać efektywnie, chociażby tylko w swym bardzo ograniczonym zakresie. Dostrzegają to nawet przyjaźni rynkowi ekonomiści, którzy z czasem uznali, że często racjonalne jest zastosowanie nierynkowych sposobów koordynacji. Jednak odgórne planowanie jest również problematyczne w konfrontacji z rosnącą kompleksowością. Dlatego oprócz zwykłych problemów związanych z kreowaniem i utrzymywaniem właściwych organizacyjnych zdolności, algorytmy stosowane w kompleksowym i burzliwym otoczeniu, aby były efektywne w koordynacji *ex-ante*, wymagają spełnienia niezwykle wysokich potrzeb poznawczych. Dodatkowo zarówno rynkowa, jak i imperatywna koordynacja nie radzą sobie z problemami ograniczonej racjonalności, oportunistycznym i specyfiki zasobów (*asset specificity*)¹¹ (Coulson 1997).

W tym kontekście najbardziej ogólne wyjaśnienie dla rozwoju samorefleksyjnego współzarządzania może zostać odniesione do ewentualnych ewolucyjnych korzyści, jakie ono oferuje w zakresie uczenia się i innowacji w stale zmieniającym się otoczeniu. Negocjacje międzyorganizacyjne i międzysystemowe sterowanie kontekstowe wymagają samoorganizującego się przywództwa wielorakich struktur, instytucji i systemów, które pod względem operacyjnym pozostają autonomiczne względem siebie, ale jednocześnie są strukturalnie sprzężone w następstwie współzależności. To właśnie kombinacja operacyjnej autonomii i współzależności skłania organizacje i systemy do polegania na współzarządzaniu. Właściwe im operacyjne autonomie wykluczają natomiast poleganie na samej hierarchii jako sposobie koordynacji funkcjonowania odpowiednich struktur, instytucji i systemów. Ich

współzależność sprawia, że są źle przystosowane do prostego i ślepego współdostosowywania się (*co-evolution*), opartego na mechanizmie „niewidzialnej ręki”, czyli wzajemnych adaptacjach *ex post*. Zarazem siły rynkowe często nie radzą sobie z problemem pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych, występujących w sytuacjach kompleksowej i utrzymującej się współzależności, a to z kolei prowadzi do szybkich, lokalnych i chaotycznych reakcji na sygnały rynku. Zatem poleganie na niewidzialnej ręce rynku prowadzi do suboptymalności i tym samym generuje niesprawności rynku. Z drugiej strony, odgórne komenderowanie wiąże się w nadmiernymi wymogami co do uprzedniej i scentralizowanej wiedzy lub precyzyjnego przewidywania możliwej interakcji między operacyjnie autonomicznymi systemami, o różnej instytucjonalnej dynamice, sposobie kalkulowania i logice stosowności (*logics of appropriateness*). To skutkuje niepowodzeniem w osiągnięciu wspólnych celów, z powodu niezamierzonych konsekwencji scentralizowanego planowania oraz towarzyszącego mu prostego biurokratycznego władztwa. Współzarządzanie jest często uznawane za właściwe dla przecięcia tych problemów i bycia „trzecią drogą” między anarchią rynku i scentralizowanym planowaniem. Ponieważ właśnie samoorganizacja jest szczególnie przydatna w przypadku luźnych powiązań lub operacyjnej autonomii, kompleksowej i wzajemnie podtrzymywanej współzależności, złożonych czasoprzestrzennych horyzontów oraz wspólnych interesów i projektów (zob. Mayntz 1993a; Scharpf 1994).

Uwzględniając te argumenty – odnoszące się do kompleksowości – możemy wskazać cztery czynniki, które wpływają na zdolność tworzenia skutecznych samorefleksyjnych mechanizmów współzarządzania, właściwie bez względu na to, na jakim poziomie samoorganizacji ma ono miejsce:

(1) Upraszczające modele i praktyki, które redukują kompleksowość świata, ale pomimo to przystają do procesów zachodzących w świecie i są dopasowane do celów współzarządzania. Modele te powinny uprościć świat bez pomijania znaczących efektów ubocznych, współzależności i rodzących się problemów. Niektóre struktury mogą specjalizować się

¹¹ Specyfika zasobów występuje w takim zakresie, w jakim zasoby mają ograniczone zastosowanie i są niemobilne.

w tworzeniu tego rodzaju modeli i/lub monitorowaniu ich stosowności.

- (2) Rozwijanie zdolności dynamicznego interaktywnego uczenia się różnych procesów przyczynowych i form współzależności, atrybutów odpowiedzialności i umiejętności działania oraz sposobów koordynacji w złożonym, zmiennym środowisku. Zdolności te wzmacniają się, jeśli aktorzy są w stanie stosować formy współzarządzania, aby rozwinąć bardziej skuteczne reakcje na wewnętrzne lub/ i zewnętrzne zakłócenia.
- (3) Kreowanie metod koordynacji działań:
 - (i) różnych sił społecznych, o różnych tożsamościach, interesach, postrzeganiu świata,
 - (ii) o różnych horyzontach czasoprzestrzennych (iii) i w różnych domenach aktywności. Zależy to od samorefleksyjnego zastosowania samoorganizacji w celu podtrzymywania wymiany, negocjacji, hierarchii lub solidarności, jak również od rozwiązania specyficznej natury problemów koordynacyjnych, związanych z praktycznym działaniem w różnych skalach przestrzennych i w różnych horyzontach czasowych.
- (4) Ustanowienie zarówno powszechnego „światopoglądu” warunkującego indywidualne działania, jak i systemu metarządzenia (zobacz poniżej) dla stabilizowania orientacji, oczekiwań i reguł postępowania kluczowych aktorów społecznych. Pozwala to na bardziej systematyczny przegląd i ocenę problemów i potencjałów, dostępnych dóbr i wymogów oraz warunków ich nieustannego włączania w ramy negatywnej i pozytywnej koordynacji.

Oczywiście, konkretne formy współzarządzania będą się różnić w zależności od natury jego przedmiotu. Ich skuteczność – w przypadku lokalnego rozwoju gospodarczego, hipermobilnego kapitału finansowego, międzynarodowej migracji, uniwersytetów, praktyki medycznej, przemysłu energii nuklearnej czy cyberprzestrzeni – wymagać będzie uruchomienia odmiennego zestawu partnerów i praktyk. Równie oczywiste jest to, iż relatywny sukces prób współzarządzania będzie zależeć także od charakteru jego podmiotów.

4. Metazarządzanie jako reakcja na niesprawność współzarządzania

Obecna fascynacja naturą i dynamiką współrządzenia (i, co za tym idzie, dobrego rządzenia) jest ściśle związana z rozczarowaniem państwem i rynkiem jako mechanizmami koordynacji dominującymi w powojennym świecie. Doroczny raport Banku Światowego z 2000 r. to jeden z przykładów dowodzących, że słabość tych mechanizmów jest dostrzegana i próbuje się jej zaradzić przez ich reorientację – przejście od gospodarki mieszanej i/lub etatyzmu w stronę stosownych form samoorganizacji, które są przyjazne rynkowi. „Dobre rządzenie” jest odpowiedzią na niesprawności państwa i rynku oraz usiłowaniem uniknięcia „trzeciej drogi” jako reakcji na niesprawność tych mechanizmów. Warto zgłębić to zagadnienie, analizując problem od strony formuł racjonalności właściwych tym mechanizmom koordynacji. Rynek kapitalistyczny, jak już wcześniej stwierdziłem, charakteryzuje formalna racjonalność proceduralna. Najważniejszy staje się niekończący się „ekonomizujący” pościg za maksymalizacją zysku. Rząd charakteryzuje się natomiast racjonalnością substancjalną: jest on zorientowany na cele; dąży przede wszystkim do skutecznego osiągania kolejnych celów polityki. Uznaje się, że niesprawność rynku występuje, kiedy rynki przestają efektywnie alokować ograniczone zasoby, w pogoni za spieniężeniem prywatnych interesów; zaś niesprawność państwa pojawia się, kiedy jego zarządcy nie mogą zapewnić osiągnięcia istotnych zbiorowych celów, wyznaczonych na podstawie ich profetycznego rozpoznania interesu publicznego. W swoim czasie dominowało przekonanie, że niesprawność rynku może być korygowana albo dzięki poszerzeniu pola logiki rynku, albo przez kompensujące działania państwa. Podobnie wierzone, że niesprawność państwa może być korygowana przez promowanie podejścia „więcej rynku, mniej państwa” bądź przez doskonalenie prawopolitycznego ładu instytucjonalnego, szersze wykorzystanie wiedzy czy lepszą praktykę polityczną (dla zapoznania się z pożytecznym i aktualnym przeglądem argumentacji dotyczącej niesprawności rynku i państwa zob. Wallis, Dollery 1999). Dopiero od niedawna współzarządzanie zaczęło być postrzegane jako właściwa

odpowiedź na niepowodzenia rynku i państwa oraz droga ucieczki przed nieustannym oscyloowaniem pomiędzy poleganiem na siłach rynkowych i na koordynacji imperatywnej.

Refleksyjna samoorganizacja opiera się, jak sądzę, na trzecim typie racjonalności. Zastępuje ona powszechnie obowiązujące zasady wymiany i zintegrowane władztwo (*command*) zinstytucjonalizowanymi negocjacjami dla osiągnięcia konsensu i zbudowania wzajemnego zrozumienia. Kluczem sukcesu jest tutaj nieustanne zaangażowanie w dialog, co generuje więcej informacji i służy ich wymianie (tym samym osłabiając, choć nigdy go do końca nie eliminując, problem ograniczonej racjonalności). Obniża to także poziom oportunistów, przez uwikłanie partnerów współzarządzania w podejmowanie wielu współzależnych decyzji, o krótko-, średnio- i długoterminowych horyzontach. Racjonalność współzarządzania opiera się na współzależnościach i dzieleniu ryzyka związanego ze specyfiką zasobów, co implikuje horyzontalną i wertykalną solidarność partnerów. W tym sensie racjonalność współzarządzania jest dialogiczna, a nie monologiczna, co z kolei wymaga zainwestowania czasu, aby działanie było skuteczne. Wszystko to prowadzi do stanowczego opowiedzenia się za poszerzeniem zakresu i mechanizmów partycypacji, jak również za różnorodnością uczestników (interesariuszy) współzarządzania.

Niestety rosnąca atrakcyjność mechanizmów współzarządzania nie powinna sprawiać, że przeoczylibyśmy ryzyko związane z wykorzystaniem ich jako substytutu wymiany i nakazywania, co mogłoby skutkować niesprawnością tych mechanizmów. Rozpoznanie problemów i ryzyk związanych ze współzarządzaniem pozwoli nam dostrzec, spoza obecnej retorycznej otoczki wokół „partnerstwa publiczno-prywatnego”, tendencję do uwypuklania jego sukcesów i bagatelizowania niepowodzeń (zob. Capello 1996). Rozczarowanie utopiami: komunizmu, państwa opiekuńczego i – najnowsza – nieskrępowanej dominacji sił rynkowych nie powinno prowadzić nas do pokładania pełnego zaufania w nadzrędną wizję „dobrego rządzenia”, opartego na horyzontalnej i wertykalnej solidarności oraz na mobilizacji zbiorowej inteligencji (Willke 2001). Ponieważ nie zawodzą wyłącznie rynki i im-

peratywna koordynacja, współzarządzanie jest również podatne na zawodność – choć z innych przyczyn, w inny sposób i z innymi skutkami.

Malpas i Wickham (1996) uważają, że wszystkie wysiłki na rzecz współzarządzania są skazane na niepowodzenie, ponieważ jego przedmiot nie jest nigdy w pełni określony, a jednocześnie zostaje poddawany rywalizującym ze sobą podejściom. W wielu przypadkach prawdopodobieństwo skutecznego współzarządzania jest jeszcze osłabiane przez nieustrukturyzowaną złożoność i/lub zakłócenia w działaniu łańcuchów przyczynowych, w których są osadzone obiekty współzarządzania. Nawet jeśli przyjmiemy te argumenty, ciągle jednak powinniśmy odróżniać rodzaje i stopnie sukcesu i porażki. Jeżeli uczestnicy i obserwatorzy koncentrują się jednostronnie na sukcesie lub porażce, pozbawiają się ważnej informacji na temat perspektyw współzarządzania i zasięgu metazarządzania.

Warunki stanowiące o sukcesie współzarządzania mówią nam również coś o okolicznościach jego niepowodzenia. Po pierwsze, wysiłki mogą zawieść z powodu zbyt dużego uproszczenia warunków działania, ograniczonej wiedzy o związkach przyczynowych, które oddziałują na obiekty współzarządzania lub niemożność przewidzenia niezamierzonych konsekwencji zmian wynikających z prób kierowania nimi. Taki problem może pojawić zwłaszcza wtedy, gdy obiekt współzarządzania jest wewnątrznie nieustrukturyzowanym, chociaż złożonym systemem, takim jak gospodarka globalna czy środowisko naturalne. To prowadzi nas z kolei do bardziej ogólnego problemu „rządności”, czyli pytania, czy obiekt można ogarnąć zarządzaniem (*manageable*), nawet mając stosowną wiedzę (Malpas, Wickham 1996; Mayntz 1993b; O’Dowd 1978). Wiele aspektów kapitalistycznego interpretowanych jako niesprawność rynku jest w rzeczywistości wyrazem sprzeczności tkwiących u podstaw systemu kapitalistycznego. Zastąpienie imperatywnej koordynacji czy samoorganizacji przez siły rynkowe powoduje jedynie zmianę formy ujawnienia się tych sprzeczności, nie eliminuje ich jednak. Uchwycenie tego jest szczególnie istotne, ponieważ w literaturze na temat koordynacji w gospodarce uwaga skupia się raczej na modalnościach niż obiektach zarządzania, a tym samym ignorowane są znaczące ograniczenia narzucone

przez samoorganizującą się dynamikę i między-systemową dominację kapitalizmu. Analogiczne problemy tkwią korzeniami w podstawowych strukturalnych sprzecznościach, strategicznych dylematach i dyskursywnych paradoksach związanych z wieloma innymi obiektami.

Ostatnim punktem wartym odnotowania jest to, że w wielu przypadkach pojawienie się skutecznego współzarządzania zależy od umiejętności przemieszczenia i/lub przesunięcia w czasie niektórych niepożądaných skutków podstawowych sprzeczności i dylematów poza horyzonty czasoprzestrzenne specyficzne dla danego układu sił społecznych. Zatem ważnym aspektem sukcesu lub porażki jest określenie dyskursywnych i instytucjonalnych ram specyficznych konstrukcji czasoprzestrzennych (*fixes*), wewnątrz których problemy zarządzania można opanować, ponieważ pewne niekontrolowalne ich cechy manifestują się gdzie indziej (w kwestii konstrukcji czasoprzestrzennych zob. Jessop 2002a).

Ponadto mogą wystąpić problemy związane ze strategicznym uczeniem się. Mogą one wynikać z natury obiektów współzarządzania, jeśli one same są podatne na zmianę i/lub jeśli otoczenie, w którym są osadzone ulega zawirowaniom. W takich przypadkach może się okazać, że doświadczenia zdobytego w jednym okresie nie uda się zastosować w następnej fazie usiłowania współzarządzania. Zdarza się, że zdolność strategicznego uczenia się jest również niewystarczająco rozwinięta po stronie podmiotów współzarządzania, co szczególnie odnosi się do organizacji i systemów w nim uczestniczących. W rozległej literaturze kwestia organizacyjnego uczenia się została podjęta m.in. w tym właśnie kontekście (aktualne omówienie tego zagadnienia znajduje się np. w: Dierkes i in. 2001; zob. również Coriat, Dosi 1994; Haas, Haas 1995; Eder 1999). Szczególne znaczenie ma więc umiejętność wykorzystania uczenia się do zmiany taktyki w ramach danego sposobu współzarządzania lub do przedstawienia się na inny sposób, jeśli problemy z poleganiem na dotychczasowym sposobie stają się widoczne (szerzej o tym poniżej).

Mogą także wystąpić problemy z koordynacją na jednym (lub więcej) z poziomów – międzyludzkim, międzyorganizacyjnym, czy też międzysystemowym. Jak zaznaczono powyżej,

poziomy te często są ze sobą powiązane: zatem międzyorganizacyjne negocjacje często zależą od personalnego zaufania, a zdecentralizowane (*de-centred*) sterowanie międzysystemowe wymaga wyrażenia logiki systemu za pomocą międzyorganizacyjnej i/lub międzyosobowej komunikacji. Problem z tym związany dotyczy dystansu między tymi aktorami, którzy są bezpośrednio włączeni w międzyorganizacyjną i międzysystemową komunikację (sieci koordynacji, negocjowanie itd.) a tymi, których interesy i tożsamości są w takiej komunikacji reprezentowane pośrednio. To może prowadzić do kryzysu reprezentacji i utraty legitymizacji przez tych, którzy odpowiadają za prowadzenie międzyorganizacyjnej i międzysystemowej koordynacji, jak też do wystąpienia problemów z zapewnieniem zgodności między oczekiwaniami reprezentowanych a zobowiązaniami tych, którzy ich reprezentują. To oczywiście jeden z podstawowych dylematów, nierozzerwalnie związany z wszystkimi formami reprezentacji, który wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na odpowiednie ukształtowanie organizacji i instytucji, jak też na właściwe formowanie podmiotowości, zarówno po stronie reprezentowanych, jak i reprezentujących (interesujące i aktualne rozważania odnoszące się do tego czytelnik znajdzie w: Müller 2001; Willke 2001).

Związany jest z tym problem stabilizowania oczekiwań wielu różnych aktorów włączonych we współ- i metazarządzanie jako podstawy zgodnego działania. W studiach na temat współzarządzania, jego niesprawności oraz metazarządzania zbyt mało uwagi poświęca się formowaniu podmiotów współzarządzania i subiektywnych warunków takiej koordynacji. A to zagadnienie o ogromnym znaczeniu dla kwestii rządności (formowania podmiotów o specyficznej tożsamości, sposobów kalkulowania i zdolności samoregulacji) oraz zmagania się ze zdefiniowaniem dominującej lub hegemonicznej perspektywy w konkretnych domenach polityki, obszarach współzarządzania i szerszej społecznej formacji.

5. Reakcje na niepowodzenie metazarządzania

Wzrasta rozpoznanie różnych poziomów i porządków współzarządzania. Jeden z pionierów nowoczesnych studiów w tym zakresie – Jan

Kooiman rozróżnia jego trzy stopnie. Pierwszy stopień (*first-order governing*) odnosi się do rozwiązywania problemów, drugi (*second-order governing*) ma miejsce, kiedy podejmowane są wysiłki zmodyfikowania warunków instytucjonalnych zarządzania pierwszego stopnia, a zatem wtedy, gdy – zdaniem Kooimana – warunki są przestarzałe, stają się dysfunkcyjne lub szkodliwe dla współrządzenia. A trzeci stopień (lub – dla Kooimana – metazarządzanie) odnosi się do usiłowania zmiany szeroko ujętych zasad określających sposób współzarządzania. To swego rodzaju zarządzanie współrządzeniem lub zarządzającymi, dokonujące się przez modyfikację (normatywnych) ram, w których aktywność drugiego stopnia zarządzania ewoluje.

Metazarządzanie pociąga za sobą najszerzej rozumianą organizację warunków współzarządzania. Zatem w związku z trzema podstawowymi sposobami współzarządzania (lub koordynacji) wyróżnionymi uprzednio, możemy wskazać trzy podstawowe sposoby metazarządzania oraz jeden sposób względem nich nadrzędny i ogarniający je (*umbrella mode*). Pierwszym sposobem jest „metawymiana”. Polega ona na refleksyjnym przedstawieniu poszczególnych rynków (np. ziemi, pracy, pieniężnego, towarowego czy wiedzy), ich stosownych części czy sektorów i/lub relacji między dwoma lub większą liczbą rynków, poprzez zmodyfikowanie ich operacji, osadzenia, a także ogólnego odniesienia (*articulation*) do nierynkowych relacji społecznych i instytucji oraz ich powiązania z nimi. Drugim sposobem jest „metaorganizacja” – polegająca na refleksyjnym przeprojektowaniu organizacji, tworzeniu organizacji pośredniczących, przedstawieniu relacji międzyorganizacyjnych i zarządzaniu organizacyjnymi ekologiemi (np. organizacja warunków ewolucji organizacyjnej, w sytuacji, gdy wiele różnych organizacji koegzystuje, rywalizuje, współpracuje i koewoluuje). Trzeci sposób można nazwać „metaheterarchią”. Polega on na refleksyjnej organizacji warunków dla refleksyjnej samoorganizacji dzięki zredefiniowaniu ram, w których heterarchia (lub refleksyjna samoorganizacja) się wyłania¹². Warunki te mogą dotyczyć

zapewnienia możliwości „spontanicznej socjalizacji” (Fukuyama 1995; zob. też Putnam 2000), jak też wynikać z promowania sieci koordynacji i negocjacji czy wprowadzania innowacji wzmacniających „instytucjonalną gęstość” (Amin, Thrift 1995). Czwarty i ostatni sposób to „metazarządzanie”. Polega on na wyartykułowaniu i wykalibrowaniu różnych sposobów współzarządzania. Podstawowym problemem dla podmiotów metazarządzania jest to (a) jak poradzić sobie z samoodniesieniem (*self-referentiality*) innych aktorów oraz (b) jak poradzić sobie z własnym samoodniesieniem (Dunsire 2007, s. 55).

Metazarządzanie wiąże się z zarządzaniem kompleksowością, wielością, splecionymi hierarchiami występującymi w dominujących trybach koordynacji. Jego sednem jest organizowanie warunków dla współzarządzania przez formowanie prawnie umocowanej mieszaniny rynku, hierarchii i horyzontalnych sieci, aby osiągnąć rezultat najlepszy z punktu widzenia podmiotów metazarządzania. Oznacza to również organizację warunków współzarządzania w sensie przypisanej im strukturalnie strategicznej selektywności, np. w znaczeniu asymetrycznego faworyzowania przez nie jednych rezultatów w relacji do innych. Niestety, ponieważ każda praktyka jest podatna na niepowodzenie, metazarządzanie i kalibracja są także narażone na porażkę. To oznacza, że nie istnieje żaden archimedesowy punkt, który dałby gwarancję sukcesu.

Rządy odgrywają pierwszoplanową i coraz ważniejszą rolę we wszystkich aspektach metazarządzania: włączają się w formowanie rynków, zmiany konstytucyjne i prawne uregulowanie form organizacji i ich celów, w organizowanie warunków do samoorganizacji i – co najważniejsze – w kalibrację. Tworzą podstawowe reguły współzarządzania i ładu regulacyjnego, w ramach którego i dzięki któremu partnerzy współzarządzania mogą osiągać swoje cele, zapewniając kompatybilność i spójność różnych mechanizmów i reżimów współzarządzania. Funkcjonują także jako główny organizator dialogu między społecznościami uczestniczącymi w polityce, poszerzają względny monopol organizacyjnej inteligencji i informacji, aby kształtować rozumne oczekiwania. Rządy też służą jako najwyższa instytucja odwoławcza w przypadku sporów dotyczących współzarządzania i wynikających z nie-

¹² Odnosi się to do tego, co we wcześniejszych pracach obejmowałem pojęciem *metagovernance*, a co teraz określiam jako „kalibrację” trzech wyróżnionych sposobów koordynacji.

go. Starają się w ten sposób równoważyć różnice sił przez wzmocnianie słabszych sił lub systemów dla dobra integracji systemowej i/lub społecznej spójności. Starają się modyfikować odczytanie swych tożsamości, strategicznych zdolności i interesów przez indywidualnych i zbiorowych aktorów w różnych strategicznych kontekstach i – co za tym idzie – wywołać określone zmiany, co do preferowanych przez nich strategii i taktyk. W końcu rządy przyjmują polityczną odpowiedzialność w przypadku porażki współzarządzania. To wszystko oznacza, że formowanie się sieci, negocjowanie i redukcja zakłóceń oraz zarówno negatywna, jak i pozytywna koordynacja, dokonuje się „cieniu hierarchii” (Scharpf 1994, s. 40). Wynika z tego również potrzeba niemal permanentnej innowacji instytucjonalnej i organizacyjnej, aby możliwe stało się w ogóle utrzymanie wzrostu gospodarczego.

Metazarządzanie pociąga za sobą zarówno instytucjonalne projektowanie, jak i współzarządzanie kulturą. Podczas gdy kwestie instytucjonalnego projektowania odnoszone do różnych obiektów współzarządzania wzbudzają duże zainteresowanie, znacznie mniej uwagi teoretycy przywiązują do reformowania jego podmiotowej strony. Chociaż na przykład podejście neoliberalne zdecydowanie wymaga starań w celu wykreowania zarówno przedsiębiorczych podmiotów i wymagających konsumentów, świadomych swoich wyborów i praw, jak i działań zmierzających do odpowiedniego przesunięcia zakresu i siły oddziaływania mechanizmu rynkowego oraz państwowego interwencjonizmu. To jest ten obszar, w którym zwolennicy foucauldiańskiego podejścia do „rządności” mają więcej do zaoferowania niż propagatorzy współzarządzania. Ci pierwsi są szczególnie zainteresowani rolą władzy i wiedzy w kształtowaniu atrybutów, zdolności i tożsamości aktorów społecznych i – w kontekście samorefleksyjnego współzarządzania – w umożliwieniu im stawania się samozarządzanymi i samoprzeobrażającymi się. Rodzi to ważne pytania dotyczące kompatybilności różnych sposobów koordynacji działań, a co za tym idzie, pytania nie tylko o kompatybilność instytucjonalną, lecz także dystrybucję indywidualnych i zbiorowych zdolności, potrzebnych do kreatywnego i autonomicznego urzeczywistniania odpowiednich strategii oraz stosowania

taktyki dla podtrzymania odmiennych sposobów koordynacji.

Rozpoznanie znaczenia, jakie projektowanie instytucji i podmiotowe współzarządzania mają dla metazarządzania, nie stanowi jeszcze gwarancji sukcesu. Nie są to bowiem z pewnością kwestie czysto techniczne możliwe do rozstrzygnięcia przez tych, którzy są ekspertami projektowania organizacyjnego i administracji publicznej, kierowania opinią publiczną, gdyż wszystkie techniczne przejawy aktywności państwa są podporządkowane celowości politycznej, jak np. zainteresowanie państwa godzeniem napięcia między siłami ekonomicznymi i politycznymi wynika z jego niezbywalnej odpowiedzialności za społeczną spójność. Ten fakt prowokuje liberalne zalecenie formowania wszechogarniającej relacji między rynkiem i państwem-stróżem nocnym, ponieważ państwa (lub przynajmniej państwowi zarządcy) z zasady nie są wystarczająco silne, aby oprzeć się pokusie interwencji, kiedy przynosi to polityczną korzyść i/lub jest potrzebne jako reakcja na społeczne niezadowolenie. Możemy zatem bezpiecznie przyjąć, że jeśli każdy rodzaj koordynacji działań zbiorowych zawodzi, to zawiedzie również metazarządzanie! Jest to szczególnie prawdopodobne, kiedy obiekty zarządzania i metazarządzania są skomplikowane i wzajemnie powiązane.

Podsumowując, powyższa analiza prowadzi do trzech konkluzji: intelektualnej, praktycznej i filozoficznej. Ponieważ niepełną skuteczność wysiłków koordynacyjnych (zarówno rynku, państwa, jak i heterarchii) musimy uznać za nieuchronną, konieczne staje się przyjęcie podejścia co najwyżej zadowalającego, które obejmuje co najmniej trzy kluczowe wymiary:

(1) Świadome kultywowanie elastycznego repertuaru (o niezbędnej różnorodności) zachowań. Wynika to z uznania, że złożoność wyklucza użycie prostych rozwiązań w zakresie współzarządzania oraz że jego efektywność często wymaga kombinacji mechanizmów zorientowanych na różne skale czy horyzonty czasowe odnoszące się do obiektów oddziaływania. W ten sposób strategie i taktyki mogą zostać połączone, aby obniżyć prawdopodobieństwo niepowodzenia i to tak, aby móc zmodyfikować ich kombinację w przypadku niesprawności koordyna-

- cji czy wystąpienia zakłóceń w środowisku, którego dotyczy polityka publiczna.
- (2) Refleksyjne orientowanie się w kwestii tego, co stanowić będzie akceptowany poziom rezultatu w przypadku niepełnego powodzenia, aby móc porównać skutki niepowodzenia/nieodpowiedniości w odniesieniu do rynku, rządu i współzarządzania i systematycznie oceniać, w jakim stopniu bieżące działania przynoszą oczekiwane rezultaty.
- (3) Samorefleksyjna „ironia” polegająca na tym, że uczestnicy współzarządzania zdają sobie sprawę z prawdopodobieństwa porażki, jednak postępują tak, jakby sukces był możliwy. Nadrzędna ironia w tym kontekście polega na tym, że potrzeba ironicznego nastawienia nie powstrzymuje nie tylko pojedynczych prób koordynacji odwołujących się do poszczególnych jej mechanizmów, lecz także praktykowania metazarządzania, przy zastosowaniu właściwych mu – znacznie bardziej skomplikowanych – mechanizmów.

Odniosę się do każdej z wymienionych kwestii po kolei, zaczynając od niezbędnej różnorodności. Ten wymóg – z jego informacyjnymi, strukturalnymi i funkcjonalnymi zmiennościami (*redundancies*) – wynika z dostrzeżenia kompleksowości. Prawidłowość ta, początkowo wprowadzona w cybernetyce, oznacza, że aby zapewnić danemu systemowi określoną wartość w danym czasie – mimo zawirowań w jego otoczeniu – kontrolujący lub regulujący musi być w stanie wytworzyć tak wiele przeciwdziałań, ile występuje istotnych sposobów przenoszących zmienność otoczenia na funkcjonowanie systemu (Ashby 1956). To prawo ma poważne implikacje w odniesieniu do współzarządzania, ale jako takie jest w istocie statyczne. W dynamicznym i zmieniającym się świecie nieuniknione siły naturalnej i/lub społecznej entropii szybko zniszczyłyby jakiegokolwiek uprzednio zdefiniowany mechanizm kontrolny ustanowiony zgodnie z tą regułą. Z powodu nieskończonej różnorodności zakłóceń, które mogą oddziaływać na system w kompleksowym otoczeniu, należy dążyć do maksymalizowania jego wewnętrznej różnorodności (lub wielości), tak, aby system był dobrze przygotowany na jakiegokolwiek przypadku. Zatem należy następująco przeformułować prawo Ashby'ego: aby zminimalizować ryzyko

niepowodzenia (meta)zarządzania w burzliwym otoczeniu, potrzebny jest odpowiedni zestaw reakcji dla utrzymania zdolności elastycznej zmiany strategii i sięgnięcia po te, które dają większe szanse powodzenia. Ponadto ze względu na różne okresy i koniunktury oraz różne obiekty współzarządzania wymaga zróżnicowanych *policy mix*; zestaw dostępnych sposobów postępowania musi być modyfikowany odpowiednio do zmieniających się warunków.

Pociąga to za sobą konieczność monitorowania mechanizmów kontrolujących rozwiązywanie problemów, odwołania się do mechanizmów kalibracji w celu modulowania zestawu instrumentów koordynacji oraz refleksyjnej i uzgodnionej rewaluacji celów. Utrzymywanie wymaganej różnorodności może wydawać się nieefektywne z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ oznacza spowolnienie działań i marnotrawstwo. Jednakże zapewnia to podstawowe źródła elastyczności w razie niepowodzenia (Grabher 1994). Ponieważ każdy sposób koordynacji ekonomicznej i politycznej jest podatny na niepowodzenie, jeśli nie wręcz skazany na nie, relatywny sukces w dłuższym czasie zależy od zdolności przestawienia sposobów koordynacji, gdy ograniczenia któregośkolwiek z nich stają się widoczne.

Inny zespół ograniczeń dotyczy włączenia refleksyjnej samoorganizacji (lub heterarchii) w szerszy system polityczny. Dotyczy to szczególnie względnej nadrzędności różnych sposobów koordynacji i zróżnicowanego dostępu do instytucjonalnego wsparcia i materialnych zasobów niezbędnych do osiągnięcia refleksyjnie ustalonych celów. Do istotnych zagadnień, które się z tym wiążą, należy kwestia podejmowanych przez państwo środków zabezpieczających i wspierających: uruchamianie rzeczowego i symbolicznego wsparcia oraz wzmacnianie innych mechanizmów koordynacji lub przeciwdziałanie ich następstwom. Możemy wyróżnić trzy aspekty omawianych tu ograniczeń. Pierwszy: ponieważ współzarządzanie i zarządzanie odbywa się w różnych skalach (faktycznie jedną z ich funkcji jest łączenie tych skal), powodzenie w jednej z nich skal może równie dobrze zależeć od praktyk i wydarzeń występujących w innych. Drugi: mechanizmy koordynacji mogą także mieć różne horyzonty czasowe. Jedną z funkcji

współzarządzania (choćby w przypadku *quangos* czy rozwiązań korporatystycznych) jest umożliwienie oddzielenia decyzji o długoterminowych następstwach od tych o krótkoterminowej politycznej (zwłaszcza wyborczej) kalkulacji. Ciągłe jednak mogą istnieć niespójności między „czasowością” różnych mechanizmów współzarządzania i zarządzania, które dalece wykraczają poza kwestię sekwencji działań, a wiążą się z możliwością funkcjonowania heterarchii w cieniu hierarchii. Trzeci: choć mechanizmy współzarządzania mogą wypełniać szczególne technoeconomiczne, polityczne i/lub ideologiczne funkcje, państwo zazwyczaj monitoruje ich wpływ ze swojej strony, aby zapewnić spójność społeczną w podzielonym społeczeństwie. Państwo rezerwuje sobie prawo uruchamiania, blokowania, godzenia i artykułowania różnych form współzarządzania, nie tylko w odniesieniu do jego szczególnych funkcji, lecz także z punktu widzenia cząstkowych i ogólnych korzyści politycznych. Często może to prowadzić do działania państwowych zarządców we własnym interesie, a w nie w celu utrzymania ogólnej zdolności państwa do osiągania dobra publicznego, na podstawie jego (z zasady selektywnej i ukierunkowanej) konsensualnej wykładni, oraz promowania społecznej spójności.

Stwarza to podstawę do przesuwania i opóźniania załamań i kryzysów. Wynika z tego również, że ideologicznie umotywowana destrukcja alternatywnych sposobów koordynacji może przynieść efekty odwrotne od zamierzonych, ponieważ może zająć potrzeba ich ponownego wynalezienia w takiej czy innej formie. Ponadto, ponieważ różne koniunktury i okresy wymagają specyficznego zestawu polityk, równowaga wewnątrz repertuaru mechanizmów koordynacji będzie musiała ulegać zmianom. Należy także uznać, że jeśli specyficzne instytucje i organizacje zostaną usunięte, konieczne może okazać się zachowanie tych sposobów koordynacji, w które owe instytucje i organizacje były wprzęgnięte. Ogólnie chodzi o to, aby promować zdolność do zmiany strategii i wyboru tych, które mogą przynieść relatywny sukces. Zatem elastyczny, zdolny do adaptacji reżim polityczny powinien dążyć do utrzymania pewnego zakresu sposobów uprawiania polityki i wdrażania swych programów politycznych.

Refleksyjność pociąga za sobą zdolność i dążenie do uzmysławiania sobie i odkrywania charakteru swoich intencji, projektów i działań oraz warunków je umożliwiających oraz – w tym kontekście – do uczenia się, krytycznego spojrzenia i wyciągania lekcji ze swoich doświadczeń. Kompleksowość wymaga, jak już to zostało podkreślone, aby refleksyjny obserwator zauważył, że nie może w pełni ogarnąć tego, co obserwuje i dlatego musi mieć plany awaryjne na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności. W odniesieniu do współzarządzania oznacza to zasadność spojrzenia w pierwszej kolejności na materialną, społeczną i dyskursywną konstrukcję możliwych obiektów oddziaływania i zastanowienia się, dlaczego ten, a nie inny obiekt stał się dominującym, hegemonicznym i znaturalizowanym. Wymaga to również krytycznego myślenia o strategicznie selektywnych implikacjach przyjęcia tej czy innej definicji konkretnego obiektu i jego właściwości, a co za tym idzie, wyboru sposobu koordynacji, uczestników współzarządzania i tak dalej (na temat tych zagadnień zob. Larmour 1997). W tym celu potrzebne są mechanizmy monitorowania i modulowania, jak też gotowość do ponownej oceny celów. A to wymaga z kolei nauczania się tego, jak uczyć się refleksyjnie. Oczywiście występuje tutaj niebezpieczeństwo regresu do nieskończoności, ale może być ono ograniczone, jeśli refleksyjność jest powiązana z drugą i trzecią zasadą.

Istnieje też filozoficzny wymiar metazarządzania. Dotyczy on właściwego nastawienia do intelektualnych i praktycznych wymogów efektywnego współzarządzania i metazarządzania, biorąc pod uwagę „centralność niepowodzenia i nieuchronność niepełności” (Malpas, Wickham 1995, s. 39). Sugeruje to, że w podejściu do uprawiania polityki i wdrażania politycznych programów, należy również respektować coś, co można by zdefiniować jako „prawo niezbędnej ironii”. Ponieważ w świecie wzrastającej kompleksowości, „ironia – z jej naciskiem na kontekst, perspektywę i niestabilność – jest po prostu tym, co definiuje ‘obecne uwarunkowania wiedzy’... dla wszystkich” (Hutcheon 1994, s. 33).

Aby móc bronić tej dziwnej idei, odróżniam ironię od cynizmu. Cynik znajduje się pod przemożnym wpływem „pesymizmu intelektu” i zakłada, że nowe polityki nie będą lepsze niż stare.

To prowadzi cynika do stanu „bycia w zaprzeczeniu”, co oznacza, że neguje on niepowodzenia lub odwrotnie – redefiniuje je jako sukcesy, a to zachęca do manipulacji, stopniowego dowodzenia, że jednak sukces został osiągnięty. Powstaje w ten sposób królestwo polityki symbolicznej, polityki przyspieszonych posunięć (aby stwarzać wrażenie robienia czegoś dla rozwiązania trudnych problemów) oraz „spin doktorów” – specjalistów od świata „słów, które działają, kiedy polityka zawodzi”. W przeciwieństwie do cynika, ironista jest sceptykiem. Dostrzega on zaletę w mądrości wybrania preferowanej formy niepowodzenia. To ironia w sensie przyjętym przez Rorty’ego, z tym, że odniesiona do sfery publicznej, a nie sfery prywatnej. Ironia dla Rorty’ego dotyczy przede wszystkim kontrastu między publicznym zaufaniem w trwałość i rozumność naszych podstawowych motywów i działań oraz prywatnym zwątpieniem w ich trwałość i jednoznaczność (Rorty 1989, s. 73–74). Rorty twierdzi, że: „Osoba ironiczna to ktoś, kto uświadamia sobie, że wszystkie niepubliczne przekonania i wartości, a nawet pojęcia (*vocabularies*) są przypadkowe, podważalne, przejściowe i narażone na ciągle pojawiające się alternatywy. Stąd postawa ironiczna to przyjęcie prywatności i różnorodności, a odrzucenie *a priori* każdego konkretnego stanowiska lub automatycznej dla niego preferencji”. Musimy, jak mówi Rorty, być „zadowoleni z tego, że możemy uznać potrzebę samokreacji oraz potrzebę ludzkiej solidarności jako równie ważne, jakkolwiek nigdy nie zdołamy ich wymierzyć” (ibidem, s. XV)

Zatem zgodnie z tym, co wyraził Rorty, czy to prywatna ironia może prowadzić do cynizmu lub fatalizmu – z jednej strony do nieufności wobec motywów stojących za deklarowanymi przez innych motywami i działaniami oraz przeświadczenia o manipulowaniu przez nich swymi przekonaniem, zaś z drugiej strony do pasywności, wycofania się, pogodzenia się oraz przyzwolenia na przekonania i działania innych. Rorty idzie jednak dalej i eksponuje jako jedną z implikacji swej filozofii niezbędną „przywiązania do wolności politycznej i swobody dyskusji” (ibidem, s. 84). Tym samym można uznać, że osoba ironiczna skłania się raczej do „optymizmu woli” niż „pesymizmu inteligencji”. I w tym sensie osoba ironiczna jest bardziej romantyczna niż cyniczna. Chociaż ironia – tak jak ją ujmują

Rorty – może minimalizować zarówno cynizm, jak i fatalizm, wiecie ona jednak do uprzywiłejowania wykształconych kosztem niezdolnego do intelektualnej refleksji obywatela oraz może zachęcać do elitaryzmu, a nawet intelektualnego terroryzmu (zob. Haber 1994, s. 66–69)

Muecke zdefiniował romantyczną ironię jako „ironiczne przedstawienie ironicznego nastawienia w pełni świadomego artysty” (Muecke 1970, s. 20). To spojrzenie, przeniesione ze świata sztuki w obszar sztuki współzarządzania, będzie oznaczać, że zarządzający zdolni do autorefleksji powinni szukać kreatywnych rozwiązań, jednocześnie dostrzegając ograniczenia każdego takiego rozwiązania. Muszą zdać się na kalkulowanie i chłodny osąd, być wewnętrznie przekonani, że te rozwiązania mogą przynieść rezultaty, ale jednocześnie wziąć pod uwagę ryzyko niepowodzenia, a co za tym idzie, połączyć pasję i rozum, aby zmobilizować poparcie dla swoich przedsięwzięć. Rozpoznawszy nieuchronną niespełnialność dążenia do skutecznej koordynacji (przez rynek, państwo lub partnerstwo), romantyczni ironiści godzą się na rozwiązanie zadowalające. Akceptują niepełność i zawodność jako istotne cechy życia społecznego, ale mimo to działają, tak jak gdyby osiągnięcie pełnego sukcesu było możliwe. To, czy tak rozumiane ironiczne nastawienie jest czysto prywatne (indywidualne) czy publiczne (podzielane), jak też czy jest ukryte (niewyrażone, ale przyjęte) lub otwarte (np. wyrażane w samoświadomy ironiczny sposób) to z pewnością kwestia drugorzędna (*contingent*) w odniesieniu do tego poziomu refleksji i analizy, którego dotyczą te rozważania. W każdym przypadku polityczny ironista musi upraszczać złożoność, kontradiktoryjność i zmienność rzeczywistości, aby móc działać – wiedząc bardzo dobrze, że każde takie uproszczenie jest zaburzeniem (*distortion*) rzeczywistości i, co gorsza, że takie zaburzenia mogą czasem rodzić niepowodzenia, jakkolwiek są one niezbędnym warunkiem do względnie skutecznych interwencji, w sytuacji kompleksowych współzależności. Dlatego też jedyną możliwością dla takich osób jest faktycznie wyłączać się z politycznej praktyki i, równocześnie, włączać świadomość takiego ironicznego podejścia do tej praktyki.

Co więcej, jeżeli polityczni ironiści mają uwzględniać zarówno podmioty, jak i obiekty

współzarządzania w swych ironicznych próbach koordynacji, musieliby również dokonać wyboru sposobu, w którego ramach i poprzez który byłoby to możliwe. „Prawo niezbędnej ironii” określa, że zaangażowani we współzarządzanie dokonują wyboru spośród form niepowodzenia i podejmują świadomą decyzję na rzecz tej czy innej jego formy. W tym kontekście warto odnotować, że – w przeciwieństwie do cyników – ironiści działają w dobrej wierze i starają się włączać innych w polityczne działanie, nie aby manipulować nimi, ale dla stworzenia warunków wynegocjowania porozumienia i autorefleksyjnego uczenia się. Zgodnie z „prawem niezbędnej różnorodności” muszą ponadto być przygotowani na dokonywanie odpowiednich zmian sposobu koordynacji. Z dobrych filozoficznych powodów, odnoszących się do upodmiotowienia i odpowiedzialności, idealnie rzecz ujmując, ironiści winni sytuować autoorganizację w centrum koordynacji, przyznając jej preferencję względem anarchii rynku czy odgórnego komenderowania przez mniej lub bardziej nieodpowiedzialnych zarządzających. W tym sensie autorefleksyjne i partycypacyjne formy zarządzania są twórcze – są zarówno formą sztuki, jak i żywą formą działania. Jak wszystkie formy koordynacji są one pochodną obiektów, których dotyczą, ale jednocześnie stają się autorefleksyjnymi środkami radzenia sobie z niesprawnościami, sprzecznościami, dylematami i paradoksami – nieodzownymi aspektami życia. W tym kontekście zarządzanie partnerskie jest istotnym sposobem definiowania celów i obiektów zarządzania, umożliwiającym skoordynowaną realizację tych celów, dzięki wzmocnieniu motywacyjnych i mobilizacyjnych zdolności do autorefleksji, autoregulacji i samodzielnego korygowania.

6. Zakończenie

Powyższy przegląd problemów związanych ze złożonością współzarządzania i naturą jego zawodności wskazuje, że o ile autorefleksyjna organizacja jest alternatywnym sposobem koordynacji w stosunku do rynku i państwa, to nie pozostaje wolna od słabości. I w istocie, co podkreślałem w tej i wielu innych pracach, wszystkie formy koordynacji kompleksowych współzależności są podatne na niesprawność. Dwoma

sposobami reakcji na to są cyniczny oportunizm i fatalistyczna rezygnacja. Ale możliwy jest także trzeci sposób – publiczna romantyczna ironia. Wymaga ona postawienia na partycypacyjne formy rządzenia, w ramach których odpowiednie siły społeczne angażują się w trwały dialog i wzajemną refleksję, aby monitorować następstwa zbiorowych wysiłków na polu współzarządzania oraz rozwijać właściwy repertuar sposobów koordynacji i móc reagować na sygnały o ich niesprawności. To z kolei wymaga konsekwentnego zwrócenia się w kierunku praktyki metazarządzania, które jest zorientowane na tworzenie warunków optymalizowania zasięgu współzarządzania, w poszczególnych dziedzinach polityki, czasowo-przestrzennych skalach oraz dzięki którym rola sił rynkowych i komenderowania (szczególnie przez państwo) są podporządkowane logice współzarządzania. Nie to wyklucza wykorzystania anarchii wymiany czy hierarchii formalnej organizacji jako środków uproszczenia szczególnych problemów koordynacyjnych, ale wymaga, aby zakres rynkowych mechanizmów i użycia formalnej władzy był podporządkowany – jak to tylko możliwe – formom współzarządzania zorientowanym na równowagę efektywności, skuteczności i demokratycznej odpowiedzialności, w ramach autorefleksyjnej deliberacji i dzięki niej warunkuje minimalizację społecznego wykluczenia.

W tym kontekście, skoro – co niektórzy teoretycy słusznie podkreślają – współzarządzanie zachodzi w cieniu hierarchii, należy to ująć jako demokratycznie odpowiedzialną, społecznie włączającą hierarchię, formowaną dla rozwiązywania kwestii odpowiedzialnego metazarządzania, a nie dla jednostronnego odgórnego władztwa (*command*). Stawia to zagadnienie ładu konstytucyjnego w centrum debaty dotyczącej przyszości współzarządzania i metazarządzania.

Właśnie dlatego „dobre rządzenie” jest tak istotne zarówno jako teoretyczny, jak i praktycznopolityczny paradygmat. W powyżej przedstawionym ujęciu możemy „dobre rządzenie” postrzegać jako teoretyczny paradygmat związany z autorefleksyjnym, organizacyjnym, instytucjonalnym i konstytucjonalnym kształtem metazarządzania (tak więc nie idzie tylko o poszczególne sposoby koordynacji), powiązany z postawą „romantycznej publicznej ironii”. Może on

jednak być również odbierany jako paradygmat praktycznopolityczny, o specyficznych funkcjach w odniesieniu do ogólnego cyklu powodzenia i niepowodzenia. Tym samym może być on rozumiany jako dyskursywno-pośrednicząca polityczna reakcja na nieskuteczność etatyzmu i neoliberalizmu, która wpisuje się w szerszy ekonomiczny, polityczny i ideologiczny projekt globalizującego neoliberalizmu. To nader istotne, aby odróżnić sens obu tych odmiennych podejść, gdyż w przeciwnym razie dojdziemy do odrzucenia najlepszych praktyk metarządzenia (paradygmat teoretyczny), ze względu na to jak „dobre rządzenie” (paradygmat praktycznopolityczny) jest używane dla dyskursywnego wsparcia neoliberalnego projektu i służy ukryciu niepowodzenia koordynacji – porażki neoliberalnego projektu z zakresie wypełnienia publicznych obietnic w przeciwieństwie do zapewniania wyłącznie prywatnych zysków.

Bibliografia

- Amin A., Thrift N. (1995). „Globalisation, institutional ‘thickness’ and the local economy”, w: P. Healey i in. (red.), *Managing Cities: The New Urban Context*. Chichester: John Wiley, s. 91–108.
- Ashby W.R. (1956). *Introduction to Cybernetics*. London: Chapman and Hall.
- Brenner N., Theodore N. (2002). „Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’”, *Antipode*, nr 34(3), s. 349–379.
- Capello R. (1996). „Industrial enterprises and economic space: the network paradigm”, *European Planning Studies*, nr 4(4), s. 485–498.
- Coulson A. (1997). „Transaction cost economics’ and its implications for local governance”, *Local Government Studies*, nr 23(1), s. 107–113.
- Coriat B., Dosi G. (1994). „Learning how to govern and learning how to solve problems: on the coevolution of competences, conflicts, and organisational routines”, w: A.D. Chandler, P. Hagström, Ö. Sölvell (red.), *The Dynamic Firm: the Role of Technology, Strategy, Organization, and Regions*. Oxford: Oxford University Press, s. 103–133.
- Dean M. (2002). „Culture governance and individualization”, w: H. Bang (red.), *Governance, Governmentality and Democracy*. Manchester: Manchester University Press.
- Dierkes M. i in. (red.) (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunsire A. (2007). „Przechyłanie szal: autopoeiza i rządzenie”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(2), s. 39–65.
- Eder K. (1999). „Societies learn and yet the world is hard to change”, *European Journal of Social Theory*, nr 2(2), s. 195–215.
- Fukuyama F. (1995). *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Grabher G. (1994). *Lob der Verschwendung*. Berlin: Edition Sigma.
- Haas P.M., Haas E.B. (1995). „Learning to learn: improving international governance”, *Global Governance*, nr 1(4), s. 255–285.
- Haber H.F. (1994). *Beyond Post-Modern Politics: Lyotard, Rorty and Foucault*. London: Routledge.
- Hall P., Pfeiffer U. (2000). *Urban Future 21: A Global Agenda for Twenty-First-Century Cities*. London: Federal Ministry of Transport, Building and Housing/E & F N Spon.
- Hutcheon, L. (1994) *Irony’s Edge: the Theory and Politics of Irony*, London: Routledge.
- Jessop B. (1997). „The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance”, w: A. Amin, J. Hausner (red.), *Beyond Markets and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Chelmsford: Edward Elgar, s. 111–147.
- Jessop B. (1998). „The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, *International Social Science Journal*, nr 155, s. 29–46.
- Jessop B. (1999a). „The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination”, *Social Policy and Administration*, nr 33(4), s. 348–359.
- Jessop B. (1999b). „Governance failure”, w: G. Stoker (red.), *The New Politics of Local Governance in Britain*. Basingstoke: Macmillan, s. 11–32.
- Jessop B. (2002a). „Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, *Antipode*, nr 34(3), s. 458–478.
- Jessop B. (2002b). „Governance, Governance Failure, Meta-Governance”, w: P. Getimis, G. Kafkalas (red.), *Participatory Governance and Multi-Level Governance*. Opladen: Leske + Budrich, s. 33–58.
- Jessop B. (2002c). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jessop B. (2003a). „Governance and Meta-governance. On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony”, w: H. Bang (red.), *Governance as Social and*

Political Communication. Manchester: Manchester University Press, s. 101–116.

Jessop B. (2003b). „Kapitalismus, Steuerung und Staat”, w: S. Buckel, R.-M. Dackweiler, R. Noppe (red.), *Formen und Felder politischer Intervention. Zur Relevanz von Staat und Steuerung*. Münster: Westfälisches Dampfboot, s. 30–49.

Jessop B. (2004a). „Multi-Level Governance and Multi-Level Meta-Governance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*. Oxford: OUP, s. 49–74.

Jessop B. (2004b). „Cultural Political Economy and Critical Semiotic Analysis”, *Critical Discourse Studies*, nr 1(2), s. 159–174.

Jessop B. (2005). „The political economy of scale and European governance”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, nr 96(2), s. 225–230.

Jessop B., N.L. Sum (2001). „Pre-Disciplinary and Post-Disciplinary Perspectives in Political Economy”, *New Political Economy*, nr 6(1), s. 89–101.

Kooiman J. (2000). „Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction”, w: J. Pierre (red.), *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, s. 138–164.

Kooiman J. (2002). „Activation in governance”, w: H. Bang (red.), *Governance, Governmentality and Democracy*. Manchester: Manchester University Press.

Larmour P. (1997). „Models of governance and public administration”, *International Political Science Review*, nr 63(4), s. 383–394.

Malpas J., Wickham G. (1995). „Governance and failure: on the limits of sociology”, *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, nr 31(3), s. 37–50.

Mayntz R. (1993a). „Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance: new Government-Society Interactions*. London: Sage, s. 9–20.

Mayntz R. (1993b). „Modernization and the logic of interorganizational networks”, w: J. Child, M. Crozier,

R. Mayntz i in., *Societal Change between Market and Organization*. Aldershot: Avebury, s. 3–18.

Mayntz R. (2001). „Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive”. Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_pap./wp01-1.htm, dostęp 14.05.2001.

Messner Dirk (1997). *The Network Society*. London: Frank Cass.

Muecke D.C. (1970). *Irony*. London: Methuen.

Müller F. (2001). *Demokratie in der Defensive. Funktionelle Abnutzung – soziale Exklusion – Globalisierung*. Berlin: Duncker & Humblot.

O’Dowd M.C. (1978). „The problem of ‘government failure’ in mixed economies”, *South African Journal of Economics*, nr 46(3), s. 360–370.

Polanyi K. (1944). *The Great Transformation*. New York: Rinehart.

Putnam R.D. (2000). *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rescher N. (1998). *Complexity: a Philosophical Overview*. New Brunswick: Transaction Books.

Rorty R. (1989). „Private irony and liberal hope”, w: idem, *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 73–95.

Scharpf F.W. (1994). „Games real actors could play: positive and negative co-ordination in embedded negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 6(1), s. 27–53.

Wallis J., Dollery B. (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. Basingstoke: Macmillan.

Willke H. (1997). *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

Willke H. (2001). *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

World Report (2000) *Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21* dostępna pod adresem: <http://www.urban21.de/german2/weltbericht/weltbericht.pdf>.

Promoting good governance, disguising governance failure: reflections on policy paradigms and policy narratives in the field of governance

After exploring some of the problems involved in the excessively fuzzy concept of governance, this paper offers a working definition of governance and distinguishes governance from other ways of co-ordinating social practices in situations marked by complex reciprocal interdependence. It then explains the increasing interest in governance in terms of the growing complexity of social life and the search for mechanisms to cope with this complexity. However, the same complexity that generates the demand for new governance mechanisms also contributes to their tendential failure to achieve what is expected of them, resulting in a repeated pattern of failed attempts to resolve problems through promoting first one, then another form of governance. These governance cycles prompt attempts to modulate the forms and functions of governance. These attempts are discussed under the general heading of 'metagovernance' and the paper argues that these also tend to fail. In this context three alternative responses to these cycles of failure are identified and some self-reflexive governance mechanisms are proposed that may enable governance to enhance democratic and accountable decision-making. The paper ends by affirming the importance of good governance as a theoretical paradigm whilst noting that the policy paradigm of good governance may disguise governance failure.

Janina Filek

W poszukiwaniu dobrej administracji

Poszukiwanie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości, ale raczej konieczności praktycznej natury. Konieczności, bowiem już dzisiaj powszechnie wiadomo, że sposób funkcjonowania administracji był i nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych czynników wpływających zarówno na sposób funkcjonowania gospodarki oraz poziom jej rozwoju, jak i na kształt społeczeństwa.

Szczególnie istotnego znaczenia nabiera zadanie poszukiwania dobrej administracji w realiach polskich, ponieważ od samego początku naszej transformacji decydenci skoncentrowali się raczej na przemianie i doskonaleniu gospodarki, a nieomal całkowicie zapoznali problem przebudowy administracji.

Głównym celem artykułu jest wykazanie, iż rozumienie pojęcia dobrego administrowania jest pochodną obowiązującej w danym okresie etyki. A jeśli tak, to konieczne staje się włączenie elementów etyki do nauki i praktyki administracji, pozwoli to bowiem na pełniejsze i doskonalsze wypełnianie przez administrację jej istotowej funkcji. Do istoty administracji w jej współczesnym rozumieniu należy niewątpliwie: pełnia komunikacji społecznej (stąd rola etyki komunikacyjnej) oraz odpowiedzialność administracji za harmonijny rozwój społeczny (stąd rola etyki odpowiedzialności).

Słowa kluczowe: etyka urzędnicza, pseudoadministrowanie, odpowiedzialność.

1. Zarys problemu

Poszukiwanie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości, ale raczej konieczności praktycznej natury. Konieczności, bowiem już dzisiaj powszechnie wiadomo, że sposób funkcjonowania administracji był i nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych czynników wpływających zarówno na sposób funkcjonowania gospodarki oraz poziom jej rozwoju, jak i na kształt społeczeństwa. Zależności pomiędzy gospodarką, administracją oraz „dojrzałością” społeczeństwa są bardzo silne i mają charakter sprzężenia zwrotnego. Nie tylko gospodarka wpływa na poziom życia obywateli, kształtując tym samym poziom ich świadomości i sposób funkcjonowania, lecz także działania administracji – zarówno rządowej, jak i samorządowej – wywierają kolosalny wpływ na kształtowanie się postaw społecznych oraz poziom dobrobytu.

Katedra Filozofii UE w Krakowie.

Szczególnie istotnego znaczenia nabiera zadanie poszukiwania dobrej administracji w realiach polskich, ponieważ od samego początku naszej transformacji decydenci skoncentrowali się raczej na przemianie i doskonaleniu gospodarki, a nieomal całkowicie zapoznali problem przebudowy administracji. Także w kolejnych latach transformacji w analizach i badaniach koncentrowano się głównie na słabościach świata gospodarczego, krytykując jego przedstawicieli za nieprzestrzeganie norm etycznych, pozostawiając natomiast w cieniu funkcjonowanie administracji publicznej, tak jakby w sposobie jej funkcjonowania nie było niczego niewłaściwego. Owszem, o przedstawicielach administracji mówiło się i nadal mówi się dużo, ale tylko przy okazji kolejnej afery, i to raczej w kategoriach jednostkowej winy bądź w ulubionym przez dziennikarzy kontekście politycznym. Błąd urzędnika publicznego lub przedstawiciela rządu był i jest zauważany głównie przez członków ugrupowania będącego w opozycji do partii, do której należy popełnia-

jący błąd. A przecież dla sprawniejszego funkcjonowania administracji potrzebna jest szeroka dyskusja nad jej kondycją oraz nad jej konieczną przemianą, a nie spektakularne akty oskarżania przeciwników politycznych. Aby ta dyskusja nie zamieniała się w kolejną polemikę pomiędzy partią rządzącą a opozycją lub nie skończyła się wyłącznie na poziomie szukania kozła ofiarnego czy wyczerpała się jedynie w totalnej krytyce, prowadzącej raczej do destrukcji (już i tak słabych) struktur administracyjnych, potrzebna wydaje się – poprzedzająca tę dyskusję – refleksja teoretyczna nad tym, czym jest dobra administracja.

Nie należy bowiem zapominać, że to zazwyczaj niedoskonałości teoretyczne, brak wiedzy w danej dziedzinie, nierozstrzygnięte lub nieuświadomione kwestie natury teoretycznej generują złe praktyki. Powszechnie konstатовana słabość (niedoskonałość) administracji nie pozostaje bez związku z – w jakimś sensie przynajmniej – niezadowalającym stanem teorii administracji. I choć nie można obwinić teorii za złe funkcjonowanie administracji, to przecież jej niedomogi sprzyjają brakom, z jakimi mamy do czynienia w sferze praktycznej. Rozważania teoretyczne przybliżające do fenomenu administracji ułatwią bowiem zidentyfikowanie zwyrodniałych praktyk administracyjnych, mających charakter pseudoadministracji. Już Sokrates stwierdził, że ludzkie postępowanie jest dobre, o ile jest oparte na dobrej, właściwej wiedzy. Jego intelektualizm etyczny powinien być dla nas głównym drogowskazem.

Jednakże odpowiedź na pytanie: *czym jest dobra administracja?* sprawia trudności, choćby z powodu wielości określeń tego, czym administracja jest, oraz z powodu trudności związanych z ustaleniem, co oznacza w tym wypadku przymiotnik *dobra*.

Zazwyczaj przy próbach określenia, czym jest administracja, pojawia się skłonność do wyjaśniania jej poprzez wiązanie z historycznie pełnionymi funkcjami lub jakimiś wartościami. Z tym jednak, że nie ma zgody co do tych funkcji i wartości.

Istotę administracji należy próbować uchwycić niezależnie od jakiegokolwiek historycznej formy. Konkretnie formy administracji narzucają bowiem już sposób jej rozumienia. Tak jak ka-

mień może być użyty do zdobycia pożywienia i wtedy jest narzędziem pozwalającym człowiekowi się utrzymać przy życiu, ale może też być użyty do zabicia drugiego człowieka, a wówczas staje się narzędziem mordu.

Należy zatem przeanalizować pojęcie administracji i wykryć proste działania składające się na czynności administrowania oraz relacje zachodzące między nimi. Taka analiza pozwoli lepiej rozpoznać możliwe dysfunkcje tego układu czy nawet wewnętrzne sprzeczności.

Spróbujmy zatem dotrzeć do istoty dobrej administracji, korzystając z przemyśleń klasyków filozofii oraz współczesnej ich interpretacji: w pierwszej kolejności z Arystotelesowskiej refleksji nad tym, czym jest to, co dobre, a następnie z przemyśleń Kartezjusza na temat ludzkiego działania.

2. Arystotelesowska koncepcja celów

Prawdziwej przyczyny albo wyjaśnienia rzeczy – jak uczył Arystoteles – należy poszukiwać nie tylko w początkach danej rzeczy, lecz przede wszystkim w jej celu. Zatem, jeśli mamy zastanowić się nad problemem dobrej administracji, należy najpierw zastanowić się nad tym, co jest celem (w naszym przypadku: co jest celem administracji), ponieważ w najbardziej ogólnym zamyśle filozof ten utożsamiał dobro z celem, do którego się zdąża, a dobro najwyższe z celem wszelkiego dążenia. „Wszelka sztuka i wszelkie badania, a podobnie też wszelkie zarówno działanie, jak i postanowienie zdają się zdążać do jakiegoś dobra i dlatego trafnie określono dobro jako cel wszelkiego dążenia” (Arystoteles 1996a 1094 a; 1996b 1182 a). Idąc za myślą Arystotelesa, aby dotrzeć do dobrej administracji, trzeba w analizie odkryć cel, do którego ona zmierza.

Zanim się nad tym zastanowimy, warto – podążając za Arystotelesem – przyjąć, że: „jeśli tedy działanie ma jakiś cel, którego pragniemy dla niego samego i ze względu na który pragniemy też wszystkich innych rzeczy, jeśli więc nie wszystko jest przedmiotem naszego dążenia ze względu na coś innego (w tym bowiem wypadku rzeczy słyby w nieskończoność i pragnienie nasze stałyby się próżnym i daremnym), to oczy-

wista, że taki cel jest chyba dobrem samym przez się i dobrem najwyższym¹.

Dziedziną, która najlepiej opisuje owo najwyższe dobro w opinii Arystotelesa, jest polityka. Wedle Giovanniego Realego pojęcie to ma u Arystotelesa dwa znaczenia, pierwsze ogólne (szerokie): „polityka to inaczej nauka praktyczna, mająca na oku postępowanie ludzi, a także cel, jaki przez to postępowanie ludzie chcą osiągnąć, i to zarówno jako indywiduala, jak i jako części tworzące społeczność, zwłaszcza społeczność polityczną” (Reale 1996, s. 475). Na określenie tej nauki Arystoteles używa pojęcia „filozofia spraw ludzkich”. Następnie dzieli tak rozumianą politykę na etykę oraz politykę w węższym sensie: jako teorię państwa. W tym rozumieniu polityka to inaczej nauka o państwie, „ona bowiem orzeka, które nauki należy w państwie uprawiać i których kto ma się uczyć, i w jakiej mierze, ponieważ pod nią podpadają te właśnie umiejętności, które najbardziej cenimy, jak sztuka dowodzenia, sztuka gospodarowania i retoryka” (Arystoteles 1996a 1094 b)².

Niezwykle istotną kwestią w przypadku obu wymienianych przez Arystotelesa nauk (tj. etyki i polityki), składających się na politykę w szerokim znaczeniu, jest nie tylko to, że są one

¹ Niektórzy etycy mają wątpliwość, czy skłonność niektórych ludzi do zła, jakkolwiek byłoby rozumiane, nie dyskwalifikuje głównego założenia Arystotelesowskiego przyjmującego, że to, do czego jest wyraźne dążenie należy uznać za dobro. Jednakże Arystotelesowskie założenie o przewadze dobra państwa nad dobrem indywidualnym znacznie osłabia siłę tej wątpliwości, „nie ma bowiem – jak sądzi Arystoteles – żadnej umiejętności ani zdolności (ma się rozumieć, że w kontekście społecznym – podkreślenie J.F.) zorientowanej na zło”.

² Wymienione przez J. Hausnera pojęcia polityki w tekście „Polityka a polityka publiczna” (*Zarządzanie Publiczne* 2007, nr 1) pokrywają się z trzema wymienionymi przez Arystotelesa sztukami wchodzącymi w skład najważniejszej dziedziny, jaką jest polityka. Polityka ujęta w płaszczyźnie strukturalnej (władzy nad systemem) odpowiada Arystotelesowskiej sztuce dowodzenia, polityka ujmowana w płaszczyźnie funkcjonalno-technicznej (władzy nad zasobami) odpowiada sztuce gospodarowania, polityka ujmowana w płaszczyźnie dyskursywnej (władzy nad znaczeniem) odpowiada sztuce retoryki. Bez przydziału pozostaje polityka w płaszczyźnie behawioralnej (władza nad procesem decyzyjnym). Można się zastanawiać dlaczego. A być może jest ona bliższa rozumieniu polityki w szerszym sensie.

naukami praktycznymi, ale także, iż są ze sobą ściśle zespolone. W pierwszym okresie twórczości Arystotelesa polityka jako nauka o państwie zdaje się mieć przewagę. „Jeśli bowiem nawet to samo jest najwyższym dobrem i dla jednostki, i dla państwa, to jednak dobro państwa zdaje się być czymś większym i doskonalszym, zarówno gdy idzie o osiągnięcie, jak też o zachowanie go; i dla jednostki bowiem miłą jest rzeczą dopięcie celu, ale piękniejszą i bardziej boską dla narodu i dla państwa” (ibidem). Jednakże – jak zauważają niektórzy historycy – w późniejszym okresie relacja między państwem a jednostką (a tym samym między polityką a etyką) ulega odwróceniu, tak „jak gdyby państwo pełniło tylko zwykłą funkcję pomocniczą w stosunku do życia moralnego jednostek, dostarczając elementu przymusu, aby pragnienia człowieka podporządkować jego rozumowi” (Ross 1923, s. 280).

Dla potrzeb rozważanego w tym artykule problemu dobrej administracji nie ma znaczenia, która z nauk wydaje się istotniejsza³, a która jest jedynie środkiem do realizacji celu drugiej, bowiem to, co warto podkreślić, to fakt, że obie są ze sobą ściśle związane, zatem nie można „uprawiać polityki” (w jakimkolwiek znaczeniu tego pojęcia) bez etyki. Nie powinno się zatem także podejmować działań administracyjnych bez etyki. Etyka (jako dziedzina praktyczna) jest bowiem istotnym elementem funkcjonowania każdego społeczeństwa i bez niej nie uda się w żadnej dziedzinie uzyskać zadowalających to społeczeństwo wyników. Z jednej strony można by rzec, że jest to dzisiaj teza trywialna, ponieważ w ostatnim okresie mówi się coraz częściej o roli etyki w harmonijnym rozwoju społeczeństwa, z drugiej jednak strony: gdyby była ona aż tak trywialna, to dlaczego przez stulecia etycy musieli walczyć o jej zaakceptowanie? Aby uwolnić tę tezę od zarzutu o trywialność, wystarczy prześledzić zmagania wszystkich tych, którzy rozumiejąc jej znaczenie, starali się ją uczynić elementem powszechnej świadomości. Po drugie, przestaje ona być już tak trywialna, jeśli zechce-

³ G. Reale uważa, iż idea *polis* pozostała dla Stagiryty w zasadzie horyzontem obejmującym wartości pojedynczego człowieka, zatem od sposobu funkcjonowania *polis*, czytają: polityki, a tym samym także od administracji, zależy to, jakim jest człowiek.

my jej nadać walor praktycznej zasady wyznaczającej sposób funkcjonowania współczesnej administracji publicznej.

Powróćmy jednak jeszcze na chwilę do celu, który Arystoteles uznaje za dobro najwyższe. Nie ma wątpliwości, że tym dobrem jest *eudajmonia*, to znaczy, w upraszczającym polskim tłumaczeniu, szczęście. Zatem przedmiotem nauki o państwie jest szczęście (Arystoteles 1996a 1095 a). „Zarówno bowiem niewykształcony ogół, jak i ludzie o wyższej kulturze upatrują dobro w szczęściu, przy czym sądzą, że być szczęśliwym to to samo, **co dobrze żyć i dobrze się mieć**” jednakże na pytanie: „czym jest szczęście, odpowiedzi są rozbieżne i niewykształcony ogół określa je inaczej aniżeli mędracy” (ibidem 1095 a).

Wielu uważa, że szczęście polega na przyjemności i doznawaniu rozkoszy, choć, jak sądzi Arystoteles, życie oddane przyjemnościom upodabnia nas do niewolników (pozostajemy bowiem we władzy przyjemności). Inni utożsamiają szczęście z zaszczytami, jednakże nie mogą one być poszukiwanym dobrem, ponieważ „są czymś zewnętrznym” (ibidem 1095 b) (podczas kiedy dobro jest tym efektem naszych starań, który pozostaje niezależny od tego, co zewnętrzne). Inni z kolei utożsamiają szczęście z bogactwem, ale „życie upływające na zdobywaniu majątku jest poniekąd życiem pod przymusem, a bogactwo oczywiście nie jest dobrem, którego szukamy; wszak jest ono czymś pożytecznym i jest środkiem do celu” (ibidem 1096 a).

Dobro człowieka polega wyłącznie **na szczególnie dobrym wykonywaniu specyficznej dlań funkcji**, to znaczy takiej, którą on tylko potrafi spełnić, inaczej mówiąc takiej, która go istotowo charakteryzuje podobnie jak w ogóle **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie dobrym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**. Choć każdy szewc robi buty, to nie każdy szewc będzie dobrym szewcem, nie każdy zasługuje na miano dobrego, ale tylko ten, który to, co specyficzne dla szewca (czyli robienie butów) doprowadził do doskonałości, a więc w robieniu butów osiągnął wysoki kunszt. Jeśli przyjmiemy, że jedynym specyficznym działaniem człowieka (specyficznym, czyli charakterystycznym wyłącznie dla człowieka) jest rozum i działalność duszy zgodna z wymogami rozumu, prawdziwe dobro dla człowieka polega – wedle Arystotelesa – na

działalności rozumnej, albo mówiąc jeszcze bardziej precyzyjnie, na jej doskonałym rozwinięciu i urzeczywistnieniu. Takie działanie nazywa Arystoteles cnotą (*arete*) człowieka.

Zatrzymajmy się na chwilę przy greckiej *arete*, nienajszczęśliwiej tłumaczonej na język polski nadal przez cnotę⁴. Greckie *arete* oznaczało być dobrym *w czymś*. Jak zauważa W.K.C. Guthrie (1996) naturalną reakcją Greka po usłyszeniu tego słowa było pytanie: *arete w czym i czyja?* Istniała bowiem *arete* zapaśników, jeźdźców, generałów, szewców. Istniała *arete* polityczna, *arete* gospodarska, *arete* wojskowa, dlatego nic nie staje na przeszkodzie, aby współcześnie zapytać o ***arete* administracji**.

Jednym ze znaczeń tego słowa (*arete*) obok wymiaru moralnego była także skuteczność, rozumiana jako profesjonalne wykonywanie jakiejś sztuki. Kiedy natomiast dodawano do pojęcia *arete* przydawkę *anthropine* – ludzka, nadawano temu pojęciu sens ogólny – zalety człowieka jako takiego, jego skuteczność w życiu, połączoną z moralnością (ibidem, s. 11)⁵. Aby osiągnąć *arete* należało odnaleźć własny *ergon*, czyli rolę, zadanie. Każdy z nas powinien ów *ergon* odnaleźć. Dotyczy to również urzędnika jako przedstawiciela zawodu (oraz jako człowieka). W tym kontekście ogromnego znaczenia nabiera sokratejskie zdanie „Nie będziesz skuteczny, jeśli nie poznasz swojej roli” (ibidem).

Do podobnych wniosków można dotrzeć, korzystając z interpretacji fundamentalnej tezy teodycei św. Augustyna. Otóż teza ta brzmi: *zło nie istnieje realnie, jest tylko brakiem dobra*. Pozostawiając na uboczu ontologiczną dyskusję nad sposobem istnienia dobra i zła, a koncentrując się jedynie na interpretacji dającej praktyczne wskazówki co do ludzkiego postępowania, można powiedzieć, że aby uniknąć zła, człowiek

⁴ Nie najszczęśliwiej, ponieważ znaczenie polskiego słowa cnota nie oddaje już tego, co oznaczało greckie słowo *arete*, ponieważ w stale trwającym rozwoju naszego języka słowo cnota uzyskało także inne znaczenie (dziewictwo), które osłabiło filozoficzne znaczenie tego pojęcia, w następstwie czego, nastąpiło wyraźne oddalenie się znaczenia greckiego *arete* od polskiego cnota.

⁵ Jak zauważa Guthrie „gdyby w starożytnej Grecji istniały korespondencyjne kursy biznesu, niewątpliwie reklamowano by je za pomocą wybitego dużymi czcionkami słowa *arete*”.

powinien czynić cały czas dobro, ponieważ jeśli tego nie robi, to zaraz w to wolne miejsce, nie-zapełnione przez dobro, wkrada się zło. Zatem, aby urzędnik mógł o sobie powiedzieć, iż jest dobrym urzędnikiem, nie wystarczy, że nie czyni aktywnie zła, tj. nie kradnie, nie bierze łapówek, nie oszukuje, ale zgodnie z tezą św. Augustyna powinien zawsze czynić to, co do niego należy w sposób jak najbardziej staranny. Zatem można by powiedzieć – zgodnie z rolą, jaką chce pełnić.

3. Istota administrowania

Jeśli **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie istotnym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**, to zastanówmy się, co jest celem i specyficznym działaniem dla administracji. I tu na chwilę powróćmy do „początków rzeczy”, czyli do etymologii słowa administracja. Słowo to ma dzisiaj – jak podkreślają wszyscy specjaliści – co najmniej kilkanaście znaczeń (Dunsire 1981), choć nieomalże wszystkie „pozostają w związku z jego źródłosłowem, tj. połączeniem łacińskiego *ministrare* – służyć z umacniającym element służebności czy charakteru wykonawczego przedrostkiem *ad*” (Izdebski 2003, s. 13). W takim ujęciu *administrare* mogłoby znaczyć: *obsługiwać*, także *zarządzać*, a nawet *kierować*, lecz – jak zauważają niektórzy – nigdy nie rządzić – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach.

Dopełniając te uwagi perspektywą historyczną, należy zauważyć, że początkowo, kiedy administracja stanowiła narzędzie realizowania woli panującego (Górski 2002), była głównie służbą wobec jego woli. Począwszy od Oświecenia jej głównym zadaniem stało się zarządzanie sprawami państwa, a więc jej istotą stała się służba wobec państwa. Z czasem, kiedy administracja zaczęła włączać w obszar podejmowanych przez siebie działań opinie oraz decyzje grup obywateli, coraz mocniej akcentowana zaczęła być jej służebność wobec społeczeństwa.

Jednakże problemem ciągle nierozwiązanym pozostaje – zarówno w świetle filozofii Arystotelesa, jak i w świetle historii administracji – problem dotyczący relacji pomiędzy polityką (jako władzą rządu) a administracją (jako władzą wykonawczą). Tu bowiem pojawia się problem „podwójnej twarzy władzy politycznej”

(Ricoeur 2003, s. 143). Z jednej strony polityka charakteryzuje się racjonalnością (eksponowaną przez Hegla), z drugiej strony ma ona skłonność do przemocy. Tu – twierdzi Ricoeur – „tkwi coś, co jest śladem przemocy założycieli” (ibidem). Odwołując się do przemyśleń H. Arendt, francuski filozof wskazuje na porządek horyzontalny oparty na więzi współżycia (władza, którą sprawuje się, o ile ludzie pragną współegzystować), z drugiej strony porządek wertykalny, dzielący ludzi na rządzonych i rządzących, z którym to wiąże się ostateczne i prawne uzasadnienie użycia przemocy. Owa „podwójność twarzy władzy politycznej”, przy rozmyciu granicy pomiędzy polityką jako władzą a administracją jako władzą wykonawczą zostaje przeniesiona do sfery administracji (panowanie w administracji należy uznać za jeden z przejawów pseudoadministrowania).

Jak już zauważył Arystoteles, wszelkie działanie, jeśli nie dąży do osiągnięcia celu najwyższego, ma w sobie charakter instrumentalny, pełniąc rolę środka pomocniczego w realizacji innego celu, jakim jest dobro najwyższe, którym dla Stagiryty – jak już zauważyliśmy – jest *eudajmonia*. Jednakże ranga celu pośredniego zależy od odległości i zakresu udostępnienia dobra najwyższego. Jeśli dobro najwyższe jest tożsame ze szczęściem, a być szczęśliwym to to samo, co **dobrze żyć i dobrze się mieć**, to nie sposób nie zauważyć, że rola administracji w realizacji szczęśliwego życia wydaje się kluczowa, od niej bowiem zależy, czy stworzy się odpowiednie zewnętrzne warunki (społeczno-gospodarcze oraz prawne) dla kształtowania przez każdego obywatela dobrego życia oraz czy umożliwi ona ukształtowanie warunków wewnętrznych (np. systemu edukacyjnego pozwalającego na świadome kształtowanie swojego życia przez każdego z obywateli). Nie da się zatem przecenić roli administracji w rozwoju społecznym ani też przecenić jej roli w osiągnięciu przez społeczeństwo najwyższego dobra.

Wiemy już, jaką funkcję spełnia administracja jako cel pośredni, jednakże zastanówmy się, jaki jest cel samej administracji, ponieważ dobre zrealizowanie tego celu pozwala lepiej zrealizować cel nadrzędny, jakim jest dobro najwyższe, do którego wszystko zmierza.

Jeśli **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie istotnym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**

nym, to zastanówmy się, co jest celem i specyficznym działaniem dla administracji. Zauważmy za Arystotelesem, że cele jednakże są różne, jedne mają charakter czynności, inne wytworów (które to posiadają z natury swej większą wartość aniżeli czynności). Cel czynności, jaką jest administrowanie, to niewątpliwie „służebność”, zawarta już w etymologii słowa administracja. Co jest jednak celem administracji jako jej wytwór?

Mamy wiele rodzajów działania, więc też rozliczne są cele jako wytwory: „i tak celem sztuki lekarskiej jest zdrowie, celem sztuki budowania okrętów – okręt, celem sztuki dowodzenia jest zwycięstwo, a celem sztuki gospodarowania jest – bogactwo” (Arystoteles 1996a 1094 a). Co jest zatem celem-wytworem administracji? Wydaje się, że tym celem jest harmonijnie funkcjonujące społeczeństwo.

W kontekście tego, co zostało wyżej powiedziane, należy jednakże odróżnić dobrą administrację od dobra (interesu) samej administracji (dobra dla administracji) Pierwsze rozumienie wskazuje – jak chciał Arystoteles – co to jest dobra administracja, zaś drugie, jakie działania będą dobre dla administracji. Dobre (korzystne) dla niej jest powiększanie się, wzmacnianie się jej pozycji, czyli rozrost, zwiększanie się zakresu działań, czyli wzrost jej roli, ale ta wewnętrzna tendencja „rozrostowa” może prowadzić do takich zjawisk patologicznych, jak nadmiar urzędników, wydłużanie się procesu podejmowania decyzji, marnotrawstwo środków, a zatem może być niekorzystna dla społeczeństwa.

Dobre działania administracyjne zawsze powinny mieć charakter służby i w tym kontekście pozostają jednym z istotniejszych instrumentów dobrej polityki rozumianej jako „filozofia spraw ludzkich”, a podejmowane przez nią działania powinny prowadzić do harmonijnie funkcjonującego społeczeństwa. Nie przez przypadek do pojęcia administracji został z czasem dodany przymiotnik publiczna.

Przywołanie i zestawienie pojęć używanych zamiennie z pojęciem administracji lub określeń ją dopełniających wskazuje na zauważalną przemianę w podejściu do tego, jak w poszczególnych momentach historycznych rozumiano administrację oraz jej rolę. Określenie administracji poprzez **biurokrację** (w rozumieniu weberowskim) eksponowało racjonalność dzia-

łań administracyjnych oraz ich powtarzalność. Dopełnienie **administracji** przymiotnikiem **publiczna** zdecydowało o jej służebny charakter wobec obywatela. Określenie **public management**⁶ (Izdebski 2007) zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia do administracji menedżerskiego punktu widzenia. Używane w ostatnim okresie określenie **public governance** eksponuje natomiast partnerski charakter administracji oraz jej zadanie w koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów. Niezależnie od tego, że – jak zauważają specjaliści – cały czas pojawiają się nowe określenia (można by nawet powiedzieć o modzie na kolejne „do-określanie” administracji), to w jakimś stopniu wszystkie poprzednie, nawet z wolna wychodzące z mody, stanowią tkankę znaczeniową pojęcia administracji.

4. Niedobra administracja

Ujęcie funkcji administracji w kontekście celu przez nią realizowanego wydaje się wielce pomocne, ponieważ, choć nie doprowadza nas wprost do dobrej administracji, pozwala określić wyraźnie, czym **nie jest dobra administracja**.

Wykorzystując rozważania Arystotelesa, można przyjąć, że nie będzie dobra ta administracja, która zostanie związana z politycznym działaniem w rozumieniu „upolitycznienia” działań administracji jako działań mających na celu zwycięstwo lub utrzymanie się przy władzy jednego z ugrupowań politycznych lub też zwykły podział łupów. Nie jest bowiem w interesie wszystkich obywateli kosztowna i destabilizująca, stosowana zresztą nagminnie w naszym kraju, praktyka wymiany dużej liczby urzędników po zwycięskich wyborach. Jednakże oddzielenie tego, co profesjonalne, od tego, co polityczne, nie jest postulatem łatwym ani w obszarze rozważań teoretycznych, ani tym bardziej w praktyce administracyjnej. Problem ten pozostaje jednym z głównych dylematów administracji.

Nie będzie dobrą administracją administracja służąca jedynie jako narzędzie kontroli nad

⁶ Pojęcie to – jak zauważa H. Izdebski – szybko usunęło w cień równoległe terminy, takie jak: *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*, *entrepreneurial government* czy *business-like management*.

społeczeństwem, jak to ma miejsce w państwie policyjnym, ponieważ służba wobec społeczeństwa nie może się sprowadzać wyłącznie do kontrolowania. Za przykład nadmiernego i niszczyielskiego kontrolowania niech posłużą historie Romana Kluski i piekarza przekazującego bezpłatnie chleb dla biednych, których firmy zostały zniszczone przez urzędników skarbowych w ramach uprawnień kontrolnych przysługujących urzędowi skarbowemu w naszym kraju.

Nie będzie dobrą administracją ta, która odwołuje się wyłącznie do litery prawa. Niewątpliwie wstępem do dobrej administracji jest oparcie jej na prawie, czyli zbudowanie państwa prawa, jednakże sprowadzenie działań administracji jedynie do formalistycznego respektowania prawa stanowi zaprzeczenie celu, do którego została powołana. Prawo jest bowiem jedynie środkiem porządkującym działania administracji, a nie jej celem głównym. Z drugiej jednak strony nie będzie dobra taka administracja, która nie respektuje zasad prawa obowiązującego w danym państwie, ponieważ w jej działaniach z kolei zabrakłoby istotnego elementu porządkującego.

Wiedząc, czym nie jest dobra administracja, możemy jednak coś powiedzieć o tym, jaka powinna lub mogłaby być. Biorąc pod uwagę cel nadrzędny administracji, można by stwierdzić, że będzie nią administracja dysponująca możliwościami rozwiązywania problemów wynikających ze współżycia społecznego lub rozwiązująca konflikty powstające w jego obszarze. Będzie nią administracja udzielająca właściwego wsparcia członkom społeczeństwa, głównie tym na różne sposoby najuboższym, oraz świadcząca różnego rodzaju usługi publiczne. W związku z rozwojem demokracji będzie nią także administracja, która skutecznie włącza społeczeństwo do współdecydowania, a nawet zachęca do współdziałania – taki jest bowiem sens demokracji.

5. Kartezjańska kategoria działania- -doznawania

Przy próbach dotarcia do istoty administrowania można wykorzystać także ogólniejszą kategorię „działania-doznawania”. Kategorię tę opisał Kartezjusz w następujący sposób: „to wszystko, co nowego się dzieje lub się zdarza, nazywają filozofowie zwykle doznawaniem ze względu na

osobę, której się to zdarza, a działaniem w odniesieniu do tej, która sprawia to, co się zdarza” (Descartes 1958, s. 29–30). Chociaż podmioty: działający i doznający są różne, jednakże działanie i doznawanie nie przestaje być jedną i tą samą rzeczą. Struktura działania-doznawania wskazuje na dwa podmioty: tego, który działa i tego, który działania doznaje. Niewątpliwie administrowanie podpada pod tę kategorię, ponieważ zachodzi w przestrzeni międzypodmiotowej. Tym, co działa, są instytucje publiczne, ale działanie odbywa się poprzez zatrudnionych w nich urzędników, a podmiotem doznającym jest członek społeczeństwa, czyli generalnie człowiek, aczkolwiek w niektórych sytuacjach może nim pośrednio być środowisko, choć i tak to działanie zawsze będzie w ostatecznym wymiarze dotyczyło człowieka. Jednak w konsekwencji tego założenia powstaje teza, iż działanie-doznawanie, w którym podmiotem doznającym nie jest człowiek, to nie administrowanie. Człowieka, który doznaje administrowania, nazywamy zwyczajowo obywatelem lub petentem. Zapytajmy teraz: czym okazuje się administrowanie z perspektywy petenta? Jest ono niewątpliwie czymś innym niż z perspektywy podmiotu działającego, czyli urzędnika. Zbyt często rozdzielamy obie te perspektywy (przykładowo zarządzanie menedżerskie jest głównie analizowane z perspektywy podmiotu działającego), a wszelkie spieranie się oparte jedynie na przyjęciu odmiennej perspektywy polega na nieporozumieniu, „niejednokrotnie bowiem obie strony mają rację, błąd ich polega na tym tylko, że absolutyzują swój punkt widzenia” (Filek 2001, s. 87). Można tu mówić o dialektycznej jedności obu momentów administrowania.

5.1. Administrowanie z perspektywy doznającego administrowania (petenta)⁷

Zapewne nie będzie nim takie doznawanie, które nie pozostawia śladu w petencie, czyli by-

⁷ Warto zauważyć, iż w języku polskim nastąpiło charakterystyczne rozerwanie językowej zbieżności, z jaką mamy do czynienia np. w parze wychowawca – wychowanek, gdzie pozostało wspólne nazewnictwo świadczące o silnym związku. W przypadku działania administracyjnego pojawia się para urzędnik – petent. Ponadto warto

łoby indyferentne wobec jakości przyszłych aktów życiowych petentów, tzn., „że bez względu na to, czy się przydarza, czy się nie przydarza, dalsze życie nie wykazuje różnic” (Filek 2001, s. 88).

5.2. Działanie z perspektywy administrującego (urzędnika)

Działanie administracyjne nie tylko wyróżnia się spośród wielu ludzkich działań będących jedynie reakcją na oddziaływanie ślepych warunków, ale nawet z jego istoty wynika konieczność przeciwstawiania się owym warunkom. Administrowanie ubocznie pełni rolę wychowawczą, jest bowiem pracą człowieka nad człowiekiem, przygotowującą go do kształtowania warunków ludzkiej egzystencji. Jest to możliwe, ponieważ „forma świata zewnętrznego, odciskając swe piętno na gotowym przyjąć każdy kształt człowieku, sama zaczyna objawiać swą «miętkość» i odkształcać się w dialogu z człowiekiem, który poczyna objawiać swą «twardość»” (ibidem, s. 93). I dlatego działania związane z administrowaniem są potrzebne (konieczne), nie ma bowiem zgody na to, jak kształtują człowieka zewnętrzne warunki jego bytu⁸.

5.3. Złożenie perspektyw

Administrowanie jako działanie, czyli to od strony administrującego i administrowanie jako doznawanie, czyli doświadczane przez petenta (przedmiotu tych działań), wzajemnie się przenikają. Administrowanie staje się współdziałaniem i współdoznawaniem. Staje się współdziałaniem, ponieważ wymaga współuczestnictwa obywatela, np. jego znajomości prawa, świadomości społecznej, niejednokrotnie jego zgody lub nawet konkretnych działań przez niego podjętych. W takim rozumieniu owo współdziałanie administrujących i petentów (obywateli) jawi się jako warunek administrowania. Staje się współ-

się zastanowić czy słowo petent jest najlepszym słowem, podobnie jak inne – coraz częściej pojawiające się – słowo: klient.

⁸ Wraz z rozwojem demokracji administrowanie (działania podejmowane przez administrację) zbliża się znacząco do działania, jakim jest wychowanie.

doznawaniem, ponieważ administrując (świadomie), urzędnik doznaje działającej podmiotowości petenta. Niejednokrotnie jego działania wracają, czy to w postaci konsekwencji (dobrych lub złych), czy to w postaci świadomości urzędnika, co do jego roli w tych działaniach, a tym samym w postaci jego zwiększonego doświadczenia.

5.4. Rozszczepienie się podmiotu działania

Bezpośrednim podmiotem działania jest administracja, ale pośrednim – władza (instancja nadrzędna). Ów pośredni podmiot często sam nie pozostaje w układzie relacji z petentem, nie podejmuje bezpośrednio akcji, lecz ją aranżuje i sprawuje kontrolę.

5.5. Rozszczepienie się podmiotu doznawania

Bezpośrednim podmiotem doznawania jest petent, którego dotyczy decyzja urzędnika, zaś pośrednim ten, do którego administrowanie w dalszej kolejności zostanie odniesione, czyli osoba doznająca wszystkich konsekwencji wcześniejszego działania (sprawa piekarza obwinionego o niepłacenie VAT za chleb oddany biednym, zaś w konsekwencji ucierpiał nie tylko osoby bezpośrednio potrzebujące, lecz także wszystkie organizacje charytatywne, działające na tym terenie oraz w całej Polsce).

5.6. Niektóre przypadki układu

Przypadek idealny: obywatele administrują dla obywateli (wszyscy razem działają i doznają tego działania). Społeczeństwo kieruje władzą, która za pośrednictwem społecznej administracji rozwiązuje problemy społeczne wszystkich obywateli. Choć w praktyce ta sytuacja jest niemożliwa, to jest ona wolna od jakichkolwiek patologii czy deformacji, ponieważ obywatele działają dla obywateli. Natomiast każde administrowanie nastawione na rozwiązywanie problemów jednej tylko grupy jest narażone na deformację, np. administrowanie, polegające na rozwiązaniu problemów tylko jednej części obywateli, nierzadko przeciw innej grupie, rodzi często nowe proble-

my. Takie administrowanie przeradza się w przeciwieństwo administrowania, może bowiem prowadzić do kupczenia wpływami, korupcji, marnotrawstwa, biurokracji. Uniwersalizm administrowania zostaje zastąpiony partykularyzmem, rozwój społeczny – marnotrawstwem, równość – niesprawiedliwością. Najgorszą sytuacją wydaje się ta, kiedy władza wykorzystuje urzędników do podjęcia działań mających przynieść rozwiązanie lub korzyści tylko pewnej grupie potrzebujących, a w rzeczywistości przynosi korzyść członkom tej władzy lub tym, którzy ich popierają. W uproszczeniu, władza działa tu dla samej siebie.

6. Kategorie pseudoadministrowania

Pseudoadministrowaniem należy nazwać wszelkie działanie, które przedstawia się jako administrowanie, a które w rzeczywistości jednak sprzeciwia się samej jego istocie. Łatwiej przeto zrozumiemy, czym jest administrowanie, kiedy wskażemy na najpowszechniejsze formy pseudoadministrowania. Tak bowiem, jak nazywanie seksualnego pożądania miłością nie sprawia, że staje się ono rzeczywistą miłością, ani nazywanie manipulacji komunikacją nie sprawia, iż staje się ono rzeczywistą społeczną komunikacją, ani też nazywanie pracy wyobcowanej pracą nie czyni z niej istotowego czynnika kreującego naturę ludzką, tak też nazywanie pseudoadministrowania mianem administrowania nie spowoduje, że się nim stanie.

W przypadku administracji możemy wskazać na cały szereg działań, które mienią się działaniami administracyjnymi, jednakże sprzeciwiają się samej istocie administrowania

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań nieadekwatnych, polegających na zastosowaniu środków nieadekwatnych do sytuacji oraz rangi problemu.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań fikcyjnych, podejmowanych jedynie w celu zamarkowania podjęcia działania.

Nie można uznać za administrowanie działań wyobcowanych, niemających nic wspólnego z oczekiwaniami i potrzebami obywateli.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań manipulacyjnych, mających na celu zafałszowanie obrazu oczekiwań społecznych

i ukształtowanie opinii społecznej w taki sposób, że niemożliwe jest zrealizowanie tego, co jest autentyczną potrzebą.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań nadkontrolnych, których jedynym celem jest sama kontrola.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań zawłaszczających, służących do uzyskania panowania jednych nad drugimi.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań biurokratycznych, charakteryzujących się czystym formalizmem jako jedynym celem tych działań.

We wszystkich tych przypadkach mamy do czynienia z pseudoadministrowaniem, to znaczy z działaniami, które jedynie w ocenie podmiotów podejmujących je są nazywane administrowaniem, jednakże w gruncie rzeczy rozmiągają się z jego istotą.

7. Porównanie wniosków z zastosowania obu filozoficznych perspektyw

Wnioski, jakie można wyprowadzić z obu przywołanych perspektyw: Arystotelesowskiej oraz Kartezjańskiej, zastosowanych do poszukiwań dobrej administracji, choć nie są identyczne, to w części negatywnej, czyli w stwierdzeniu: czym nie jest dobra administracja, wydają się zaskakująco zbieżne.

Krytyka nadmiernego upolitycznienia administracji, dotycząca skłonności utrzymywania przez administrację władzy za wszelką cenę, wyprowadzona z refleksji Arystotelesa, jest zbieżna z krytyką administrowania nazwanego „zawłaszczającym” (uznanego za pseudoadministrowanie), wyprowadzoną z analizy Kartezjańskiej koncepcji działania-doznawania.

Krytyka administracji nadmiernie kontrolującej, sygnalizująca zagrożenie powstania państwa policyjnego, wyprowadzona z refleksji Arystotelesa, jest zbieżna z krytyką administrowania nazwanego „nadkontrolnym” (uznanego za pseudoadministrowanie), wyprowadzoną z analizy Kartezjańskiej koncepcji działania-doznawania.

Krytyka administracji odwołującej się li tylko do litery prawa i w konsekwencji nadmiernie zbiurokratyzowanej, wyprowadzona z refleksji Arystotelesa, jest zbieżna z krytyką administrowania nazwanego „biurokratycznym” (uznanego za

pseudoadministrowanie), wyprowadzoną z analizy Kartezjańskiej koncepcji „działania-doznawania”.

Zastosowanie obu perspektyw łatwiej pozwała dotrzeć do tego – jak już sygnalizowaliśmy – czym nie jest dobra administracja, niż ustalić, czym jest. Jednakże obie analizy uzupełnione o analizę historyczną rozwoju administracji pozwalają lepiej uchwycić jej niektóre momenty istotowe.

Spoglądając na historię administracji, nie trudno bowiem zauważyć, iż szczególnie w pierwszym okresie jej funkcjonowania nie miała ona wiele wspólnego z etyką, bowiem w tym okresie niewiele wspólnego z etyką miała polityka. Wątki etyczne, szczególnie w obszarze działań praktycznych, zeszyły na drugi plan, żeby nie powiedzieć, że zostały niemalże całkowicie wyeliminowane. Jednakże ostatnie 150 lat drogi rozwoju administracji, a szczególnie ostatnie lata, wskazują na zasadność twierdzenia Arystotelesa, dotyczącego istotowego związku etyki z polityką. W ostatnim stuleciu daje się nawet zauważyć coraz wyraźniejsza tendencja do włączania elementów etyki do nauki administracji. Jakże są przyczyny tego stanu rzeczy? Niewątpliwie należałoby wyróżnić następujące:

- a) sama administracja zaczyna odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w życiu każdego społeczeństwa, ponieważ staje się „coraz ważniejszą częścią naszej codzienności” (Peters 1999, s. 15);
- b) nastąpił rozwój idei demokracji (przyjęcie 41 paragrafu Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej);
- c) zjawisko globalizacji, stawiające problem zbudowania zrębów administracji ponadnarodowej;
- d) coraz silniejsze zależności pomiędzy administracją a gospodarką.

Jak już zauważyliśmy, refleksja nad administracją nie jest prosta, a to głównie ze względu na zakres problemu oraz jego złożoność. Dodatkowa trudność pojawia się na poziomie praktycznego przekształcania administracji, ze względu na obiektywne trudności związane z przekształcaniem dużych instytucji. Po przekroczeniu pewnego poziomu instytucje zaczynają żyć własnym życiem, nie poddając się łatwo narzucanym im z zewnątrz regułom. Ponadto ze względu na

ustawiczne mylenie celu dobrej administracji z dobrem samej administracji (celem komórek rakowych, będących częścią organizmu, jest nieustanny rozrost, pozostający w sprzeczności z dobrem całego organizmu oraz jego celem nadrzędnym, czyli trwaniem w dobrym zdrowiu). Żarna administracji miały wolno, a jako ogromny mechanizm trudno je zatrzymać i przeprogramować, szczególnie, że całego zestawu przekształceń trzeba dokonać często na żywym, czyli funkcjonującym mechanizmie, lepiej czy gorzej jednak utrzymującym w jakimś porządku społeczeństwo. Zła firma jako jedna z wielu, jeśli nie jest tylko monopolistą, może upaść i w to miejsce pojawiają się nowe firmy bez wielkiej straty dla całości społeczeństwa. W przypadku administracji nie może być mowy o jej nieszkodliwym społecznie bankructwie.

Użycie obu narzędzi – Arystotelesowskiego i Kartezjańskiego – potwierdza wiele postulowanych w nauce administracji rozwiązań, które mają podnieść jej poziom zarówno w sensie profesjonalnym, jak i etycznym.

- Z obu przeprowadzonych analiz wynika, że:
- a) konieczne się staje oddzielenie w administracji tego, co profesjonalne, od tego co polityczne;
 - b) nie można dopuścić do sytuacji, w której funkcjonowanie administracji zostaje sprowadzone wyłącznie do przestrzegania prawa;
 - c) nie jest wskazane przyjęcie menedżerskiego punktu widzenia w zarządzaniu administracją w jego radykalnej postaci (NPM), ponieważ to, co istotne dla tak rozumianego funkcjonowania administracji, pozostaje z istoty swej sprzeczne z celem administracji, polegającym na „służbie” (chyba że w kontekście greckiego rozumienia *arete*, wedle którego skuteczność szła w parze z etycznością);
 - d) należy w budowaniu nowej administracji uwzględnić: przejrzystość działania administracyjnego, równość w traktowaniu wszystkich obywateli, uczciwość w postępowaniu urzędniczym, co pomoże uniknąć niebezpieczeństw pseudoadministrowania, a także trzeba promować ideę odpowiedzialności i solidności działań urzędniczych (co w największym zakresie stara się „czynić” *public governance*).

8. Zamiast zakończenia

- (1) W obszarze współczesnej etyki (jako refleksji teoretycznej) dają się zaobserwować dwa kierunki nowych badań. Są to: etyka dyskursu (etyka komunikacyjna) i etyka odpowiedzialności.
- (2) Ich pojawienie się należy uznać za odpowiedź filozofów na chaos poprzedniej epoki, jaki powstał po nadmiernym zbagatelizowaniu kwestii etycznych.
- (3) Po kuracji snem – czy milczeniem – współczesna myśl etyczna jest dzisiaj w stanie pełnego przebudzenia.
- (4) Jednakże, jak do tej pory, w obszarze etyk stosowanych (czyli w obszarze praktyki) nie sposób doszukać się wyraźnych śladów którejs z tych nowych koncepcji etycznych.
- (5) Etyka urzędnicza jest jedną z etyk zawodowych, które otwierają możliwość „powrotu moralności”.

Włączenie elementów etyki do nauki i praktyki administracji pozwoli na pełniejsze, lepsze, doskonalsze wypełnianie przez administrację jej istotowej funkcji. Do istoty administracji we współczesnym rozumieniu należy niewątpliwie pełnia komunikacji społecznej (stąd rola etyki komunikacyjnej) i odpowiedzialność administracji za harmonijny rozwój społeczny (stąd rola etyki odpowiedzialności). **Rozumienie dobrego administrowania wydaje się pochodną obowiązującej w danym okresie etyki.**

Bibliografia

- Arystoteles (1996a). *Etyka nikomachejska* (przeł. D. Gromska), w: idem, *Dzieła wszystkie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 5.
- Arystoteles (1996b). *Etyka wielka* (przeł. W. Wróblewski), w: idem, *Dzieła wszystkie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 5.
- Descartes R. (1958). *Namiętności duszy* (przeł. L. Chmaj). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dunsire A. (1981). *Administration; The Word and the Science*. London: Martin Robertson and Co.
- Filek J. (2001). „Fenomenologia wychowania”, w: idem, *Filozofia jako etyka*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Górski G. (2002). *Historia administracji*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Guthrie W.K.C. (1996). *Filozofowie greccy od Talesa do Arystotelesa* (przeł. A. Pawelec). Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Izdebski H. (2003). „Badania nad administracją publiczną”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji Publicznej do *public governance*”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym* (przeł. K.W. Frieske). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Reale G. (1996). *Historia filozofii starożytnej* (przeł. E.I. Zieliński). Lublin: Redakcja Wydawnictwa KUL, t. 2.
- Ricoeur P. (2003). „Polityka i totalitaryzm”, w: idem, *Krytyka i przekonanie* (przeł. M. Drwięga). Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Ross W.D. (1923). *Aristotle*. London: Methuen & Co.

In search of good administration

Looking for good administration is not only the result of intellectual curiosity, but rather of a very practical necessity. The necessity – because it is a well known truth today that the way of administration functioning was, and still remains, one of the key factors affecting both the economy – its functioning and level of development – and the shape of the society.

Hence the special meaning of the task of looking for good administration in the Polish reality, where, right from the beginning of the transformation, the decision makers focused on modifying and improving the economy, almost completely forgetting about the need to restructure administration.

The main aim of the article is to prove that the understanding of the idea of good administration is a derivative of the ethics of a given period. And if so, it becomes obligatory to include the elements of ethics to the science and the practice of administration as this will allow for a more full and better fulfilment of administration's essential function. The essential parts of administration in its contemporary understanding undoubtedly are the completeness of social communication (hence the role of communication ethics), as well as administration's responsibility for harmonious social development (hence the role of ethics of responsibility).

Andrew Dunsire

Przechyłanie szal: autopoieza i rządzenie

ze wstępem Boba Jessopa

Wstęp

Andrew Dunsire jest emerytowanym profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie York. Główny przedmiot jego zainteresowań badawczych to administracja publiczna, w tym zagadnienia jakości i efektywności rządzenia oraz ich pomiarów. Szczególną uwagę i rozgłos zdobył dzięki zastosowaniu krytycznej teorii systemów, podejścia cybernetycznego oraz teorii autopoiezy do badań nad funkcjonowaniem administracji publicznej (np. Dunsire 1986). W swoich analizach stosuje podejście nie tylko opisowe, lecz także normatywne. Zajmuje się zarówno badaniem granic administracji publicznej oraz zagadnieniami instytucjonalnymi, jak i planowaniem w celu usprawnienia realizacji polityki. Prezentowany tu artykuł dobrze ilustruje jego zainteresowania i zasługuje na uwagę przede wszystkim ze względu na wprowadzenie idei kolibracji.

Artykuł ten jest w pewnej mierze owocem pięciomiesięcznych badań naukowych prowadzonych przez autora w Instytucie im. Maksa Plancka w Kolonii w latach 1992–1993. Dunsire znalazł się wtedy pod bezpośrednim wpływem Renate Mayntz, wybitnej przedstawicielki Kolońskiej Szkoły Rządzenia (Cologne School of Governance) i pośrednio pod wpływem prac Niklasa Luhmanna, wybitnego teoretyka autopoiezy w systemach społecznych (zob. np. Mayntz 1997; Luhmann 1997). Wcześniej plonem tej wizyty, jak również źródłem idei zawartych w niniejszym artykule, była praca Dunsire'a z 1993 r. napisana w Instytucie im. Maksa Plancka, zatytułowana *Manipulowanie napięciami społecznymi (Manipulating Social Tensions)*. Wydaje się, że była to pierwsza publikacja, w której wykorzystał ideę kolibracji w celu opisanego charakterystycznej metody interwencji państwa, która może okazać się użyteczna w warunkach złożonych współzależności (Dunsire 1993). Artykuł ten zawiera spostrzeżenie, że w świecie społecznym istnieje wiele przykładów samopilnowania (*self-policing*) i samoregulacji (*self-regulation*), jak np. niewidzialna ręka rynku, konstytucyjne mechanizmy gwarantujące zachowanie równowagi politycznej oraz równowaga sił w stosunkach pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Autor zauważa także, iż rządy często interwenują w działania tego rodzaju organizacji i systemów, aby doprowadzić do realizacji własnych celów politycznych poprzez popieranie jednego z udziałowców lub osłabienie pozycji innego. Stwierdzając, że ten powszechnie stosowany instrument oddziaływania politycznego nie ma ogólnie przyjętej nazwy, Dunsire proponuje, by nazwać go kolibracją (*collibration*).

Kolibracja to niezwykle słowo, które przysparza ciekawych problemów natury translatorskiej. Jak zauważa Dunsire, pojęcie to odnosi się do prób sterowania złożonymi procesami osiągnięcia równowagi w obliczu konfliktu i niestabilności. Polega na kreowaniu warunków do samoorganizacji poprzez zręczną manipulację kontekstem, w którym występuje samoregulacja, z zamiarem wspierania pewnych interesów kosztem innych. Celem tego oddziaływania jest zmiana równowagi sił, co pociąga za sobą modyfikację „niestabilnej równowagi kompromisu” (by zacytować Gramsciego) pomiędzy siłami społecznymi sprzężonymi w relacjach charakteryzujących się skomplikowaną dwustronną współzależnością. Kolibrację stosuje się na różne sposoby, jednak zawsze w celu utrzymania ogólnej równowagi systemu w kontekście sił dążących do nierównowagi. Nawiązuje to do idei, którą można odnaleźć w teoriach systemów złożonych, a która głosi, że skuteczne sterowanie takimi systemami zależy od „niezbędnej różnorodności instrumentarium” oraz środków sterowania, i wzmacnia ją poprzez refleksyjne połączenie drugiego rzędu i manipulację tymi narzędziami.

Niniejsza praca rozwija bezpośrednio myśli zawarte w artykule z 1993 r., zawiera ponadto opinię, że współczesne społeczeństwo charakteryzuje pluralizm systemów funkcjonalnych i mnogość organizacji, które mają tendencję do operacyjnego zamknięcia i samoodnoszenia. Cechy te sprawiają, że trudno kontrolować takie systemy z zewnątrz i tłumaczą narastającą tendencję do niepowodzeń regulacyjnych. W ten sposób Dunsire rozwija ideę kolibracji w celu zbadania alternatywnych możliwości, dzięki którym można zarządzać systemami autopoietycznymi. W szczególności porównuje cztery mechanizmy rządzenia (osobiście wolę nazywać ten proces metarządzeniem) takimi systemami: (1) subsydia rządowe w zamian za uległość, (2) partnerstwo publiczno-prywatne i inne formy pośrednictwa zbiorowego, (3) refleksyjne formy prawodawstwa, które wymagają zwracania uwagi na okoliczności i konsekwencje wdrażania, oraz (4) kolibracja postrzegana jako wykorzystanie różnych środków do wywierania pośredniego wpływu na równowagę sił. Każdy z tych czterech mechanizmów zamienia samoodnoszenie systemów autopoietycznych z wady w zale-

tę procesu sterowania nowoczesnymi społeczeństwami. Jednak każdy z wyżej wymienionych sposobów oddziaływania ma tendencje do generowania własnych problemów, dlatego należy wykorzystywać je w sposób refleksyjny, stopniowy, śledzić ich efekty i w razie potrzeby stosować kolejne fazy kolibracji. Artykuł ten zainteresuje szczególnie badaczy zjawiska władzy, ponieważ wskazuje na istnienie cech wspólnych w szerokim spektrum mechanizmów wykorzystywanych do rządzenia społeczeństwem – mechanizmów, które wcześniej rozważane były w znacznym stopniu w izolacji od siebie – i wprowadza neologizm w celu wypuklenia tych wspólnych elementów. Chociaż kolibracja nie stała się ogólnie przyjętym terminem, zjawisko, które nazywa, jest nie tylko, jak sugeruje autor, starożytną metodą rządzenia, lecz także odgrywa coraz większą rolę w nowoczesnych społeczeństwach. Mimo że obecnie bywa częściej analizowana w kategoriach metarządzenia, praca Dunsire'a zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swą innowacyjność teoretyczną i praktyczne znaczenie.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

Dunsire A. (1986). „A cybernetic view of guidance, control and evaluation in the public sector”, w: F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin – New York: Walter de Gruyter, s. 327–348.

Dunsire A. (1993). „Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention”, *MPIFG Discussion Paper*, t. 93, nr 7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/dp93-97_en.asp#1993.

Luhmann N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

Mayntz R. (1997). *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt–New York: Campus. Książka dostępna także pod adresem http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/books_de.asp.

Przechyłanie szal: autopoieza i rządzenie¹

Spółeczeństwo nowoczesne, jak pokazują wyniki analiz autopoietycznych i innych badań, składa się z systemów, które charakteryzuje zamknięcie organizacyjne (*organizational closure*) oraz samoodniesienie (*self-reference*), co częściowo wyjaśnia powszechnie obserwowane niepowodzenia polityk regulacyjnych (*regulatory failure*). W artykule omówiono cztery mechanizmy rządzenia lub sterowania systemami społecznymi, kompatybilne z ich własną autopoieżą: dotacje (*subsidies*), partnerstwo z organizacjami pośredniczącymi (*intermediary bodies*), prawo refleksyjne (*reflexive law*) oraz technikę interwencji publicznej, która istnieje od czasów starożytności i szeroko się ją stosuje, choć nie jest otwarcie uznawana; w artykule została określona mianem kolibracji (*collibration*).

Niektórzy aktorzy społeczni istnieją głównie po to, by kontrolować i równoważyć działania innych aktorów (np. organizacje pracodawców i związki zawodowe, kupujący i sprzedający na rynku), dlatego ich samoodnoszenie istnieje jedynie jako część systemu. Taki system par ma więc charakter samopilnowania (*self-policing*). Można nim jednak, w pewnych granicach, sterować przez naruszanie równowagi, w jakiej znajdują się jego elementy składowe – na przykład przez podatki skutkujące wzrostem cen (*price-loading taxes*), okresy przerwy w negocjacjach płacowych oraz praktykę handicapu w sporcie.

Słowa kluczowe: społeczeństwo nowoczesne, systemy autopoietyczne, sterowanie systemami społecznymi, dotacje, partnerstwo z organizacjami pośredniczącymi, prawo refleksyjne, kolibracja, monocentryzm, policentryzm.

„Ludźmi należy rządzić w taki sposób, by nie podejrzewali, że ktoś nimi rządzi, lecz by sądzili, że kierują się własnymi upodobaniami i własną wolną wolą” (de Spinoza 1677/1958, s. 435).

Dwie ostatnie wielkie debaty akademickie na temat związków pomiędzy administracją i społeczeństwem odnoszą się do (a) kryzysu polityki regulacyjnej i poszukiwań alternatywnych rozwiązań dla prawnych i biurokratycznych instrumentów rządzenia, oraz (b) kształtowania polityk publicznych opartych na sieciach (*networking*).

Abstrahując od ogólnych, od dawna wyrażanych obaw wobec biurokracji (Fromm 1942; Hayek 1944; Mohl 1862) oraz skrajnie liberalnych (*libertarian*) teorii wyboru społecznego, a także koncepcji wycofywania się państwa (Buchanan, Tullock 1962; Olson 1965; Ostrom 1974), w pierwszej debacie, zarówno w Amery-

ce Północnej, jak i w Europie, powszechnie krytykowano niską skuteczności regulacji prawnych jako instrumentu kontroli (Breyer 1982; Mayntz 1979; 1980; 1983b; Mitnick 1980; Stigler 1971; 1975), ich nieprzydatność dla rozwiązywania wielu problemów społecznych (Habermas 1981; Horowitz 1977; Voigt 1980; 1983) oraz wysokie koszty ich stosowania (Stewart 1988; Teubner 1987). Ponadto wyrażano zaniepokojenie przechwyceniem (*capture*) organizacji regulujących przez jednostki regulowane (Bernstein 1955; Luhmann 1982; Nonet, Selznick 1978; Teubner 1986) oraz poszukiwano alternatywnych wobec regulacji prawnych instrumentów kontroli, zwłaszcza o charakterze ekonomicznym – grantów warunkowych, dotacji i pożyczek, umów obwarowanych warunkami itd. (Brigham, Brown 1980; Daintith 1988; Dyson 1992; Hood 1983; Luhmann 1981; Mayntz 1983a; Salamon 1989; Savas 1977; Weidenbaum 1969). Eksponowano także potrzebę wkomponowania prywatnych interesów w proces realizacji celów publicznych oraz postulowano wprowadzenie rozwią-

¹ Przełożył Rafał Śmietana. Tekst ukazał się w *Administration & Society*, Nov 1996; 28, 3; ABI/INFORM Global.

zań zmierzających w kierunku samoregulacji sfery instytucji prywatnych (Bardach, Kagan 1982; Bercusson 1988; Mayntz 1980; Schultze 1977; Stone 1975; Teubner 1986; 1987; 1988; Teubner, Febbrajo 1992; Teubner, Willke 1984; Trubek 1983).

Początek drugiej debaty przypada prawdopodobnie na okres rozkwitu badań nad implementacją polityk publicznych (Bardach 1977; Pressman, Wildavsky 1973) i na czas rozczarowania skutkami scentralizowanego podejścia do realizacji przedsięwzięć publicznych (*top-down approach*) (Barrett, Fudge 1981; Mazmanian, Sabatier 1981; Van Horn 1979). Uczestnicy tej debaty powszechnie wyrażali przekonanie, że w krajach uprzemysłowionych monocentryczny, hierarchiczny model relacji pomiędzy rządzącymi i rządzonymi jest archaiczny. Uznawano, że bardziej adekwatny model opisu rzeczywistości to policentryczna (lub nieposiadająca centrum) sieć odrębnych, choć częściowo pokrywających się wspólnot politycznych, w których państwo jest zaledwie jednym z wielu grup aktorów zbiorowych (*corporate actors*). Żaden z tych aktorów nie może osiągnąć własnych celów bez współdziałania z innymi (np. Berger 1986; Coleman 1974; Hanf, Scharpf 1978; Marin, Mayntz 1991; Marsh, Rhodes 1991; Richardson 1982). Punktem wspólnym dla obu tych debat jest konkluzja, że w takich warunkach sposobem skutecznego oddziaływania państwa na procesy społeczne są negocjacje i pertraktacje, a nie kontrola. Podkreślano potrzebę redefiniowania charakteru i funkcji rządu – rząd umożliwiający działanie, a nie przymuszający do niego, zapewniający warunki do tworzenia dóbr i usług, ale ich nie generujący, „sterujący, a nie wioślący” (Osborne, Gaebler 1992).

Niektórzy autorzy posuwają się jeszcze dalej w krytyce dominującego modelu państwa. Luhmann (1982; 1985) uważał, że państwo jest tylko samookreśleniem (*self-description*) politycznego podsystemu społeczeństwa podejmowanym w pełnej pychy próbie wyniesienia siebie nad pozostałe podsystemy (takie jak gospodarka, prawo, nauka, rodzina, religia). Żaden z tych podsystemów nie może mieć innego charakteru niż autonomiczny, gdyż podsystem, zamknięty we własne samoodnoszące się kody dla zrozumienia siebie i swojego świata, nie może spełniać

funkcji innego podsystemu: „autonomia nie jest upragnionym celem, lecz brzemieniem w skutki koniecznością” (1986, s. 112). Funkcją społeczną podsystemu politycznego jest rzeczywistość wspólne podejmowanie wiążących decyzji. Lecz samoodnoszenie się i organizacyjnie zamknięty charakter innych podsystemów oznacza, że podsystem polityczny nie może ich regulować.

Samoodnoszenie się i zamknięcie (*closure*) nie były nowymi pojęciami (Deutsch 1963, s. 214; Lasswell 1951, s. 30), lecz na nowo zyskały uznanie w latach 80. XX w. wraz z przyjęciem teorii autopoiezy. Wywodzi się ona z badań neurobiologicznych i została zastosowana do opisu istot żywych jako systemów (Maturana, Varela 1980), a następnie, nie bez kontrowersji, zastosowana została do analizy systemów społecznych (In't Veld, Schaap, Termeer, Twist 1991; Luhmann 1986; Zeleny 1981). System autopoietyczny to taki, który w sposób ciągły odtwarza własną strukturę wewnętrzną bez odnoszenia się do źródła zewnętrznego w celu utrzymywania własnej zasadniczej tożsamości mimo zakłóceń występujących w jego otoczeniu.

Następstwem podejścia do społeczeństwa jako niedającego się regulować przez żaden jednolity ośrodek, jeżeli w ogóle można rządzić społeczeństwem, jest spostrzeżenie, że za wyjątkiem rzadkich przypadków dezintegracji lub rozpadu, rządzi się ono samodzielnie. Oznacza to, że stan stabilności społecznej jest bardziej prawdopodobny niż stan niestabilności, nawet w przypadku braku interwencji rządu.

W następnej części artykułu zamieszczono analizę niektórych spośród mechanizmów stabilizujących tak pojmowany model społeczeństwa. Następnie omówiono możliwe formy interwencji, czemu towarzyszy konstatacja, że rządzący od czasów starożytnych wiedzieli, jak osiągać własne cele, nawet w społeczeństwach, którymi nie dało się rządzić, poprzez świadome naruszanie stanu równowagi pomiędzy zwalczającymi się wzajemnie frakcjami.

1. Zróźnicowanie społeczeństwa

Luhmann (podobnie jak autorzy opowiadający się za podejściem sieciowym [*network writers*]) wskazywał na istnienie społeczeństwa nowoczesnego o wzrastającym stopniu zróźnicowania,

pozbawionego zwierzchności, której zadaniem byłoby koordynowanie jego działania lub utrzymywanie porządku oraz pozbawionego odwiecznych, powszechnie uznanych zasad. Zwracał on uwagę na przykład, że prawo nie jest już naturalne, lecz pozytywne, czyli takie, jakiego wymagają okoliczności, rządy legitymizuje nie dziedziczenie dynastyczne, lecz zasady obalania rządzących, itd. Zróżnicowanie funkcjonalne tworzy się wokół wyspecjalizowanych potrzeb społeczeństwa jako całości, gdy formują się przynajmniej dwie role o wielorakich, lecz uzupełniających się oczekiwaniach (politycy–wyborcy, duchowni–penitenci, sprzedający–kupujący itp.), a ich wzajemne relacje kreują kryteria znaczenia dla podsystemu społecznego, który może się wtedy wytworzyć (Luhmann 1982).

Każdy kolejny stopień zróżnicowania funkcjonalnego nasila współzależności w obrębie społeczeństwa, jednocześnie zwiększając nacisk każdego podsystemu na ignorowanie wszelkich cech otoczenia, w którym istnieje, z wyjątkiem tych najważniejszych dla niego, aby utrzymać jego własną integralność i tożsamość. Mechanizmy, za pośrednictwem których każdy podsystem nieustannie stara się adaptować do zmienności własnego otoczenia, prowadzą do „instytucjonalizacji chwiejnej równowagi (*institutionalization of precariousness*)” (Luhmann 1982, s. xxvii). W miarę narastania złożoności narasta nie tylko zróżnicowanie interesów i potencjału konfliktów strukturalnych, lecz także tolerowanie ich, czyli „normalizacja lub rutynizacja zachowań konfliktowych” (s. 84). „Społeczeństwo osiąga wyższy stopień zgodności pomiędzy zależnościami i współzależnościami” (s. 237).

Spostrzeżenie to pozostaje w zgodzie z wynikami znacznie wcześniejszych analiz, wskazujących, że konflikty i antagonizmy społeczne (w tym konkurencja rynkowa) mają silne właściwości spajające (*sociative*), jak również wyraziste cechy generujące podziały. Georg Simmel (1908/1955, s. 15) postrzegał społeczeństwo jako „utrzymywane w ryzach” dzięki napięciom pomiędzy przeciwstawnymi siłami, takimi jak miłość i nienawiść. Im więcej jest takich antagonizmów, krzyżujących się w wielu punktach, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że społeczeństwo rozpadnie się wzdłuż jakiegokolwiek pojedynczego podziału. Należy uznać, że „społeczeń-

stwo spajają jego własne, wewnętrzne konflikty” (Ross 1920, s. 165, cytata za: Coser 1956, s. 74). Konrad Lorenz zauważył, że „konflikt w obrębie niezależnych źródeł impulsów potrafi wytworzyć w ramach organizmu napięcia, które całemu systemowi nadają stabilność, podobnie jak sztagi masztu poprawiają jego stabilność dzięki temu, że ciągną go w wielu, wzajemnie przeciwnych kierunkach” (1966, s. 80). Pojmowane pojedynczo sztagi masztu to przeciwstawne maksymalizatory (*opposing maximizers*) gry o sumie zerowej, a pojmowane jako system, tworzą sytuację, w której brak jest przegranych. Doktryny pluralizmu politycznego są przykładem zastosowania tego sposobu rozumowania do wyjaśniania zjawiska stabilności społecznej. To właśnie brak jakiegokolwiek zasady porządkującej, równa wartość wszystkich celów politycznych, prawo wszystkich do tworzenia grup i do realizacji własnych interesów we wzajemnych relacjach z rywalami dają stabilność polityczną na poziomie całego systemu.

2. Autopoieza i samoodnoszenie

Twórcy terminu *autopoieza* (samokreacja) dokonywali rozróżnienia pomiędzy organizacją a strukturą danej jednostki w sposób przypominający średniowieczne przeciwstawienie istoty rzeczy i przypadku. I tak, samochód z reguły ma właściwie skonfigurowane wszystkie części typowe dla samochodów, co więcej, mogą one trwać pomimo zmian opon i innych jego elementów, dokonywanych napraw i instalowanych dodatków, lakierowania itd., które mają wpływ na jego budowę w danej chwili (zob. Mingers 1989, cytata za: Broekstra 1991, s. 115). Różnica wobec otoczenia biologicznego polega na tym, że jednostka autopoietyczna nieustannie samokreuje samą siebie, odnosząc się wyłącznie do samej siebie i w trakcie tego procesu zmienia swą strukturę wewnętrzną, jeżeli tego potrzebuje dla zachowania swej organizacji.

Jednakże wśród pierwszych autorów nie było jednomyślności, czy pojęcie to można przenieść z rozważań nad organizmami jednokomórkowymi lub wielokomórkowymi na zbiorowiska ludzkie i systemy społeczne (Maturana, Varela 1980). Debata ta zaowocowała wieloma publikacjami (zob. np. Teubner 1986; 1992; Zeleny 1981;

Zolo 1992). Luhmann pominął tę debatę przez, w istocie rzeczy, ponowne odkrycie tego pojęcia i odniesienie go do systemów psychologicznych (włącznie ze świadomością) oraz do systemów społecznych (które polegają na komunikacji) (1985). Jednak zdaniem pewnego krytyka, jeżeli odrzuci się biologię i matematyczne sformułowania, nie można nie zauważyć, że organizacje społeczne (w odróżnieniu od komórek) niekoniecznie lub nie zawsze tworzą się w sposób jednolity, a autopoeiza w systemach społecznych to w gruncie rzeczy niewiele więcej niż szeroko pojęte samoodniesienie rozumiane (Kickert 1991, s. 197): „bardziej jako metafora w celu wyjaśnienia samokreacji relacji niż jako mechanizmu biologicznej zdolności do życia” (R. Espejo, w rozmowie z 7 marca 1995 r.). Pogląd ten, ogólnie rzecz biorąc, podziela autor tego artykułu.

Dla Luhmanna (1985) każdy funkcjonalny podsystem społeczeństwa ma charakter autopoietyczny, bo obejmuje nie ludzi ani instytucje, lecz ich porozumiewanie się w sposób charakterystyczny i wyłączny dla tej funkcji. Dla gospodarki są to płatności, dla systemu prawnego – normy, dla polityki – władza itd. Dlatego nasuwa się pytanie o medium charakterystyczne i wyłączne dla systemu społecznego jako całości – społeczeństwo – oraz o rodzaj relacji pomiędzy systemem i podsystemem. Model ten bywa krytykowany przez przedstawicieli nauk społecznych, którzy odrzucają pojęcia systemowe, uważając, że można bez ich stosowania wyjaśnić zjawiska społeczne. Jest on również kontestowany przez teoretyków ogólnosystemowych, którzy zaprzeczają istnieniu jakiegś granicy, nie wspominając o autonomii czy autopoeizie, w komunikacji w obrębie zasadniczo kulturowych wytworów o skali oddziaływania prawa, gospodarki lub polityki, chociaż niekoniecznie w jednostkach społecznych o mniejszej skali oddziaływania (por. Espejo, Harnden 1989). To ostatnie stwierdzenie zasadniczo odzwierciedla poglądy autora tego tekstu.

W tej dyskusji główny przedmiot zainteresowania to analiza dynamiki podsystemów społecznych autorstwa Luhmanna (1985). Ich siłą napędową jest to, co nazywa on relacjami binarnymi, rywalizacją między biegunem dodatnim i ujemnym, posiadaniem majątku i jego nieposiadaniem, między byciem legalnym i nielegal-

nym, między posiadaniem władzy i jej nieposiadaniem. To właśnie z tego binarnego kodowania (*binary coding*), jak również ze swojego szczególnego medium porozumiewania się i języka podsystemy społeczne czerpią swoją tożsamość i granice, nie zaś ze swych instytucjonalnych przejawów. Prawa nie można utożsamiać z sądami, gospodarki z rynkami i fabrykami, a polityki z parlamentem czy z biurokracją. Dla Luhmanna podsystem funkcjonalny składa się z całokształtu społecznej komunikacji wyrażonej poprzez swoiste dla siebie medium i kody, bez względu na umocowanie instytucjonalne (1982, s. 123). Stanowi to kolejną przeszkodę dla realizacji koncepcji centralnej regulacji.

Kod każdego podsystemu funkcjonalnego w modelu Luhmanna (1985) różnicuje się dalej w sposób binarny, na przykład władza – na zwierzchników i podwładnych, postępowych i konserwatystów, rząd i opozycję itd. Luhmann postrzega to ostatnie rozróżnienie jako do pewnego stopnia dysfunkcjonalne, bo przesłanka, że coś, co jest dla kogoś korzystne, musi być niekorzystne dla kogoś innego, zniekształca debatę polityczną, zachęca do nadmiernego krytycyzmu wobec konkurentów, a także odwraca uwagę od rozwiązywania rzeczywistych problemów przez koncentrowanie się na działaniach prowadzących do zwycięstwa w kolejnych wyborach (1981, s. 70). Jednak nawet w antagonistycznych relacjach tego rodzaju (o sumie zerowej) istnieje jeszcze jedna funkcjonalność – różne role istnieją właśnie po to, aby wzajemnie utrzymywać się w ryzach, aby się przyciągać i odpychać, tworząc możliwość zrównoważenia napięć w analizowanym mikrosystemie (por. także Jantsch 1981, s. 66). Podobna równowaga jest też możliwa w przypadku relacji symbiotycznych lub uzupełniających, gdy każda z ról potrzebuje drugiej, chociaż ich interesy pozostają sprzeczne (*Interessenausgleich*), jak to opisał Weber w klasycznej analizie relacji pomiędzy sprzedającym i kupującym (1922/1968, s. 41).

Należy jednak zwrócić uwagę na coś ważniejszego. W takim podsystemie społecznym binarny podział kodu na rząd i opozycję, kupujących i sprzedających, oskarżycieli i obrońców itd. tworzy elementy, które nabywają znaczenia wyłącznie w relacji do drugiego elementu swojej pary. Są to antonimy ról, nie samoodnoszących

się, lecz wzajemnie odnoszących się do tego drugiego (*alter-referential*), przynależą do siebie jak podwójne gwiazdy poddane wzajemnej sile przyciągania, tworzące jeden system zgotyczny, mimo że instytucjonalnie mogą mieć różną strukturę i skład. W tym sensie mają one pojedynczą tożsamość funkcjonalną.

Podsystemy społeczne Luhmanna ani ich role sprawcze (*founding roles*) nie są aktorami społecznymi w powszechnym rozumieniu tego słowa, chociaż postrzegał on organizacje społeczne jako systemy autopoietyczne (1985). Inni autorzy rozszerzyli autopoiezę na poziom aktorów zbiorowych (*corporate actors*) (por. np. Beer 1980, s. 70; Morgan 1986; Teubner 1992, s. 614), o ile takie jednostki jak firmy, szkoły szpitale i urzędy można postrzegać jako samoodnoszące się systemy komunikacji, czerpiące tożsamość z własnej struktury przez wyspecjalizowane i refleksyjnie zamknięte kody. Zagadnienie to szerzej zostanie omówione poniżej.

3. Stabilność dzięki konfliktom

W każdym rozwiniętym kraju uprzemysłowanym można zauważyć występowanie antagonistycznych par typu kodu binarnego. Istnieje wiele przykładów zinstytucjonalizowanego (tzn. tolerowanego i trwałego) konfliktu, w którym jeden zbiorowy aktor może odnieść sukces tylko kosztem bliźniaczego aktora lub aktorów zbiorowych, a ich interes polega na automobilizacji w celu utrzymywania w ryzach tego pierwszego. Istotnie, niektóre organizacje istnieją tylko dlatego, że istnieją ich antagoniści. W wielu krajach pojawiły się konfederacje pracodawców, bo zostały stworzone związki zawodowe. Właściciele nieruchomości zorganizowali się w odpowiedzi na powstanie stowarzyszeń reprezentujących interesy najemców. Partia konserwatywna jest potrzebna tylko dlatego, że pojawiła się partia postępową. Każda taka instytucja może dążyć do maksymalizacji własnych interesów i może mieć autonomiczną strukturę wewnętrzną, lecz jest samoodnosząca (*self-referential*) lub zamknięta w relacji z instytucją uzupełniającą, z którą dzieli tę samą niszę społeczną i ten sam kod. Wzajemna kontrola i utrzymywanie się w równowadze tych relacyjnie zintegrowanych aktorów w niszy reguluje od wewnątrz to, czego

w teorii autopoietycznej nie da się uregulować z zewnątrz.

Zasada zapewniania stabilności przez wzajemne ograniczenia i równoważenie wpływów nie jest oczywiście niczym nowym. Bywa po wielokroć zapisywana w konstytucyjnych rozstrzygnięciach dotyczących podziału władz, w ekonomicznych doktrynach konkurencji rynkowej, w procedurach prawnych, w praktyce negocjacji pracodawców z pracownikami i wielu innych obszarach. Byłoby przesadą utrzymywać, że społeczeństwo składa się wyłącznie z takich przeciwstawnych maksymalizatorów lub że krzyżowanie się tych wewnętrznych konfliktów jest jedynym źródłem stabilności społecznej. Niemniej jednak we wszystkich rozwiniętych społeczeństwach uprzemysłowanych w takim czy innym stopniu to zjawisko daje się zaobserwować.

Nie wszystkie pary kodów binarnych są tak nierozzerwalnie i trwale ze sobą powiązane jak ich odpowiedniki w skali makro – kapitał i praca, interesy społeczności miejskich i wiejskich, podziały etniczne i językowe, nie wszystkie pary składają się z przeciwstawnych ról, jak właściciel nieruchomości i najemca, kłusownik i leśniczy, firma deweloperska i ruch ochrony przyrody. Jednak każda, nawet niewielka grupa podobnie myślących osób zorganizowana do walki np. z zanieczyszczeniem środowiska lub z handlem skórami zwierząt albo grupy stworzone przede wszystkim w celu udzielania swoim członkom pomocy, np. stowarzyszenie cierpiących na mózgowo porażenie dziecięce czy też ofiar gwałtu mimo wszystko mogą być gotowe chwycić za broń przeciw tym, których uznają za wrogów. Nawet grupy, które spotykają się razem tylko po to, by oddawać się konkretnym zainteresowaniom – np. miłośnicy lokomotyw parowych czy kwartetów smyczkowych Beethovena z późnego okresu jego twórczości – mogą w pewnych okolicznościach stać się agresywne. Ogromna ilość energii społecznej pożytkowana jest na próby zapewnienia, aby ludziom działającym wbrew naszym interesom (bez względu na to, kimkolwiek „my” jesteśmy) nie uszło to na sucho. To właśnie energia zamknięta w takich napięciach w analizach Simmela (1908/1955), Rossa (1920) i Luhmanna (1982) pomaga bez interwencji centralnej stabilizować społeczeństwo i zapobiega wszelkim formom ekstremizmu. Trwanie

systemu społecznego, za wyjątkiem sytuacji za-wirowań społecznych wielkiej skali, o czym już wspomniano, jest bardziej prawdopodobne niż jego rozpad, mimo że w danej chwili rządy mogą zajmować się tylko jego znikomą częścią.

Jeżeli więc dynamiczny system społeczny nie rozpada się ani nie załamuje, z definicji utrzymując pewien rodzaj równowagi, to z pewnością nie reprezentuje równowagi homeostatycznej, do której powróci, gdyby pozostawić go samemu sobie, nie jest też w żadnym wypadku najlepszym z możliwych światów. To właśnie przejściowa stabilność niemal równych sił w wielości krzyżujących się napięć powoduje, że punkt równowagi nigdy nie znajduje się długo w tym samym miejscu, ale też nigdy nie przesuwa się nadmiernie w jakimkolwiek kierunku. Zjawisko to przypomina drgania szczytów masztów żaglowca, który porusza się we wszystkich kierunkach w reakcji na siły działające na statek, stabilizowany przez olinowanie, które, o ile wytrzyma, chroni go przed destrukcyjnymi wychyleniami w jakimkolwiek kierunku.

Z punktu widzenia teorii chaosu sytuacja taka jest daleka od równowagi, bowiem żadna konfiguracja nigdy nie odtwarza się w poprzedniej formie, a po zmianach, które przechodzi, może przejściowo ustabilizować się w jednym z bardzo wielu możliwych stanów równowagi. Każdy z tych stanów może dostosować się do niewielkich zmian, w zakresie jednej lub kilku zmiennych, pozostając przy tym bez zmian jako całość. W praktyce takie zmiany bywają ciągłe i powszechne (Gleick 1988; Laszlo 1986, s. 154). Tutaj prawdopodobnie występuje Luhmanowska „instytucjonalizacja chwiejnej równowagi” (Luhmann 1982, s. xxvii).

Kodowanie binarne jako mechanizm stabilizujący ma swoje odpowiedniki w świecie biologii. W przekazywaniu bodźców wewnątrz ciała ludzkiego zarówno wegetatywny układ nerwowy, jak i układ zmysłowy/ruchowy działają za pośrednictwem elementów o przeciwstawnych tendencjach. Układ przywspółczulny – zachowawczy i przywracający siły, działa w zgodzie z układem współczulnym – mobilizującym do walki, strachu i ucieczki, stabilizując takie funkcje jak rytm serca i oddech. Kończyny utrzymują we właściwym miejscu i poruszają antagonistyczne układy mięśni zginaczy i prostowników,

z których każdy kieruje się tylko w jedną stronę. Wiele innych stanów równowagi występuje w organizmie, jak np. objętość i gęstość płynów, równowaga pH, równowaga cukru itd. utrzymując chemiczne mechanizmy pobudzenia i hamowania hormonalnego i enzymatycznego (Bayliss 1966; Noback, Demarest 1967/1982; Toates 1975). Tak jak w systemie społecznym Luhmanna (1982) nie ma żadnych dowodów na istnienie jakiegokolwiek punktu ani układu odniesienia, który określałby punkt równowagi tych podsystemów, tak jak to dzieje się w przypadku regulatorów technologicznych występujących w maszynach zbudowanych przez człowieka. Sprzężenie refleksyjne tego rodzaju funkcjonuje bez zarzutu (w sposób samoodnoszący), jeżeli działają procesy odwracania znaku lub kumulacji oraz jeżeli istnieje właściwa zdolność przyrostowa lub kompensująca (Jones 1973, s. 107). „Normalny” to spostrzeżenie dokonane z zewnątrz. Złożone systemy tego rodzaju bywają jednakże kruche i podatne na katastrofy, o ile nie są krzyżowo połączone z innymi wewnętrznymi systemami w celu ograniczenia zakresu dodatniego sprzężenia zwrotnego (DeAngelis, Post, Travis 1986, s. 12 i n.).

Nowoczesne społeczeństwo krzyżujących się procesów konfliktowych ma więc charakter samostabilizujący. Wszelako nie ma powodu utrzymywać, że jakaś szczególna konfiguracja sił społecznych, zachodząca w danym momencie, jest pożądana lub z konieczności najlepsza. Chociaż podsystem polityczny nie jest (lub już nie jest) fundamentem społeczeństwa, to właśnie ten podsystem dysponuje funkcją podejmowania wspólnych decyzji wiążących społeczeństwo. Państwo lub rząd to tylko jeden ze zbiorowych aktorów wśród wielu innych, lecz powodowany pychą lub innymi względami z reguły bierze na siebie odpowiedzialność, przynajmniej za utrzymywanie integralności społeczeństwa wobec zewnętrznych zagrożeń lub zakłóceń wewnętrznych. Domaga się wówczas legitymizacji dla procesu osiągania celów legitymizowanych w procesie wyborczym. Oczywiście, w rzeczywistości ani rząd, ani państwo nie jest pojedynczym aktorem, ani nawet aktorem zbiorowym, ale ławicą zbiorowych aktorów, z których każdy ma szczególne obowiązki, chociaż niekoniecznie działają oni zgodnie, co więcej, niekoniecznie

bywają świadomi tego, co robią nawzajem, i czasami podejmują sprzeczne działania podyktowane własnymi instytucjonalnymi interesami. Dla celów niniejszej pracy wprowadzanie takiego rozróżnienia nie jest konieczne.

Tak więc podsystem polityczny przyjmuje od czasu do czasu na siebie takie obowiązki i podejmuje interwencje, uznając, że społeczeństwa nie można pozostawić samemu sobie, nawet jeżeli jest stabilne. To prowadzi do kolejnego zagadnienia – interwencji rządu w świecie samoodniesienia.

4. Rządzenie w samoodnoszącym się społeczeństwie

Interwencja publiczna stanowi poważny problem dla teorii autopoietycznej. Konstruktivistyczny pogląd jej twórców zakładał po pierwsze, że nie istnieje wiedza o wewnątrzsystemowych relacjach, która może zostać przyswojona poza granicami systemu. Wszystko, co powiedziano o wewnętrznych relacjach systemu, jest stwierdzeniem obserwatora zewnętrznego (czyli osoby) (Maturana, Varela 1980, s. xxii). To wersja dającego się udowodnić efektu rzeczywistego (*demonstrable real effect*) w psychologii społecznej organizacji, który legł u podstaw badań opartych na obserwacji uczestniczącej, teorii działań społecznych. Odwołują się do niej również badacze – autorzy programu reform, którzy nie opierają się na teorii autopoietycznej, lecz dopatrują się źródła wielu niepowodzeń regulacyjnych w niewłaściwych działaniach implementacyjnych spowodowanych niezajomością systemu docelowego (np. Mayntz 1983a). Po drugie, samoodnoszenie się oznacza, że żadna instrukcja pochodząca z zewnątrz systemu nie może przeniknąć do jego wnętrza przez granicę pomiędzy systemami. Wszystko, co zostaje powiedziane o systemie zewnętrznym, jest stwierdzeniem obserwatora zewnętrznego. System doświadczający zaburzeń we własnym otoczeniu przypisze im własne znaczenia. Zgodnie z tymi znaczeniami, system samoodnoszący się może zmodyfikować swoją strukturę wewnętrzną (w ramach ograniczeń narzuconych przez podstawowe cechy organizacji). Wydarzenia zewnętrzne nie determinują zmian wewnętrznych, są jedynie przyczyną ponownego ustanowienia

tożsamości. To z kolei wersja powszechnie znanej doktryny problemów komunikacyjnych, jakie występują pomiędzy organizacjami oraz w ich obrębie ze względu na istnienie wyspecjalizowanych języków dyskursu w różnych miejscach i na różnych poziomach hierarchii – doktryny, która pojawiła się na długo przed teorią autopoietyczną (por. Deutsch 1963, s. 214; Simon, Smithburg, Thompson 1950, rozdział X).

Z wyżej wymienionymi spostrzeżeniami ściśle związane są pytania, jak system samoodnoszący może obserwować sam siebie i budować refleksję nad efektami własnych zmian, nie wspominając o tym, jak jeden system może obserwować system inny itd. Tym bardziej możliwości rządzenia przez jeden podsystem społeczny (polityczny) innym lub sterowania społeczeństwem jako całością wydają się odległe. „Sterowanie jest tylko wewnętrzną operacją jednego systemu, nawet jeżeli kieruje się ku otoczeniu tego systemu, co często ma miejsce w przypadku podsystemu politycznego” (van Twist, Schaap 1991, s. 41).

Jak ujął to Teubner (1992, s. 622), jeżeli państwo postanowi zamrozić ceny w gospodarce, może tego dokonać tylko dzięki wytworzeniu takiego szumu (*noise*) w otoczeniu systemu prawnego, aby system ten zmienił swój wewnętrzny porządek przez takie operacje kognitywne i normatywne, które spowodują powstanie prawa kontroli cen, a to prawo z kolei może spowodować jedynie zainicjowanie dalszego działania o charakterze prawnym. Prawo *per se* nie wywołuje zmian, za wyjątkiem tworzenia impulsu w otoczeniu systemu gospodarczego, do których system ten (jeżeli musi) wewnątrznie się przystosuje.

Normy prawne, jeżeli w ogóle pojawią się w kalkulacji ekonomicznej, traktowane są nie z punktu widzenia swej zasadności normatywnej, jak wewnątrz systemu prawnego, lecz jako element kalkulacji kosztów i korzyści. Rozumienie norm prawnych jako relacji skali sankcji z nimi związanymi, z jednej strony, a prawdopodobieństwem ich wystąpienia z drugiej strony jest działaniem racjonalnym z ekonomicznego punktu widzenia (Teubner 1992, s. 623).

Tak jak w pierwotnym sformułowaniu komórki zamknięte organizacyjnie mogą utworzyć strukturę, łącząc się z innymi komórkami, co prowadzi do powstania systemów autopoie-

tycznych drugiego rządu. Przedstawiciele nauk społecznych odwołujący się do autopoietyki wypracowali wiele bardzo wartościowych analiz sprzężeń strukturalnych, powiązań, współzależności, współewolucji, ingerencji i innych narzędzi, podejmując próbę wyjaśnienia od strony technicznej, jak samoodnoszące się systemy mogą wzajemnie wpływać na inne (por. Jessop 1992; Luhmann 1988; Teubner 1986; 1988; 1992; Teubner, Willke 1984; Willke 1983). Nie możemy tutaj omówić wszystkich tych opracowań, przyjmijmy jednak założenie, że samoodnoszące się systemy współistniejące w otoczeniu mogą nauczyć się, jak inicjować, pobudzać lub wpływać na zmiany w innym systemie. Czy jak w przypadku podsystemu politycznego nazwiemy to regulacją sieciową (*nexus regulation*), sterowaniem, rządzeniem, perswazją, czy jakkolwiek inaczej, jest to sprawą kontekstu i doboru wyrażań, pod warunkiem, że zdajemy sobie sprawę, że żadna z czynności tak nazywanych w rzeczywistości nie przynosi spodziewanych rezultatów. Nie ma tu łańcucha przyczynowo-skutkowego. Sterowanie, zdaniem Twista i Schaapa (w ślad za Luhmannem 1991, s. 41), staje się problemem tylko wtedy, gdy człowiek porwany słowami, których sam używa, spodziewa się zaistnienia takiego łańcucha. Spostrzeżenie to tworzy przesłanki do sformułowania głównej tezy niniejszego artykułu.

5. Możliwości sterowania

Jakie więc istnieją możliwości politycznej interwencji w działanie innych podsystemów społecznych, zgodne z konstytuującą je cechą samoodniesienia? Literatura opisująca autopoiezę społeczną poddaje trzy główne możliwości: dotowanie (*subsidization*), neokorporacyjność (*neocorporatism*) i prawo refleksyjne (*reflexive law*).

Nie jest prawdą, że systemy autopoietyczne są całkowicie wyizolowane od swojego otoczenia. Dla własnych procesów metabolicznych, odmiennych od samokreacji podstawowej struktury i tożsamości, żywe systemy potrzebują dopływu energii z zewnątrz. Systemy społeczne, nawet jeżeli składają się wyłącznie z komunikacji, tak samo potrzebują dopływu energii. Dotacje finansowe można więc postrzegać jako odpowiednik takiego dopływu energii. Dotacje rządowe są bardzo

znany narzędnikiem, jedną z najwcześniejszych alternatyw wobec reżimów regulacyjnych (*regulatory regimes*) (Brigham, Brown 1980; Hood 1983; Luhmann 1981; Mayntz 1983a; Savas 1977; Stebut 1988; Weidenbaum 1969), prowadzącym do tego, co Salamon (1981; 1989) nazwał „rządem osób trzecich” (*third-party government*), wykorzystującym administracyjne możliwości ciał społecznych na szczeblu krajowym i lokalnym. Dotacja rządowa może dla tych ciał oznaczać różnicę pomiędzy rozpadem i przetrwaniem. Przyznawanie takich dotacji, pożyczek czy subsydiów odbywa się pod pewnymi warunkami, czasami nawet niewypowiedzianymi wprost i, rzecz jasna, dotyczą ich wszystkie problemy związane z próbami ich regulowania. Podejście to reprezentuje przechodzenie od procesów metabolicznych do tożsamościowych. System docelowy albo nie odbierze przesłania, albo próbuje się do niego dostosować, narażając się na naruszenie własnej autonomii samokreacji – zostaje „skolonizowany” przez system polityczny (Habermas 1981, s. 542) i z nim utożsamiony.

Drugie rozwiązanie proponowane w postregulacyjnej literaturze ma charakter neokorporacyjny. Aktorzy polityczni wchodzą w pewien rodzaj współprodukcji (*coproduction*) z innymi aktorami gospodarczymi lub społecznymi poprzez wspólne członkostwo albo komunikację z ciałami pośredniczącymi, aby wykorzystać do celów politycznych (zwykle nazywanych wtedy „interese społecznym”) wewnętrzne samoregulacyjne możliwości wielkich firm i innych organizacji (Schultze 1977; Stone 1975). W szczególności dotyczy to przemysłowych i branżowych stowarzyszeń, które stanowią istotny czynnik mobilizujący sektor prywatny we wszystkich krajach rozwiniętych.

Większość regulacji wprowadzanych w USA (Bardach, Kagan 1982, s. 217) nie leży w kompetencji urzędników publicznych, lecz inspektorów, audytorów i innych specjalistów zrzeszonych w prywatnych organizacjach. Znaczna liczba standardów wprowadzanych w życie i egzekwowanych to standardy formułowane przez stowarzyszenia producentów, ekspertów branżowych i inne organizacje niepubliczne. W Niemczech istnieje długa tradycja takich stowarzyszeń, zwanych *Spitzenverbände* lub stowarzyszenia branżowe (*peak associations*). Niektóre

z nich mają status prawny organizacji publicznych, a członkostwo w nich jest obowiązkowe dla osób podejmujących działalność w danej branży (Offe 1986). Państwo spodziewa się, że nie będzie musiało nadzorować ich działalności. W Wielkiej Brytanii zawody prawnicze, medyczne i inne mają ustawowo zagwarantowaną samorządność. Wywołuje to wiele kontrowersji, np. czy regulacja londyńskich rynków finansowych powinna pozostać dobrowolna, czy też powinna zostać wprowadzona z mocy ustawy, tak jak w USA.

Polityczny podsystem stojący w obliczu stale narastającej złożoności stara się wywiązać ze swojego zadania podejmowania wiążących decyzji zbiorowych, jest więc zainteresowany zachęcaniem do powstawania stowarzyszeń branżowych, zwłaszcza w obszarach zainteresowania polityki, w których istnieje ich niewiele, tak jak w sprawach rodzinnych społecznych i w zakresie problematyki społeczności lokalnych (Mayntz 1993, s. 19). Schmitter uważał rozwój takich organizacji pośredniczących za warunek możliwości rządzenia (*governability*) (1986, s. 292–293). Interakcja społeczna zachodząca pomiędzy większymi instytucjami, z których każda jest do pewnego stopnia bardziej przejrzysta od instytucji mniejszych, staje się bardziej przewidywalna niż skumulowane skutki wyborów mniejszych organizacji (Mayntz 1993, s. 18).

Czy ciała pośredniczące są systemami samoodnoszącymi? Koppen (1991) próbuje pogodzić analizę opartą na zróżnicowaniu interesów (np. producentów, konsumentów, aktywistów ochrony środowiska, pracowników urzędów skarbowych) z analizą społecznej autopoiezy opartej na systemach społecznych (np. gospodarka, rodzina, prawo, polityka), w których różnice polegają na kodach i binarnych przeciwieństwach. Dochodzi do wniosku, że (a) samoodnoszenie się jako takie tworzy pewną formę interesu, (b) istota negocjacji i godzenia interesów nie różni się zbytnio od rozszyfrowywania kodu i konwersji. Skupisko rzeczników różnych interesów (lub udziałowców) niemal na pewno reprezentuje różne podsystemy społeczne i może funkcjonować tylko wtedy, gdy ich członkowie potrafią się porozumieć, to znaczy, nauczyć się wyspecjalizowanych języków innych podsystemów i ich cech charakterystycznych na tyle, aby zainicjo-

wać dialog. Tylko wtedy dana grupa może dokonywać transakcji handlowych w odniesieniu do określonych interesów.

Jednak oznacza to, że członkowie grupy – niegdyś przedstawiciele autopoietycznych podsystemów społecznych – nie są już wyłącznie członkami tych podsystemów. Poprzez własne doświadczenie współdziałania wypracowali nowy wspólny kod lub środek wyrazu i porozumiewania się nie w pełni dostępny osobom niebędącym członkami tej grupy, i w ten sposób sami osiągnęli autopoietyczne zamknięcie (*autopoietic closure*). To spostrzeżenie, jak już wcześniej zaznaczyliśmy, stanowi teoretyczne ujęcie wspólnego doświadczenia procesu tworzenia się więzi pomiędzy pośrednikami, członkami organizacji pośredniczących i zespołów negocjacyjnych.

Ta sama analiza może posłużyć do teoretycznego opisu oddziaływań zachodzących pomiędzy organizacjami branżowymi, które, jeżeli składają się wyłącznie z firm lub innych organizacji należących do tego samego podsystemu społecznego, mogą napotkać problemy kodu autopoietycznego związane z obecnością kilku samoodnoszących się organizacji, nie wspominając o konflikcie interesów. Ponadto jeżeli organizacje te posiadają umocowanie konstytucyjne i jeżeli istnieją przepisy wymuszające obowiązkowe w nich członkostwo oraz gdy ich opinii zasięgają rządy, także natrafiają one na problemy międzysystemowe.

Niektóre rządy bez wykorzystywania regulacji i dotacji przekonały takie stowarzyszenia do uwzględnienia polityki publicznej w relacjach ze swoimi członkami. W pozostałych przypadkach rządy wynegocjowały kompromisy w zakresie licencjonowania, obejmujące rodzaje produktów, rynek, standardy produkcji, bezpieczeństwa itd., lecz pozostawiły stowarzyszeniom faktyczne decyzje operacyjne, kontrolę i procedury certyfikacji. Jeżeli trzeba wprowadzić zmiany o charakterze prawnym, rząd, który prowadził z takim stowarzyszeniem pertraktacje co do ich warunków i otrzymał z jego strony zobowiązanie polecenia ich swoim członkom, z powodzeniem przezwycięża bariery autopoietyczne. Istotą neokorporacyjnych pertraktacji trójstronnych, zdaniem Mayntza, jest „wzajemne wykorzystywanie przez stowarzyszenia branżowe reprezentujące kapitał, pracę i rząd możliwości wywiera-

nia wpływu, jakimi dysponują pozostałe strony” (1983a, s. 140).

Trzeci sposób interwencji systemu politycznego w działanie innych podsystemów społecznych to prawo refleksyjne. Refleksyjność jest cechą wszystkich samoodnoszących systemów. Luhmann (1966; 1982, s. 95) zdefiniował go jako zastosowanie charakterystycznego procesu systemowego do samego procesu, np. myślenie o myśleniu, obliczanie kosztu kalkulacji kosztów, podejmowanie decyzji o podejmowaniu decyzji lub, w przypadku prawa, normatywne przyjmowanie norm. Refleksyjność to cecha, która podnosi wartość takiego procesu dzięki umożliwieniu jednostce uporania się ze złożonością jej otoczenia.

Samoodnoszący się system, zdaniem Teubnera (1986, s. 316), zawsze znajduje się w niebezpieczeństwie samozamknięcia (*self-closure*) – oddzielenia się od swojego otoczenia – i potrzebuje wsparcia z zewnątrz, aby przyswajać, czyli przekładać na swój własny język pewne wpływy otoczenia. Refleksyjne prawo i polityka mogą służyć jako „instytucje kompensujące integrujące wymogi otoczenia z systemem, lecz jednocześnie nie dezintegrując jego warunków samoodtworzenia się i reprodukcji” (Teubner 1986, s. 316). Zbiorowa odpowiedzialność społeczna (*corporate social responsibility*) jest dobrym przykładem, wbudowywania w działania gospodarcze „celów strony społecznej” (Willke 1982, s. 17, cytata za: Teubner 1986, s. 316). Proces ten wymaga silnych nacisków zewnętrznych wspieranych przez działania polityczno-prawne, najlepiej nie w formie „nie rób tego” lecz raczej jako narzucenie organizacji wewnętrznych zasad, strategicznej interwencji w proces podejmowania jej decyzji. Taka interwencja powiedzie się, o ile uwzględni samoodnoszącą się strukturę systemu docelowego, np. korzystając ze strategii zagrożenia zyskiem w stosunku do instytucji gospodarczych. Jednak dla wywierania zewnętrznych nacisków na systemy społeczne w celu uzewnętrznienia ich samoodniesienia konieczna jest znacząca siła polityczna i społeczna (Teubner 1986, s. 317).

Organizacji posiadającej osobowość prawną (np. korporacji) można zalecić przyjęcie konstytucji, która będzie regulować jej wewnętrzne działania, prawa własności można przekazać osobom dotychczas ich nieposiadającym, a procedury po-

dejmowania decyzji mogą ulec przekształceniu. Historyczne przykłady to prawna instytucjonalizacja negocjacji umów zbiorowych oraz prawa do współokreślania lub współudziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w Niemczech (Teubner 1986). W amerykańskiej literaturze regulacyjnej pełno jest przykładów podobnych regulacji proceduralnych, wprowadzania minimalnych standardów, wymogów mianowania wyspecjalizowanych pracowników na pewne stanowiska, kryminalizacji pewnych rodzajów zachowań itd. (por. np. Bardach, Kagan 1982).

6. Równowaga sił

Ten mechanizm uzewnętrzniania samoodniesienia pod wpływem politycznego nacisku stanowi godny uwagi pomost pomiędzy „nieuściepliwą surowością autopoiezy” (Teubner 1989, s. 95, cytata za: Koppen 1991, s. 144) i wymogami rządzenia samoodnoszącym społeczeństwem. Tutaj przeanalizujemy tylko jeden z jego aspektów, mianowicie spostrzeżenie Teubnera, że wszystkie takie interwencje – „istotne elementy prawa refleksyjnego” – „mają na celu zmianę układu sił w ramach rozpatrywanego podsystemu” (1986, s. 317). Chociaż nie są to jedyne sposoby zastosowania refleksyjnego prawa do osiągnięcia pewnych celów społecznych, zdaniem Teubnera (1986, s. 317), strategia „wyrównywania sił” poprzez „publiczną kontrolę nad prywatnym rządem ma sens tam, gdzie istnieją symetryczne relacje sił w grze o sumie zerowej, gdzie korzyści jednej strony oznaczają straty drugiej, a optymalny stan to chwiejna równowaga sił. Rolą prawa jest wtedy ograniczanie nadużywania władzy i stabilizacja równowagi – „klasyczny pogląd na rolę prawa wobec siły” (Teubner 1986, s. 318).

Istnieją dwie możliwości rozwinięcia tej myśli. Po pierwsze, jak już zasugerowano w poprzednim podrozdziale, prawo może dążyć nie tyle do ustanowienia możliwej do uzyskania w dynamicznym systemie homeostatycznej równowagi, ile do uzyskania pewnego stanu stabilności. Jeżeli możliwych jest kilka stanów takiej stabilności, podejmujący interwencję z zamiarem zrealizowania pewnego celu społecznego może zdecydować wybrać jeden z nich. Zmiana równowagi sił w konkretnej sytuacji społecznej niekoniecznie pociąga za sobą wyrównywanie sił wszędzie.

Pomysł zarządzania równowagą sięga czasów Arystotelesa. „Jest więc oczywiste, że najdoskonalsza społeczność polityczna musi znajdować się wśród tych, którzy lokują się w środku hierarchii, a stany te najlepiej się konstytuują, gdy stanowią większą i bardziej znaczącą część, jeżeli to możliwe, niż obie pozostałe [niższe i wyższe] rangi albo, jeżeli to niemożliwe, przynajmniej jedna z pozostałych, więc zaangażowanie jej w równowagę sił, zapobiegnie dominacji jednej lub drugiej strony” (Arystoteles, tłum. 1912, księga 4, rozdział 11, kol. 1295 b).

Jest to także klasyczna koncepcja obowiązująca w stosunkach międzynarodowych. Dla Hobbesa równowaga sił pomiędzy suwerenami była naturalnym skutkiem wojny, a już w XIX w. zaczęto ją postrzegać jako cel polityki, który należy realizować przez zmieniające się sojusze (Wight, Bull, Holbraad 1979).

Ciekawe, że oba przywoływane przez Teubnera przykłady historycznych interwencji prawa refleksyjnego (negocjacje zbiorowe i prawa pracowników do współudziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem) obejmują mechanizmy umożliwiające zachowanie równowagi w sytuacji binarnych par kodu (np. pracodawca – pracownik), jak pokazano w poprzednim podrozdziale. Spostrzeżenie to sugeruje drugą możliwość rozwinięcia propozycji Teubnera.

Jeżeli instytucja kompensacyjna dąży do zmian w układzie sił w obrębie podsystemu społecznego, czy nie może też dążyć do zmiany innych układów środkami odmiennymi niż prawo refleksyjne? Można sobie wyobrazić podejmowanie starań w celu zmiany równowagi warunków rynkowych w gospodarce, warunków prawnych rozstrzygania sporów pomiędzy stronami sporu na sali sądowej, wyborczych losów osób piastujących stanowiska polityczne i osób do nich aspirujących albo równowagi pomiędzy biegunami wszelkich innych tworzących własną tożsamość kodów binarnych w podsystemie zgotycznym lub w parach wzajemnie odwołujących się do siebie organizacji. Tym czwartym sposobem sterowania przez system polityczny innymi podsystemami w samoodnoszącym się społeczeństwie zajmiemy się w dalszej części artykułu.

Jak już zauważyliśmy, gdy system mechanizmów gwarantujących zachowanie równowagi,

jak np. obowiązujących w dziedzinie stosunków pomiędzy pracodawcami i pracownikami, działa właściwie, dziedzina ta sama się reguluje, można więc oczekiwać, że rząd ucieszy się z tego i zajmie się innymi sprawami. Istnieją jednak dwa główne powody, dla których samoregulujący się sektor nie bywa pozostawiany samemu sobie. Po pierwsze, może on zwracać się do kompensatora o interwencję w przypadku, gdy jedna ze stron zaczyna zdobywać rozstrzygającą przewagę, co grozi zakończeniem samoregulacji (i rozpadem parzystego układu jako takiego), o ile nie zostanie to w jakiś sposób powstrzymane (przywrócenie równowagi w rozumieniu Teubnera [1986, s. 318]), po drugie, wzajemny antagonizm może pójść drogą niezgodną ze sposobem realizacji funkcji społecznych przez system polityczny, lub z poglądami rządu na zobowiązania ideologiczne i inne. Z tych względów rząd może podjąć interwencję w zakresie ustalanie równowagi sił.

7. Manipulowanie równowagą

Zasada manipulacji konfliktem dla własnych korzyści posiada bardzo bogatą, wielowiekową tradycję i jest mocno eksponowana w tradycyjnych maksymach Machiavellego na temat rządzenia i kolonializmu, jak np. dziel i rządź. Co ciekawe, pozostaje ona w znacznie powszechniejszym użyciu w aktualnej praktyce rządzenia, niż mogłyby to sugerować jej niegodne praktyki. Podmioty zarządzające sprawami w zakresie rekreacji dostarczają bardziej subtelnych wzorców wykorzystania jakże skutecznego zjawiska handikapu – w wyścigach konnych, w golfie i innych sportach, nawet podczas zawodów w przeciąganiu liny na kościelnym pikniku. Handikap bywa wymyślnym mechanizmem dla zapewnienia (oczywiście w ramach reguł gry) tego, co inna sportowa metafora określa jako wyrównanie szans, w celu bardziej sprawiedliwego rozegrania wyścigu lub partii w sytuacji, gdy uczestnicy reprezentują wysoce zróżnicowany poziom umiejętności.

Dalszych przykładów historycznych pochodzących z dziedziny stosunków pomiędzy pracodawcami i pracownikami dostarcza długa lista praw przyjętych przez rząd socjaldemokratyczny w Szwecji we wczesnych latach 70. XX w., których celem była „poprawa położenia robotników

o ograniczenie praw pracodawców”. Zaliczały się do nich prawo do współstanowienia (*co-determination*), bezpieczeństwo zatrudnienia, prawa pracowników do pracy na rzecz związku w płatnym czasie pracy, przepisy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, urlopy na doksztalcanie, prawo do wypoczynku, zasady przejścia na emeryturę itd. (Rehn, Viklund 1990, s. 309). Zmiany prawodawstwa w tej samej dziedzinie, chociaż na korzyść drugiej strony, wprowadził w następnej dekadzie konserwatywny rząd Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii: ograniczenie praw pracowników do pikietowania zakładów niebędących ich miejscem pracy, likwidacja jednostek badających płace i komisje płac dla słabo opłacanych zawodów, określenie członkostwa w związkach zawodowych jako niezgodne z zasadami bezpieczeństwa narodowego w rządowym centrum informacyjnym, anulowanie wymogu przynależności pracowników do określonego związku zawodowego, umożliwienie pracodawcom sądowego dochodzenia odszkodowań od związków ogłaszających strajk bez uprzedniego głosowania, wprowadzenie wymogu dla każdego związku zawodowego posiadającego fundusz polityczny, żeby poddawał tę sprawę pod tajne głosowanie swoich członków co 10 lat itd. (Crouch 1990, s. 330–332).

W obu tych krajach nadal pozostała jednak nienaruszona zasada, zgodnie z którą negocjacje płacowe i negocjacje dotyczące warunków pracy to sprawy do uzgodnienia pomiędzy dwoma stronami – pracodawcami i pracownikami – wolne od ingerencji państwa. Dlatego nawet te zakrojone na szeroką skalę zmiany ustawowe w prawie pracy można postrzegać jako rzeczywiste działania rządu mające na celu zmianę warunków gry przez zdecydowane opowiedzenie się po jednej stronie przeciwko drugiej, w celu wbudowania żądań społecznych w samoodnoszący się system. Jednocześnie rządy tych krajów starały się nie niszczyć systemowych warunków samoodtworzenia się (*self-production*), pragnąc zachować technikę negocjacji pomiędzy elementami pary jako preferowany sposób osiągania stanu stabilności w tej dziedzinie. W tym samym czasie rządy różnych innych krajów europejskich zamrażały płace lub określały dopuszczalne kwoty podwyżek w różnych wersjach polityki dochodowej, nie tyle regulując negocjacje zbiorowe, ile zastępując je.

Doprowadziło to do zupełnego zniszczenia samoregulacji w ramach układów binarnych.

Większość z powyższych interwencji miała charakter refleksyjnych zmian prawnych w zakresie zarządzania. Dlatego propozycja brytyjskiego rządu wprowadzenia dotacji, zachęcającej członków związków zawodowych do oddawania głosów drogą pocztą w wyborach, w celu osłabienia wpływów działaczy związkowych na zebraniach związkowych, należy raczej uznać za przykład manipulacji. Podobny przykład można odnaleźć w bardzo ważnym zbiorze działań ustawodawczych w Niemczech po II wojnie światowej, powołujących instytucję *Mitbestimmung* (współstanowienia) (przykład Teubnera ilustrujący nałożenie konstytucji właściwie wszystkim firmom w kraju). Przyjęta w tych ramach ustawa z roku 1976 ustanowiła wymóg zapewnienia części miejsc w radach nadzorczych dla przedstawicieli związków zawodowych. Przepis ten dopuszczał zajmowanie części z tych miejsc przez osoby niezatrudnione w danych firmach, umożliwiając w ten sposób delegowanie urzędników rządowych w radach nadzorczych większych firm z pełnym prawem dostępu do informacji (Streeck 1984, s. 408). Być może takie rozwiązanie też ma charakter manipulacji, naginania obowiązujących oficjalnie reguł gry, zamiast ich zmiany. W tym i w innych przypadkach praktycznego zastosowania tej zasady nie musi być nic niewłaściwego ani tajnego (por. Balch 1980; Goodin 1980).

Przykładem praktycznego wykorzystania tej samej strategii ustalania warunków równowagi w celu osiągnięcia celu politycznego jest wpływ zgromadzenia ustawodawczego na praktyczne wdrożenie konkretnej ustawy lub zasady prawnej w sądach przez zmianę np. podstaw prawnych do występowania na drogę sądową lub strony, na której spoczywa ciężar dowodowy. Niewykluczone, że najciekawszą cechą tego rodzaju interwencji jest jej zaskakująca wszechobecność w podsystemie gospodarczym.

8. Rząd i rynki

Rynek jest kolejnym przykładem zbiorowiska przeciwstawnych maksymalizatorów, być może bardziej w teorii niż w praktyce, otoczonym bardzo silną barierą ideologiczną skierowaną

przeciwko ingerencjom rządu. Niemniej jednak od czasów Adama Smitha przyjmuje się powszechnie, że każdy prawdziwy rynek w taki czy inny sposób jest osadzony w prawie i w polityce. W terminologii ekonomicznej istnieje także dobrze ugruntowane konwencjonalne rozróżnienie pomiędzy regulowaniem rynków i interwencjami rynkowymi. To pierwsze polega np. na stwarzaniu ram prawnych w celu umożliwienia ich efektywnego funkcjonowania, zapewnienia dotrzymania umów, dbałości o walutę oraz uznawania negocjacji zbiorowych albo na podejmowaniu działań rządowych, aby zapobiec lub naprawić ułomności rynku przez przepisy antymonopolowe, systemy ubezpieczeń powszechnych, kompensację efektów zewnętrznych itd. Natomiast interwencje w działanie rynku w tym kontekście polegają na wkroczeniu na rynek rządu jako uczestnika gry rynkowej w charakterze czynnika gospodarczego przez np. wykorzystanie ogromnej siły nabywczej w celu wymuszenia spadku cen, wyprzedaży obcych walut, aby wzmocnić własną lub wywieranie nacisku na rynek pracy jako masowy pracodawca. Ta powszechna praktyka wiąże się z ostrzeżeniem Luhmanna (1982, s. 123), że podsystemu społecznego nie wolno utożsamiać z jego instytucjonalnym przejawem – tutaj rząd nie działa politycznie, lecz gospodarczo.

Rządy często wykorzystują różne sposoby interwencji, które nie zaliczają się do żadnych z wyżej wymienionych grup, pozwalając potężnym samoodnoszącym się mechanizmom rynkowym działać w charakterystyczny dla siebie sposób – godzić przeciwstawne, lecz komplementarne względem siebie interesy i tworzyć efektywność alokacyjną – realizując cele polityczne rządu dzięki uzupełnianiu tych mechanizmów lub manipulowaniu nimi na doskonale znane sposoby. Spore obszary tego rodzaju oddziaływań makroekonomicznych często bywają charakteryzowane jako keynesowskie – w tym sterowanie popytem za pośrednictwem wydatków publicznych, działania stymulujące rozwój poprzez dostarczanie firmom niedrogich miejsc do prowadzenia działalności, organizowanie lub dotowanie szkoleń przemysłowych lub technicznych oraz wywieranie wpływu na rynki finansowe poprzez manipulowanie wysokością stóp procentowych banku centralnego – z definicji

nie mają ani regulacyjnego, ani bezpośredniego charakteru. Są działaniami, mającymi na celu uniknięcie pewnego wybranego przez rząd wyniku gry rynkowej i skierowanie rynków w stronę wyniku przezeń pożądanego, poprzez zarządzanie warunkami wymiany towarowej.

Oprócz wyżej wspomnianych działań interwencjonistycznych rządy rutynowo stosują mechanizmy rynkowe, aby realizować polityki o charakterze niegospodarczym. Istnieją trzy główne rodzaje takich działań: wykorzystywanie uprawnień do nakładania podatków jako narzędzia programowego, udzielanie gwarancji kredytowych oraz coś, co można nazwać informacją wyrównawczą (*remedial information*).

Opodatkowanie dóbr i usług przysparza koniecznych wpływów, lecz także wyraźnie w zróżnicowany sposób prowadzi do zmiany kosztów. Gdy rząd selektywnie nakłada podatki i przyznaje ulgi nie tylko, by zapewnić wpływy podatkowe, lecz aby wpłynąć na strukturę konsumpcji, zachęcając lub zniechęcając do wydawania pieniędzy na pewne rodzaje dóbr czy na pewne czynności, manipuluje mechanizmem cen dla celów politycznych (Bardach 1977, s. 253). Wysokie podatki od tytoniu i alkoholu dla osiągnięcia pewnych celów zdrowotnych, niska lub zerowa stawka podatku VAT na książki i prasę w celach oświatowych lub demokratycznych, niższa akcyza na benzynę bezołowiową i olej napędowy lub podatek węglowy dla ochrony środowiska – wszystkie tego rodzaju selektywne podatki od konsumpcji dóbr i usług to przykłady inżynierii społecznej realizowanej za pośrednictwem rynku. Nie znaczy to bynajmniej, że działania takie są błędne. Bódźce te działają chyba bardziej skutecznie niż przymusowe regulacje, a może nawet są bardziej pożądane z punktu widzenia moralnego (Schultze 1977), lecz same w sobie stanowią interwencję na poziomie mikro w relację pomiędzy kupującym i sprzedającym albo pomiędzy konkurującymi ze sobą sprzedawcami, która wykorzystuje rynkowe mechanizmy wyrównujące do realizacji celów rządu.

Podobnie gwarancja kredytowa oznacza, że rząd interweniuje w równowagę prywatnej transakcji na rynku finansowym pomiędzy prywatnymi aktorem, aby zlikwidować lukę, która prawdopodobnie nigdy sama by nie zniknęła – pomiędzy kryteriami bezpieczeństwa stosowa-

nymi przez bankiera i kondycją finansową osoby ubiegającej się o kredyt.

Informacje wyrównujące to działania rządu mające na celu ograniczenie asymetrii informacji, aby konsument mógł dokonać bardziej racjonalnego wyboru lub uniknąć podjęcia niekorzystnej dla siebie decyzji. Czasami bez regulacji i innych sankcji prawnych rząd może przekonać producentów do oznakowania produktów w zalecany sposób, czego klasycznym przykładem jest ostrzeżenie na każdej paczce papierosów sprzedawanej w USA i w Wielkiej Brytanii, które Balch nazywa „niewyraźnymi lampkami ostrzegawczymi” (*vague idiot lights*) (1980, s. 93). Jednak najczęściej stosowanym mechanizmem jest obowiązek ujawniania (*mandatory disclosure*), zgodnie z którym producent towarów lub usług jest prawnie zobowiązany do dostarczania określonych informacji klientom, pracownikom i społeczeństwu (Bardach, Kagan 1982). Metoda ta ma szerokie zastosowanie na detalicznym rynku żywności (np. data przydatności do spożycia, informacja o składzie) oraz w sektorze finansowym (stopy procentowe, standardowe opłaty za usługi itd.). Listy cen często wywieszane bywają w barach i w hotelach. Wszechobecny taksometr stanowi przykład obowiązkowego ujawnienia informacji wyrównującej.

Nie wszystkie informacje wyrównujące są zorientowane na rynek. Obowiązek jawności stosuje się też do rządu jako takiego, gdy istnieją ustawy o swobodzie dostępu do informacji. Organizacje działające w dziedzinie praw obywatelskich czynią wiele dla ograniczenia asymetrii informacji pomiędzy obywatelami i państwem.

Instrument służący do obowiązkowego ujawniania i wprowadzanie norm lub standardów dzieli cienka linia (na przykład miary i wagi lub bezpieczeństwo produktów). Jedną różnicą pomiędzy praktycznymi efektami ich działania jest to, że przymusowe regulacje drugiego rodzaju po prostu usuwają potencjalnie niebezpieczne towary z rynku, niszcząc samoodtwarzające się relacje tego segmentu rynku w szczególności, podczas gdy obowiązek ujawnienia zachowuje samoodtwarzanie, co pozwala rynkom na wycenę ryzyka (Bardach, Kagan 1982, s. 248). Ludzie, którzy wiedzą, że lubiany przez nich słodzik w pewnych warunkach może mieć pew-

ne niekorzystne efekty uboczne, mogą sami zdecydować, czy nadal go używać.

9. Polityczne chwytów poniżej pasa

Sfera polityczna, a zwłaszcza system partyjny i ordynacja wyborcza jest kolejną areną, na której działają antagonistyczne zbiorowiska odnoszące się do innych (*alter-referential*). Nierzadko rządy obniżają stawki podatku dochodowego tuż przed wyborami, nagle wynajdując w budżecie znaczne środki i wydają je dla zjednania sobie przychylności lokalnych społeczności, albo w uświęcony tradycją sposób manipulują granicami okręgów wyborczych (metoda do niedawna powszechnie stosowana w Irlandii Północnej) (Gallihier, DeGregory 1985, s. 24, 28). Takie interwencje w wolne i uczciwe wybory znane są często pod pojęciem chwytów poniżej pasa lub brudnych sztuczek. Do pewnego stopnia sytuacja ta ma jednak charakter samokorygujący właśnie dzięki istnieniu antagonizmów. Żadna partia polityczna nie będzie ociążać się z ujawnieniem domniemanych nieprawidłowości w działaniach swoich przeciwników, nawet jeżeli byłby to typowy przykład z rodzaju „przyganiał kocioł garnkowi”. Jeżeli jednak zastosowany chwyt mieści się na skali politycznego cyklu koniunkturalnego (Nordhaus 1975), może nie stanowić naruszenia prawa. Dla rządu powstrzymanie się od ujawniania niekorzystnych danych statystycznych do czasu zakończenia ważnych wyborów uzupełniających lub publikowanie kontrowersyjnych informacji w piątek późnym popołudniem albo tuż po zakończeniu sesji parlamentu to po prostu zwykłe politykierstwo, zwane także zarządzaniem polityką informacyjną. Proces polityczny, dzięki któremu działacze polityczni dochodzą do władzy, daje wiele możliwości wykorzystania własnych wpływów. Na nieco wyższym poziomie subtelności właściwie wykorzystane flaga narodowa, pieczęć prezydencka, ceremonialne obrzędy, gale i defilady wojskowe, a nawet obiekty architektoniczne (Edelman 1967; 1971; Lasswell, Fox 1979), wywierają niebagatelny wpływ na politykę.

W 1993 r. rząd brytyjski oskarżono o spowodowanie zapaści na rynku węgla (i zamknięcie prawie wszystkich brytyjskich kopalni węgla)

przez politykę cenową (państwowej) energii jądrowej (por. np. Beavis 1993). Zdaniem jednego z komentatorów, minister skarbu w przedstawionym jesienią budżecie na rok 1993 zmodyfikował zmienne równania dotyczące zakupu domu. Są to typowe przykłady omawianych tu interwencji.

10. Wprowadzenie kolibracji (*collibration*)

Strategia, która zachowuje tożsamość w tak wielu różnych kontekstach, potrzebuje własnej nazwy. We wszystkich idiomatycznych wyrażeniach – dzieli i rządzi, przechylenie szal, manipulowanie rynkiem, fałszowanie ksiąg, wyrównywanie szans, zmiana reguł gry itd. – występuje pewien wspólny czynnik. Wszystkie odnoszą się do zaburzenia równowagi, do jej ustanowienia lub do przesunięcia jej punktu.

Wydaje się, że nie istnieje nazwa rodzajowa dla takiej strategii, dlatego autor zaproponował kolibrację (*collibration*) (Dunsire 1990; 1993a; 1993b). Gdy masa odważników kładzionych na jednej szali wagi pocztowej zaczyna się zrównywać z masą listu położonego na drugiej, szale kołyszą się, oscylując łagodnie wokół punktu równowagi. Kolibracja oznacza ingerencję w ten proces poprzez wprowadzenie obciążenia lub kompensacji w taki sposób, aby ten układ osiągnął stan stabilny, którego w przeciwnym razie mógłby nie osiągnąć.

W biologicznych mechanizmach kontroli istnieje wiele analogii do wyżej wspomnianej czynności kolibracji. U człowieka bicie serca regulują wzajemne zależności trzech czynników: wewnętrznego rytmu mięśnia sercowego, adrenaliny uwalnianej przez współczulny układ nerwowy i acetylocholiny uwalnianej w przywspółczulnym układzie nerwowym. W mózgu podwzgórze śledzi na bieżąco sygnały wielu różnych czujników mierzących parametry krwi – ciśnienie, gęstość, zawartość tlenu itd. – i kolibruje równowagę pomiędzy dwoma układami nerwowymi. Podobnie ruchy kończyn odbywają się za pośrednictwem antagonistycznych układów mięśniowych. Zawartość płynów utrzymywana jest w granicach podtrzymujących życie poprzez selektywne hamowanie reniny lub wazopresyny w krwiobiegu itd. Jeżeli wie się wystarczająco dużo na temat działania takich systemów,

można dokonać interwencji z zewnątrz w tę wewnętrzną równowagę enzymów i hormonów, np. poprzez zastosowanie beta-blokerów lub wielu innych leków.

Na wyższych poziomach ludzkie interwencje w naturalną równowagę ekosystemów są dość częste. Zwalczanie szkodników przez sztuczne wprowadzenie gatunków drapieżnych jako alternatywy dla trucizn jest celową kolibracją (z wyjątkiem terminu). Toczy się także ożywiona debata, czy przypadkiem nieświadomie nie rozregulowaliśmy procesu formacji ozonu, a także do jakiego stopnia zachwialiśmy równowagę na niekorzyść ssaków morskich przez zatrucie oceanów dwufenylami polichlorowanymi. Jeżeli dążymy do kolibracji z naturą i podejmujemy interwencje we własnym interesie, musimy dołożyć wszelkich starań, by dokładnie wiedzieć, co czynimy. Nie inaczej ma się sprawa z interwencjami rządowymi w systemy społeczne.

11. Kolibracja: porównania i wnioski

Na gruncie teorii autopoietycznej analizuje się aktorów społecznych, którzy starają się realizować obowiązki społeczne przez sprawowanie rządów (nazwijmy ich administratorami), stając w obliczu dwóch poważnych problemów: (1) jak poradzić sobie z samoodniesieniem innych aktorów oraz (2) jak poradzić sobie z własnym samoodniesieniem. W tej części artykułu podsumujemy rozwiązania zaproponowane w artykule dla pierwszego problemu i rozpoczniemy dyskusję nad drugim problemem.

12. Samoodnoszenie systemu docelowego

Wszystkie cztery możliwe rozwiązania pierwszego problemu, które omówiliśmy – trzy znajdujące się w literaturze poświęconej kryzysowi regulacyjnemu (dotowanie, neokorporacyjność i prawo refleksyjne) oraz dodatkowo kolibracja – oddziałują przez przeobrażanie autopoiezy systemów społecznych i aktorów w sprzyjające okoliczności. Administrator nie musi myśleć o rzeczywistym administrowaniu nimi, tylko zastanawia się, jak znaleźć sposób włączenia się w ich samorządzenie i zaprzęgnięcia ich do realizacji celów publicznych przez wykorzystanie

nie powszechnie znanych narzędzi rządzenia: gospodarczych, prawnych i informacyjnych (lub marchewki, kija i kazania, by odwołać się do Brujina, Heuvelhofa [1991, s. 161]).

W przypadku dotacji kluczem jest dokonanie wyboru aktora społecznego lub instytucji, często z sektora społecznego, który już wykonuje to, co administrator uważa za usługę publiczną, i po prostu zadbanie o jego metaboliczne przetrwanie. Działaniem aktora nie można sterować bez zagrożenia dla jego procesów samokreacji i tożsamości, lecz przez wspomaganie jego fizycznego przetrwania administrator wywiera wpływ na społeczeństwo.

Podjęcie neokorporacyjne, zgodnie z którym administratorzy najpierw starają się ograniczyć różnorodność systemu poddawanego ich kontroli (Ashby 1956) przez kreowanie warunków sprzyjających tworzeniu zbiorowości aktorów społecznych lub ciał pośredniczących, a potem rozpoczynanie negocjacji lub partnerskie współdziałanie z takimi ciałami, jest hybrydą ułatwiania (*facilitation*) lub wsparcia metabolicznego i stosunkowo delikatnego sterowania strukturalnego (trochę marchewki, trochę kija, trochę kazania), poprzez które wybrane zbiorowości są skłaniane do rekonstrukcji własnego świata i ponownego uporządkowania swoich relacji wewnętrznych w reakcji na naciski otoczenia.

Prawo refleksyjne (*reflexive law*) polega na zastosowaniu czysto prawnych instrumentów z niewielkimi elementami dotacji czy zachęt (lub nawet bez nich) do nałożenia konstytucyjnych lub proceduralnych warunków na wewnętrzne działanie organizacji. Zasadnicza tożsamość tej organizacji trwa dzięki założeniu, że interwencja modyfikuje tylko relacje strukturalne, takie jak tryb podejmowania decyzji, bez narażania na niebezpieczeństwo zamknięcia organizacyjnego.

Kolibracja wykorzystuje mechanizmy zachowania równowagi wbudowane w określone rodzaje podsystemów społeczeństwa lub w areny działania, w których binarne zróżnicowania lub kodowanie (rząd – opozycja, pracodawca – pracownik, kupujący – sprzedający, oskarżenie – obrona itd.) są zinstytucjonalizowane w odrębnych organizacjach, samoodnoszących się wyłącznie w dopełniającym kontekście drugiego elementu pary. Dlatego stosunkowo niewielkie wykorzystanie władzy jako kija, marchewki lub kazania może

przechylić szalę pomiędzy samoregulującymi się napięciami w już istniejących systemach par.

Które z tych podejść daje największe możliwości sterowania? Jeżeli administratorzy podsystemu politycznego mają program polityczny odnoszący się do innego podsystemu społecznego, jak np. ochrona zdrowia lub oświata, która strategia oferuje największe prawdopodobieństwo wywarcia skutecznego wpływu?

Metoda czystego dotowania ma najniższe notowania na skali wpływów politycznych, chyba że towarzyszą jej warunki, których egzekwowanie nie zagraża integralności podsystemu, a jedyną sankcją jest wycofanie dotacji, co z kolei grozi utratą możliwości sterowania.

Partnerstwo z ciałami pośredniczącymi jest bardziej obiecujące ze względu na możliwość osiągnięcia kompromisu. Pośrednik może przyjmując interpretację świata zaproponowaną przez administratora, ponieważ w ten sposób może coś uzyskać także dla siebie. Lecz wpływy polityczne na rzeczywiste działania docelowe zależą od efektywności drugiego etapu sprzężenia strukturalnego – pomiędzy organizacjami branżowymi i ich członkami.

Strategia refleksyjnego prawa jest jeszcze bardziej obiecująca co do możliwości sterowania, ponieważ wzmacnia ją nacisk społeczny mający na celu skłonienie podsystemów do większego uzewnętrznienia, do nadawania znaczeń ich otoczeniu, które odpowiadają jego potrzebom. Samotworząca (*self-productive*) autonomia podsystemu zostaje utrzymana, ponieważ nałożenie zewnętrznej konstytucji na zasady proceduralne nie ma na nią wpływu. Ale równocześnie prawo refleksyjne nie gwarantuje sterowania merytorycznym procesem podejmowania decyzji.

Kolibracja działa inaczej, gdyż jest interwencją w dynamikę reprodukcji strukturalnych relacji w obrębie (binarnego) samoodnoszącego systemu, na który to proces równie dobrze wywierają wpływ nie tylko przypadkowe ulotne zaburzenia otoczenia systemu, lecz także, ze względu na współzależności społeczne, reperkusje zdarzeń rozgrywających się na innych arenach równoważących się sił. Jednak w warunkach, gdy interwencja tego rodzaju nie zmodyfikuje dynamiki systemu z jednego stanu stabilnego na drugi, bardziej pożądaną, jest mało prawdopodobne, żeby jednostka interweniująca mogła mieć pewność,

że ten nowy stan będzie zdecydowanie bardziej pożądanym lub okaże się bardziej stabilnym. Innymi słowy, interwencja ta cechuje się niepewnością. W takich okolicznościach oczywista wydaje się konieczność stopniowania oddziaływań i podejmowania kolejnych interwencji po dokonaniu oceny skutków interwencji poprzedniej.

To właśnie odróżnia kolibrację od pozostałych trzech strategii interwencji. W metabolicznym podtrzymaniu istnienia ciał społecznych i innych kontrola, chociaż niezupełnie nieodwracalna, nie jest o wiele lepsza niż sytuacja „wszystko albo nic”. W partnerstwie z ciałami pośredniczącymi wszystkie zmiany odbywają się poprzez dyskurs (choć jest to dyskurs autopoietyczny), dlatego stałe selektywne zmiany uzgodnień już dokonanych nie są mile widziane. Z kolei prawo refleksyjne implikuje ustanowienie (w pewnym sensie) nowych reguł gry, więc powtarzające się próby ich zmian po rozpoczęciu nowej partii doprowadzą do porażki. Kolibracja, tak jak rynkowa konkurencja pomiędzy sprzedającymi (Gretschmann 1986, s. 389), może być pozbawiona elementu dyskursu – żadne czyny niezależne od negocjacji czy jawne naciski, lecz tylko zmiana warunków potyczki aktorów zgotycznych. Daje to administratorowi znacznie więcej swobody dostosowania interwencji za pomocą metodą prób i błędów. Zdolność do namierzania celu po wystrzeleniu pocisku przez niewielkie powtarzalne korekty jest silnym narzędziem kontroli.

Każdy rodzaj sterowania pociąga za sobą pewne koszty – informacyjne, transakcyjne, utraczonych korzyści, zakłóceń, oceny itd. Zasadniczo nie ma powodu podejrzewać, że koszty tych czterech strategii ponoszone przez rząd będą się znacząco różnić od siebie. Jeżeli kolibracja ma jakąkolwiek przewagę kosztową nad pozostałymi, to polega ona na tym, że interweniuje na podstawie istniejących procedur docelowego procesu. Innymi słowy, wprowadzanie w życie zmian odbywa się za pośrednictwem naturalnego wzajemnego antagonizmu systemu docelowego. Ze względu na znaczną przewagę kolibracji pod względem siły sterującej, właśnie te ograniczenia kosztów mogą w pewnych przypadkach wystarczyć do uczynienia z kolibracji strategii najbardziej efektywnej pod względem kosztowym.

Warunki wykorzystania kolibracji, co zilustrowano w poprzednim podrozdziale, mają cha-

rakter powszechny w społeczeństwach wysoko uprzemysłowionych, z wahaniem spowodowanymi tym, co Lehbruch (1991, s. 162) nazwał „typowymi dla danego kraju prawidłowościami empirycznymi”. W niektórych krajach działają pluralistyczne systemy polityczne, stabilizujące te społeczeństwa bez nieustannych dostaw energii ze strony rządu. Inne, w tym wiele krajów Europy Zachodniej, są mniej pluralistyczne i bardziej korporatystyczne (*corporatist*), co także może stwarzać warunki sprzyjające kolibracji. Lecz czynniki te są nieobecne w wielu społeczeństwach, nie tylko w krajach mniej rozwiniętych i krajach o gospodarce nakazowo-rozdzielczej (włączając w to kraje Europy Wschodniej wychodzące z tej ostatniej kategorii), którym brak dojrzałych instytucji pozarządowych, lecz także zapewne w Japonii i wśród „małych tygrysów” wybrzeży Pacyfiku, które wyróżniają się stałymi interwencjami rządu.

Paradoksalnie, warunki sprzyjające kolibracji zapewne są też obecne w krajach zachodnich, lecz tam unika się ich stosowania. Gdy np. jeden podział społeczny dominuje nad innymi, osłabia naturalne konsolidujące skutki wzajemnie krzyżujących się konfliktów i współzależności. Wielu społeczeństwom udaje się utrzymywać chwiejną jedność pomimo podziałów religijnych, językowych czy etnicznych, lecz z reguły wymaga to stałej uwagi ze strony rządu, aby kocioł z wrzątkiem nie eksplodował. W takich warunkach nawet najmniejsze działanie rządu będące próbą przesunięcia punktu równowagi takiego konfliktu dla celów programowych (to znaczy dla innych celów niż zachowanie porządku) przypuszczalnie doprowadzi do destabilizacji. Nawet gdy konflikt społeczny w kraju zachodnim nie ma charakteru dominującego, a stałe interwencje rządu w celu zachowania stabilności nie są konieczne, istnieją pewne dziedziny, w których rząd dobrze się zastanowi, zanim zdecyduje się na jakąkolwiek interwencję w zorganizowany konflikt, z wyjątkiem działań zapewniających utrzymanie porządku publicznego. Będzie też unikał sprawiania wrażenia, że wykorzystuje jedną stronę przeciwko drugiej dla własnych celów politycznych. Religia, rasizm, szowinizm, ksenofobia, polityka seksualna, napięcia międzykoleniowe itd. mogą stanowić obszary zakazane dla kolibracji sterowanej programowo.

13. Samoodnoszenie interweniującego aktora

Podstawowym założeniem przyjętym dla tych rozważań jest to, że podsystem polityczny i archetypowy administrator, poprzez którego działa, są same w sobie systemami autopoietycznymi, tworzącymi własne wyobrażenia innych podsystemów i aktorów wyłącznie przez subiektywne doświadczenia własnego otoczenia, sprzężeń strukturalnych i powiązań. Mogą obserwować wewnętrzne procesy innego systemu nie tylko z zewnątrz, lecz także przez zniekształcające soczewki własnego aparatu percepcyjnego i mogą wyrażać swoje obserwacje jedynie przez własne spostrzeżenia wyłącznie w ramach własnych binarnych podziałów. Nawet w obrębie systemu politycznego oczekiwania administratorów wobec narzędzi i środków nacisku, które mogą zostać zastosowane, zależą od zrozumienia możliwości i motywacji organizacji podporządkowanych oraz aktorów, a także od znaczeń, jakie ciała te przypisują życzeniom administratorów. Te zastrzeżenia to nie tylko przykład rozpiętości teorii autopoietycznej, lecz także odzwierciedlenie konkluzji z empirycznych badań nad działaniem organizacji.

Tak więc w próbie rządzenia samoodnoszącym się społeczeństwem rodzaj i wielość wiedzy społecznej koniecznej, a także obciążenia poznawczego jednostek podejmujących interwencje polityczne mogą wydawać się przytłaczające (por. Luhmann 1985; Teubner 1986, s. 318).

Ten wymóg poznawczy, chociaż nadal znaczący, jest prawdopodobnie najmniejszy w podejściu opartym na dotacjach spośród czterech możliwości sterowania. Nie ma potrzeby uczyć się szczegółów wewnętrznego działania systemu docelowego, o ile ocena administratora dotycząca ogólnego wkładu w społeczeństwo została zrównoważona. Wymóg ten jest ważniejszy w przypadku strategii neokorporacyjnych. W tym przypadku prymat konieczności, aby dwaj (trzej albo więcej) partnerzy posiadli praktyczną wiedzę o kodach pozostałych stron i ich aparatach percepcyjnych, przejawia się w powoływaniu do tego celu specjalnych maszynierii – wspólnych organów, komisji i tym podobnych. Nadal istnieje sporo miejsca na błędne wyobrażenia i nieporozumienia spowodowane projekcją własnego

poglądu na świat na innych i myśleniem życzeniowym, a jedną z poznawczych cen do zapłaconia za taką pomoc w komunikacji jest powstanie dysonansu pomiędzy aktorami uczestniczącymi w tym wspólnym doświadczeniu i tymi, w imieniu kogo przemawiają (i uczą się). Mimo to wymóg poznawczy jest tu znacznie bardziej ograniczony niż podejmowanie przez administratorów prób skonstruowania modelu kompleksowej sytuacji społecznej, wystarczającego do regulacji metodami bezpośrednimi w przypadku braku ciał pośredniczących.

Strategia prawa refleksyjnego także kładzie ogromny nacisk na kompetencje poznawcze prawa z pominięciem funkcji pośredniczących. I znowu, modele rzeczywistości konieczne do regulacji konstytucyjnej i proceduralnej są mniej rygorystyczne niż np. wszechstronne planowanie ustawodawstwa. Ustawodawca potrzebuje tylko ogólnej wiedzy na temat samoodniesienia systemu docelowego, ponieważ nie ma zamiaru kontrolować konkretnych jego działań, lecz raczej wpływać na procesy „autorefleksji” (Teubner 1986, s. 319). Mimo to także one są potężnymi generatorami możliwych błędów, co dodatkowo pogarsza jeszcze fakt, że nakładanie obowiązków prawnych na aktorów społecznych jest tożsame z podejmowaniem przez władzę znacznych zobowiązań wobec społeczeństwa.

Także w przypadku kolibracji, w porównaniu z konkretnymi regulacjami, rząd nie musi określać technicznych (prawnych, moralnych) standardów ani celów, jakie pragnie osiągnąć. Standardy, o które chodzi, rywalizują ze sobą w sporze przeciwstawnych sił, a rząd tylko staje po stronie dążących we właściwym kierunku, albo kontrolerskie standardy można przekształcić w ryzyko, a przeciwnikom zostawić jego wycenę. Dla aktorów w podsystemie politycznym objaśnianie celów politycznych bywa zbyt często powiązane ze stawianiem wszystkiego na jedną kartę.

Niemniej jednak kolibracja może stawiać największe wymagania poznawcze ze wszystkich wyżej wymienionych metod ze względu na fakt, że nie chodzi tu o przybliżoną wiedzę, lecz o wrażliwość na dynamikę, wewnętrzne funkcjonowanie docelowego systemu (par) oraz ograniczeń zmienności przed osiągnięciem stanu destabilizacji. Przywołując niektóre spośród wcześniejszych przykładów – wyposażenie

dwóch lub trzech członków jednej strony w lepsze obuwie na zawody w przeciąganiu liny może dać im lekką przewagę w pewnych warunkach pogodowych, podczas gdy przydzielenie jednej drużynie dodatkowej osoby zapewne równałoby się klęsce drugiej. Zbyt długi obowiązkowy okres przerwy w negocjacjach przed strajkiem zapewne nie byłby przestrzegany. Zbyt wielka obniżka akcyzy na olej napędowy wypaczyłaby zarówno funkcjonowanie rynku paliw, jak i rynku samochodowego. Zbyt natarczywie podjęta inicjatywa na rzecz społeczności lokalnej grozi ostrym sprzeciwem nawet ze strony tych, którzy na tym korzystają. Jak zauważył J.K. Galbraith, „ludzie muszą wierzyć, że nikt nimi nie kieruje, jeżeli ma się nimi kierować skutecznie” (1967, s. 218, cytata: Goodin 1980, s. 12).

Drugim wymogiem poznawczym jest dysponowanie zadowalającą teorią przyczynową dynamiki systemu docelowego. Błędne jej zrozumienie może prowadzić do osiągnięcia efektów odwrotnych od zamierzonych, a wtedy korzyść z interwencji przypadnie drugiej stronie. Wprowadzenie wymogu tajnego głosowania związkowców przed legalnym podjęciem strajku obróciło się przeciwko rządowi brytyjskiemu w latach 80. XX w., kiedy to proces głosowania zmieniono w kampanię mobilizacyjną ze względu na błędny osąd co do nasilenia radykalnych nastrojów wśród członków i przywódców związku. Szczególnej wrażliwości wymaga fakt istnienia wzajemnych powiązań napięć społecznych, „efekt rozchodzenia się fali” (*ripple effect*) (Bardach 1989, s. 202; Stewart 1988, s. 118). Podobnie jak w przypadku niektórych interwencji w ekosystemy (nasuwa się tu na myśl wprowadzenie królików i jeżyn do Australii) i w sprawach międzynarodowych, gdy podejmuje się interwencję w politykę wewnętrzną innego kraju (wiele niedawnych przykładów z krajów byłej Jugosławii lub z krajów pustoszonych przez głód, jak np. Somalia), podjęte w dobrej wierze, lecz oparte na niedostatecznej informacji działanie może rzeczywiście przeważać szalę systemu, popychając go ku niestabilności, wywołując dodatnie sprzężenie zwrotne, które może zakończyć się zagładą. Gwałtowne zmiany stóp procentowych ogłoszone przez Bank of England rankiem w Czarną Środę (16 września 1992 r.) mimo niezwykle wysokiej skali podwyżek, a może nawet ze względu na nią, nie tylko nie przyczyniły się

do umocnienia kursu funta szterlinga – ponieważ zasadnicza stabilność międzynarodowego rynku pieniężnego została już wcześniej poważnie naruszona przez spekulantów walutowych – lecz wręcz pogorszyły sytuację, potwierdzając, że władze brytyjskie zaczynają działać w panice, co tylko nasiliło kryzys, na którym rzeczywiście zyskali spekulanci.

Podobnie jak regulacje prawne kolibracja stosunkowo szybko przestaje działać. Przymusowe głosowanie nad strajkiem jest bezcelowe, gdy nastroje związkowców są dalekie od konfrontacji. Wygoda korzystania z gotowych posiłków z supermarketu przeważa nad wymogiem etykietowania. Informatorzy z czasem zaczynają wykorzystywać możliwości dla osiągnięcia własnych korzyści. Administratorzy mogą zmieniać warunki gry, lecz gracze-oportuniści wkrótce i tak znajdą nowe sposoby odwetu.

Oznacza to, że kolibracja nie może przerodzić się w rutynę. Zastryk finansowy na rzecz słabszego gracza, którego celem miało być wyrównanie dostępnych zasobów, jeżeli będzie powtarzany regularnie, przerodzi się w zobowiązanie dotowania z coraz mniejszym przełożeniem na rzeczywistą dynamikę społeczną. Przyznawanie handikapu jednej grupie z zamiarem wyrównania warunków gry, jeżeli będzie powtarzane bezrefleksyjnie, stanie się wyłącznie regulacyjną czynnością bez możliwości wyegzekwowania pożądaných zachowań. Jeżeli rząd, zachęcony początkowym powodzeniem, traci z oczu cel strukturalny i pozwala sobie na dalsze handikapy, całe przedsięwzięcie może się wymknąć spod kontroli i doprowadzić do dezintegracji samoregulującej się areny. Wtedy okażą się konieczne aktywne działania wobec strony, która opanowała pole. Właśnie coś podobnego mogło się zdarzyć w dziedzinie relacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami w Wielkiej Brytanii.

Tego rodzaju poważne wyzwania przypadają w udziale samoodnoszącemu się aktorowi administracyjnemu, którego tradycyjne kody i praktyki, pochodzące w znacznej większości od reżimów regulacyjnych rodem ze szczytowego okresu współczesnej biurokracji, muszą dostosować się do zmieniającego się otoczenia, tak samo jak kody innych podsystemów społeczeństwa, na które mają zamiar wpływać. Lecz przygnębienie jest tu nie na miejscu. Myślą przewodnią artyku-

tu jest to, że niektóre z koniecznych umiejętności kolibracji zostały opanowane bardzo dawno. W kategoriach częstotliwości występowania lub liczby rzeczywistych przypadków, zdecydowanie najczęściej występujące kolibracje znajdują się prawdopodobnie w kategoriach podatków programowych i wydatków, jak również informacji wyrównawczych. Oba rodzaje interwencji na rynkach są dość powszechne w rozwiniętych krajach przemysłowych, nawet tam, gdzie dominuje neoliberalizm. Większość pozostałych rodzajów interwencji także spotyka się dość często.

Zadania dotyczące informowania o tego typu działaniach rządowych i ich realizacja nie mają charakteru biurokratycznego, lecz dyplomatyczny (Keeling 1972; Rosenbloom 1986, s. 13; Zifcak 1994, s. 150). Ma to implikacje dla szlaku audytowego (*audit trail*) i odpowiedzialności urzędników państwowych. Niektóre kolibracje, np. zmierzające do zmiany układu sił w organizacji docelowej, wydają się nawet zawierać pewne echo makiawelizmu i mogą być traktowane jako nieuzasadnione działania organu ponoszącego odpowiedzialność publiczną. Jednak większość kolibracji zilustrowanych powyżej, jak np. wymóg głosowania przed strajkiem, podatki programowe i informacja wyrównawcza wymagają kroków prawnych lub zaangażowania środków finansowych rozliczanych w rutynowy sposób. Są one uniwersalistyczne i mają zastosowanie do określonej klasy aktorów lub czynności. Nawet inwestycja lokalna w celu zyskania przychylności określonej opcji politycznej jest tylko epitetem dziennikarskim dla kroków, które zwykle bywają zgodne z prawem i zostały właściwie usankcjonowane. To stronniczość intencji zmienia je w chwyt poniżej pasa.

Oddziaływanie sterujące pociąga za sobą określoną konieczność negocjacji i kompromisu lub manipulowania własnymi inklinacjami i wolnym wyborem ludzi według zalecenia Spinozy (1677/1958), dlatego jest zdecydowanie mniej prawdopodobne, że pozostawi ono za sobą szlak audytowy. Ta sama zasada sprawdza się jednak w odniesieniu do negocjacji rządowych i dyplomatycznych działań ministerstwa spraw zagranicznych czy departamentu stanu. Wyższych rangą urzędników tych instytucji, podobnie jak wszystkich innych, rozlicza się z wyników pracy bardziej niż z zastosowanych procedur. Muszą

się więc opowiadać za interwencjami, które opisaliśmy w tym artykule. Szersze zastosowanie tych technik sugerowałoby zmniejszenie liczby stanowisk administracyjnych, za to piastujące je osoby byłyby lepszej klasy specjalistami. Odpowiada to wielu aktualnym tendencjom ograniczania liczebności administracji, lecz wspiera zachowanie wartości usług publicznych w debacie nad „menedżeryzmem” (*managerialism*) (por. np. Dunleavy 1991; Ingraham, Kettl 1992; Zifcak 1994).

14. Zakończenie

Społeczeństwo nowoczesne, w myśl analiz autopoietycznych i innych, składa się z podsystemów społecznych, które charakteryzują zamknięcie organizacyjne i samoodnoszenie, co częściowo wyjaśnienia szeroko komentowane niepowodzenia regulacyjne. Teoria autopoietyczna nakłada silne ograniczenia na podejmowane przez jeden podsystem (władze centralne) próby sterowania innym podsystemem lub społeczeństwem jako całością. W niniejszym artykule dokonano porównania czterech możliwych mechanizmów sterowania: zastosowanie dotacji, partnerstwa z organizacjami pośredniczącymi, prawa refleksyjnego i techniki interwencji rządowych o starożytnym rodowodzie i wielu współczesnych przejawach, lecz pozbawionej nazwy własnej. Mechanizm ten określono jako kolibrację pojmowaną w sposób poniżej opisany.

W artykule przyjęto, że istnieje pewien rodzaj organizacji społecznej, której tożsamość przez systemową rywalizację jest tak silnie związana z tożsamością innej organizacji społecznej, że należy je uważać za samoodnoszące jedynie jako części parzystego układu. Rywalizacja ta stanowi samoregulujący się system, gwarantujący zachowanie równowagi, a charakter takiej zgotycznej jednostki pozwala na interwencję w napięcie, jakie jest w niej utrzymywane, w celu albo zachowania i przywrócenia równowagi, gdy zostaje zagrożona, lub przesunięcia równowagi zgodnie z preferencjami rządu. Nazywa się to kolibracją, a do typowych jej przykładów zaliczają się podatki podwyższające ceny (*price-loading taxes*), okresy przerw w negocjacjach pracodawców z pracownikami i metoda handicapów w sporcie.

Niektóre konflikty społeczne wcale nie należą do samoregulujących się, wręcz przeciwnie, absorbują sporą część energii rządu, który stara się utrzymać porządek publiczny, zapewnić stabilność i rozwój gospodarczy, powstrzymać dążenia separatystyczne itd. W takich warunkach, które zapewne występują w większości współczesnych państw, kolibracja nie jest dobrym rozwiązaniem. Optymalne warunki dla jej zastosowania występują zapewne tylko w stosunkowo pluralistycznych lub neokorporacyjnych społeczeństwach Europy, Ameryki Północnej i Australazji.

Podstawowa zaleta metod kolibracyjnych w opinii rządu, w stosownych przypadkach, polega na tym, że w porównaniu z pozostałymi omówionymi strategiami interwencji kompatybilnymi z autopoieżą, oferują tanią, niezobowiązującą i dyskretną formę interwencji o prawdopodobnie największych możliwościach sterowania. Wady kolibracji to niepewność – interwencja łatwo może się nie powieść – oraz jej krótkotrwałość – nie można jej zmienić w rutynową procedurę. Mimo to wraz z pozostałymi strategiami stanowi alternatywę zarówno dla skrajnie liberalnego antyinterwencjonizmu, na którego liczne słabe punkty zwraca w ciągu ostatnie dekady coraz więcej komentatorów, jak i dla scentralizowanej i zbiurokratyzowanej kontroli prawnej, która – jak się powszechnie uważa – zupełnie zawiodła w warunkach złożonej rzeczywistości społecznej. Kolibracja ma charakter interwencjonistyczny (w duchu dziewiętnastowiecznych idealistów [Green, 1895]) nie tylko gdy wyrównuje warunki gry dla wielkich graczy zbiorowych (korporacyjnych), lecz także konstruktywistyczny dzięki zmianie warunków gry, gdy jest to konieczne do realizacji szerszych celów lub zobowiązań wyborczych. Z punktu widzenia ideologicznego, technika ta jest w pełni do przyjęcia zarówno dla partii konserwatywnych, jak i dla liberalnych (lub socjaldemokratycznych).

Reakcje postregulacyjnego skrajnego liberała i „zwolennika menedżeryzmu” (*managerialist*), co potwierdzają reaganomika i thatcheryzm, postrzegane były przez teoretyków kultury jako cecha towarzysząca potężnemu przesunięciu kulturowemu nastrojów społecznych od hierarchizmu ku indywidualizmowi, od racjonalizmu proceduralnego ku racjonalizmowi substancjalnemu (Douglas 1982; Schwartz, Thompson 1990;

Thompson, Ellis, Wildavsky 1990). Drugie potężne przesunięcie staje się z dnia na dzień coraz bardziej wyraźne – to przejście od hierarchiczności i indywidualizmu w stronę egalitaryzmu, proekologicznej świadomości globalnej, racjonalności krytycznej, podwyższonej wrażliwości, która wykracza poza polityczną poprawność, do nieufności wobec władzy zwierzchniej. W takiej kulturze tradycyjne formy interwencji publicznej tak dalece zależnej od masowego rutynowego podporządkowania się decyzjom rządu albo działającą bardzo labilnie, albo stającą się coraz bardziej kosztowne. Metody kolibracyjne zyskują coraz szersze uznanie, gdy rządy odkrywają, że są doskonale dostosowane do tych zmian kulturowych. Wydaje się, że technika działania rządu oparta na motywowaniu i utrzymywaniu społecznej samoregulacji będzie zyskiwać w przyszłości coraz większe znaczenie.

Bibliografia

- Arystoteles (1912). *The politics* (przeł. W. Ellis). London: Dent.
- Ashby W.R. (1956). *An introduction to cybernetics*. London: Chapman & Hall.
- Balch G.I. (1980). „The stick, the carrot and other strategies”, w: J. Brigham, D.W. Brown (red.), *Policy implementation: Penalties or incentives?*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Bardach E. (1977). *The implementation game*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bardach E. (1989). „Social regulation as a generic policy instrument”, w: L.M. Salamon (red.), *Beyond privatization: The tools of government action*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Bardach E., Kagan R.A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Barrett S., Fudge C. (red.) (1981). *Policy and action*. London: Methuen.
- Bayliss L.E. (1966). *Living control systems*. London: English Universities Press.
- Beavis S. (1993). „Eggar admits nuclear levy is anti-coal”, *Guardian* z 12 listopada, s. 16.
- Beer S. (1980). „Preface”, w: H.R. Maturana, F.J. Varela, *Autopoiesis and cognition: The realization of the living*. Dordrecht, The Netherlands: D. Reidel.
- Bercusson B. (1988). „Economic policy: State and private ordering”, w: T. Daintith (red.), *Law as an*

- instrument of economic policy: Comparative and critical approaches. New York, Berlin: Springer-Verlag.
- Berger S. (red.) (1986). *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bernstein M.H. (1955). *Regulating business by independent commission*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Breyer S. (1982). *Regulation and its reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brigham J., Brown D.W. (red.) (1980). *Policy implementation: Penalties or incentives?* Beverly Hills, CA: Sage.
- Broekstra G. (1991). „Consistency, configuration, closure and change”, w: R.J. In't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Bruijn J.A. de, Heuvelhof E.F. ten. (1991). „Policy instruments for steering autopoietic actors”, w: R.J. In't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Coleman J.S. (1974). *Power and the structure of society*. New York: Norton.
- Coser L.A. (1956). *The functions of social conflict*. New York: Free Press, Boston: Routledge Kegan Paul.
- Crouch C. (1990). „United Kingdom: The rejection of compromise”, w: G. Baglioni, C. Crouch (red.), *European industrial relations: The challenge of flexibility*. Newbury Park, CA: Sage.
- Daintith T. (red.) (1988). *Law as an instrument of economic policy: Comparative and critical approaches*. New York, Berlin: de Gruyter.
- DeAngelis D.L., Post W.M., Travis C.C. (1986). *Positive feedback in natural systems*. New York, Berlin: Springer-Verlag.
- Deutsch K. (1963). *The nerves of government*. New York: Free Press.
- Douglas M. (1982). *In the active voice*. Boston: Routledge Kegan Paul.
- Dunleavy P. (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice*. London, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dunsire A. (1990). „Holistic governance”. *Public Policy and Administration*, nr 5, s. 3–18.
- Dunsire A. (1993a). „Modes of governance”, w: J. Kooiman (red.), *Modern governance: New government-society interactions*. Newbury Park: Sage.
- Dunsire A. (1993b). *Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention* (MPIFG Discussion Paper No. 93/7). Cologne, Germany: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Dyson K. (red.) (1992). *The politics of regulation in Germany*. London: Dartmouth.
- Edelman M. (1967). *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Edelman M. (1971). *Politics as symbolic action*. Chicago: Markham.
- Espejo R., Harnden R.J. (red.) (1989). *The viable system model*. Chichester, UK: Wiley.
- Fromm E. (1942). *The fear of freedom*. Boston: Routledge Kegan Paul.
- Galbraith J. K. (1967). *The new industrial state*. London: Hamish Hamilton.
- Gallihier J.F., DeGregory J.L. (1985). *Violence in Northern Ireland: Understanding protestant perspectives*. Dublin: Gill & Macmillan.
- Gleick J. (1988). *Chaos: Making a new science*. London: Sphere.
- Goodin R.E. (1980). *Manipulatory politics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Green T.H. (1895). *Principles of political obligation*. White Plains, NY: Longman.
- Gretschmann K. (1986). „Measuring the public sector: A contestable issue”, w: F-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom, (red.), *Guidance, control and evaluation in the public sector*. New York, Berlin: de Gruyter.
- Habermas J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt, Germany: Suhrkamp.
- Hanf K., Scharpf F.W. (red.) (1978). *Interorganizational policy making*. Beverly Hills, CA, London: Sage.
- Hayek F.A. von. (1944). *The road to serfdom*. Boston: Routledge Kegan Paul.
- Hood C.C. (1983). *The tools of government*. New York, London: Macmillan.
- Horowitz D.L. (1977). *The courts and social policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Ingraham P.W., Kettl D.F. (red.) (1992). *Agenda for excellence: Public service in America*. Chatham, NJ: Chatham House.
- In't Veld R.J., Schaap L., Termeer C.J.A.M., Twist M.J.W. van (red.) (1991). *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Jantsch E. (1981). „Autopoiesis: A central aspect of dissipative self-organization”, w: M. Zeleny (red.), *Autopoiesis: A theory of living organization*. New York: North Holland.

- Jessop B. (1992). „The economy, the state and the law: Theories of relative autonomy and autopoietic closure”, w: G. Teubner A. Febbrajo (red.), *State, law and economy as autopoietic systems: Regulation and autonomy in a new perspective* (European Yearbook in the Sociology of Law 1991–1992). Milan: Dott. A Giuffré Editore.
- Jones R.W. (1973). *Principles of biological regulation: An introduction to feedback systems*. New York, London: Academic Press.
- Keeling D. (1972). *Management in government*. Boston: Allen and Unwin.
- Kickert W.J.M. (1991). „Applicability of autopoiesis to administration science”, w: R.J. In't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Koppen I.J. (1991). „Environmental mediation: An example of applied autopoiesis?”, w: R.J. In't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Lasswell H.D. (1951). *The world revolution of our time*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lasswell H.D., Fox M.B. (1979). *The signature of power: Buildings, communication and policy*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Laszlo E. (1986). „Systems and societies: The basic cybernetics of social evolution”, w: F. Geyer, J. van der Zouwen (red.), *Sociocybernetic paradoxes: Observation, control and evolution of self-steering systems*. Beverly Hills: Sage.
- Lehmbruch G. (1991). „The organization of society, administrative strategies, and policy networks”, w: R. Czada, A. Windhoff-Héritier (red.), *Political choice: Institutions, rules and the limits of rationality*. Frankfurt, Germany: Campus Verlag and Boulder, CO: Westview.
- Lorenz K. (1966). *On aggression* (przeł. M. Letzke). London: Methuen.
- Luhmann N. (1966). *Grundrechte als Institution*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann N. (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- Luhmann N. (1982). *The differentiation of society*. New York: Columbia University Press.
- Luhmann N. (1985). *Soziale Systeme: Grundriße einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt, Germany: Suhrkamp.
- Luhmann N. (1986). „The autopoiesis of social systems”, w: F. Geyer, J. van der Zouwen (red.), *Sociocybernetic paradoxes: Observation, control and evolution of self-steering systems*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Luhmann N. (1988). „Closure and openness: On reality in the world of law”, w: G. Teubner (red.), *Autopoietic law*. Berlin: de Gruyter.
- Marin B., Mayntz R. (red.) (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt, Germany: Campus Verlag.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (red.) (1991). *Policy networks in British government*. Oxford, UK: Clarendon.
- Maturana H.R., Varela F.J. (1980). *Autopoiesis and cognition: The realization of the living*. Dordrecht, The Netherlands: D. Reidel.
- Mayntz R. (1979). „Regulative Politik in der Krise?”, w: J. Matthes (red.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentags in Berlin 1979*. Frankfurt, Germany: Campus Verlag.
- Mayntz R. (1980). „Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung”, w: R. Mayntz (red.), *Implementation politischer Programme I. Königstein/Ts, Germany: Anton Hain*.
- Mayntz R. (1983a). „The conditions of effective public policy: A new challenge for policy analysis”, *Policy and Politics*, nr 11, s. 123–143.
- Mayntz R. (1983b). „Implementation von regulativer Politik”, w: R. Mayntz (red.), *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz R. (1993). „Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm”, w: J. Kooiman (red.), *Modern governance: New government–society interactions*. Newbury Park, CA: Sage.
- Mazmanian D., Sabatier P. (red.) (1981). *Effective policy implementation*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Mingers J. (1989). „An introduction to autopoiesis – implications and applications”, *Systems Practice*, nr 2, s. 159–180.
- Mitnick B.M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing and removing regulatory forms*. New York: Columbia University Press.
- Mohl R. (1862). *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*. Tübingen, Germany: Laupp.
- Morgan G. (1986). *Images of organization*. Beverly Hills: Sage.
- Noback C.R., Demarest R.J. (1982). *The human nervous system: Basic principles of neurobiology* (wyd. 3). New York, Tokyo: McGraw-Hill.
- Nonet P., Selznick P. (1978). *Law and society in transition*. New York: Harper & Row.
- Nordhaus W.D. (1975). „The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, nr 42, 169–190.
- Offe C. (1986). „The attribution of public status to interest groups: Observations on the West Ger-

- man case”, w: S. Berger (red.), *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Olson M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Ostrom V. (1974). *The intellectual crisis in American public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Pressman J., Wildavsky A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rehn G., Viklund B. (1990). „Changes in the Swedish model”, w: G. Baglioni C. Crouch (red.), *European industrial relations: The challenge of flexibility*. Newbury Park, CA: Sage.
- Richardson J.J. (red.). (1982). *Policy styles in Western Europe*. Boston: Allen & Unwin.
- Rosenbloom D.H. (1986). *Understanding management, politics and law in the public sector*. New York: Random House.
- Ross E.A. (1920). *The principles of sociology*. New York: Century.
- Salamon L.M. (1981). „Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action”, *Public Policy*, nr 29, s. 256.
- Salamon L.M. (red.). (1989). *Beyond privatization: The tools of government action*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Savas E.S. (red.). (1977). *Alternatives of delivering public services*. Boulder, CO: Westview.
- Schmitter P.C. (1986). „Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America”, w: S. Berger (red.), *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schultz C.L. (1977). *The public use of private interest*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Schwartz M., Thompson M. (1990). *Divided we stand: Redefining politics, technology, and social choice*. New York and London: Harvester Wheatsheaf.
- Simmel G. (1955). *Conflict* (przeł. K.H. Wolff). New York: Free Press.
- Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A. (1950). *Public administration*. New York: Knopf.
- Spinoza B. de. (1958). „Tractatus politicus”, w: A.G. Wenham (red), *The political works* (przeł. A.G. Wenham). Oxford: Clarendon.
- Stebut D. von. (1988). „Subsidies as an instrument of economic policy”, w: T. Daintith (red.), *Law as an instrument of economic policy: Comparative and critical approaches*. New York, Berlin: de Gruyter.
- Stewart R.B. (1988). „Regulation and the crisis of legalisation in the United States”, w: T. Daintith (red.), *Law as an instrument of economic policy: Comparative and critical approaches*. New York, Berlin: de Gruyter.
- Stigler G.J. (1971). „The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, nr 2, s. 3–21.
- Stigler G.J. (1975). *The citizen and the state: Essays on regulation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Stone D. (1975). *Where the law ends: The social control of corporate behavior*. New York: Harper & Row.
- Streeck W. (1984). „Co-determination: The fourth decade”, w: B. Wilpert, A. Sorge (red.), *International perspectives on organizational democracy*. New York: John Wiley.
- Teubner G. (1986). „After legal instrumentalism? Strategic models of post-regulatory Law”, w: G. Teubner (red.), *Dilemmas of law in the welfare state*. New York, Berlin: de Gruyter.
- Teubner G. (1987). *Juridification of social spheres*. Berlin: de Gruyter.
- Teubner G. (red.) (1988). *Autopoietic law: A new approach to law and society*. New York, Berlin: de Gruyter.
- Teubner G. (1989). *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt, Germany: Suhrkamp.
- Teubner G. (1992). „Social order from legislative noise? Autopoietic closure as a problem for legal regulation”, w: G. Teubner, A. Febbrajo (red.), *State, law and economy as autopoietic systems: Regulation and autonomy in a new perspective (European Yearbook in the Sociology of Law 1991–1992)*, s. 609–649). Milan: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Teubner G., Febbrajo A. (red.) (1992). *State, law and economy as autopoietic systems: Regulation and autonomy in a new perspective (European Yearbook in the Sociology of Law 1991–1992)*. Milan: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Teubner G., Willke H. (1984). „Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, nr 5, s. 4–35.
- Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. (1990). *Cultural theory*. Boulder, CO: Westview.
- Toates F.M. (1975). *Control theory in biology and experimental psychology*. London: Hutchinson Educational.
- Trubek D. (red.) (1983). *Reflexive law and the regulatory crisis*. Madison: University of Wisconsin Press.

van Twist M.J.W., Schaap L. (1991). „Introduction to autopoiesis theory and autopoietic steering”, w: R.J. In't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.

Van Horn C. (1979). *Policy implementation in the federal system*. Lexington, MA: D.C. Heath.

Voigt R. (red.) (1980). *Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*. Königstein/Ts, Germany: Athenaum.

Voigt R. (red.) (1983). *Abschied vom Recht?* Frankfurt a.M, Germany: Suhrkamp.

Weber M. (1968). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.

Weidenbaum M.L. (1969). *The modern public sector; new ways of doing the government's business*. New York: Basic Books.

Wight M., Bull H., Holbraad C. (red.) (1979). *Power Politics*. Harmondsworth: Penguin.

Willke H. (1982). *Gesellschaftliche Kriterien ökonomischer Rationalität*. Praca niepublikowana, University of Cologne.

Willke H. (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein, Germany: Athenäum Verlag.

Zeleny M. (red.) (1981). *Autopoiesis: A theory of living organization*. New York: North Holland.

Zifcak S. (1994). *New managerialism: Administrative reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham, UK, Philadelphia: Open University Press.

Zolo D. (1992). „The epistemological status of the theory of autopoiesis and its applications to the social sciences”, w: G. Teubner, A. Febbrajo (red.), *State, law and economy as autopoietic systems: Regulation and autonomy in a new perspective (European Yearbook in the Sociology of Law 1991–1992, s. 67–124)*. Milan: Dott. A. Giuffré Editore.

Tipping the balance: autopoiesis and governance

A modern society, according to autopoietic and other analyses, comprises social systems that show organizational closure and self-referentiality, partly explaining widely perceived regulatory failure. This article compares four possible mechanisms for governance or steering of such systems, compatible with their autopoiesis: the use of subsidy, partnership with intermediary bodies, reflexive law, and a technique of government intervention that is ancient and common but not recognized, here named collibration. Some social actors exist mainly to check and balance other actors (e.g., employers' organizations and trade unions, or buyers and sellers in a market) and are self-referential only as a pair system. This pair system is then self-policing but can be steered, within limits, by tipping the balance that is being maintained – as exemplified by price-loading taxes, cooling-off periods, and sport handicapping.

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnica-Krzykacz

Jakość rządzenia – Polska w międzynarodowej perspektywie porównawczej

Celem artykułu jest przedstawienie sposobów pomiaru jakości i efektywności funkcjonowania instytucji publicznych i procesów rządzenia. Wskaźniki zaprezentowane w tekście, przygotowane przez niezależne, międzynarodowe organizacje, posłużyły do opracowania rankingów krajów, pozwalających na identyfikację różnic w jakości sprawowania władzy przez polityków. Artykuł prezentuje najbardziej popularne wskaźniki, za pomocą których dokonano oceny omawianego zjawiska w Polsce, na tle państw członkowskich UE. Polska zajmuje w tych zestawieniach bardzo niską lokatę, co potwierdza złą jakość zarządzania krajem. Umocnienie polskiej pozycji w strukturach UE wymaga przeprojektowania instytucji publicznych, reform ekonomicznych i naprawy życia politycznego.

Słowa kluczowe: rządzenie, instytucje publiczne, wskaźnik, pomiar rządzenia, korupcja.

1. Efektywność procesów rządzenia

Rządzenie oraz postulat „dobrego rządzenia” stały się od lat 80. przedmiotem zainteresowania naukowego oraz analiz empirycznych dla kwantyfikacji osiągnięć poszczególnych państw w tym zakresie. Wiele instytucji podjęło próbę budowy zintegrowanych, syntetycznych wskaźników, za pomocą których dokonują oceny jakości rządzenia lub efektywności sektora publicznego. Wykorzystywane miary mają istotną wartość diagnostyczną, pozwalającą na przeprowadzenie oceny procesów politycznych w kontekście warunkowań społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Scharakteryzowane wskaźniki rządzenia, opracowane przez niezależne instytucje, posłużyły do opracowania rankingów państw, pozwalających na identyfikację różnic w jakości sprawowania władzy przez polityków. Zgodnie z analizami

Europejskiego Banku Centralnego najwyższą wydajnością administracji publicznej charakteryzują się państwa skandynawskie (zwłaszcza Finlandia i Szwecja), a także Szwajcaria, Austria, Nowa Zelandia i Australia. Najwyższą efektywność administracji publicznej wykazują natomiast Stany Zjednoczone (Afonso, Schuknecht, Tanzi 2006, s. 24–25). Według Banku Światowego do najlepiej rządzonych państw należą Islandia, Singapur, Finlandia, Dania i Szwajcaria. Najniższą jakość rządzenia wykazują państwa takie jak Somalia, Korea Płn., Kongo, Irak. Polska znalazła się pod względem efektywności rządzenia na 61 miejscu spośród 210 państw objętych badaniem (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2006).

Obserwując zmianę wskaźników Banku Światowego dla Polski, można wysnuć mało satysfakcjonujące wnioski. Oceny w poszczególnych kategoriach jakości rządzenia kształtują się na niskim poziomie, a dodatkowo nie wykazują zdecydowanie wyraźnej tendencji. Najgorzej kształtuje się sytuacja w obszarze stabilności politycznej, zasad państwa prawa oraz korupcji. Stabilność polityczna wyraźnie spada

Eugeniusz Wojciechowski – prof. zw. dr hab., Aldona Podgórnica-Krzykacz – mgr, Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego.

Tab. 1. Jakość rządu w Polsce według wskaźników Banku Światowego

Obszar rządu	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Odpowiedzialność demokratyczna	0,98	1,00	1,13	1,08	1,05	1,13	1,04
Stabilność polityczna	0,40	0,61	0,56	0,57	0,61	0,28	0,23
Efektywność rządu	0,50	0,84	0,52	0,64	0,65	0,60	0,58
Jakość regulacji	0,38	0,75	0,64	0,62	0,54	0,77	0,82
Zasady państwa prawa	0,42	0,49	0,54	0,51	0,51	0,41	0,32
Korupcja	0,46	0,43	0,48	0,37	0,39	0,15	0,19

Wskaźniki przyjmują wartości od -2,5 do 2,5, wyższej wartości odpowiada lepsza ocena zjawiska.

Źródło: Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2006.

od 2003 r., osiągając w 2005 r. bardzo niską wartość. Znajduje to odbicie w stylu i jakości polskiego życia politycznego. Towarzyszy temu zmniejszenie od 2000 r. oceny zasad państwa prawa. Przypadki zaskarżeń wielu decyzji administracyjnych do instytucji międzynarodowych są tego wymownym przykładem. Wyjątkowo złą ocenę i spadek wielkości indeksu można zaobserwować w przypadku wskaźnika kontroli korupcji, który osiągnął najniższą wartość w 2004 r. W przypadku efektywności rządu mamy do czynienia z gwałtownym spadkiem tego wskaźnika w 2000 r., a następnie utrzymanie na względnie stabilnym pułapie. Najlepiej została oceniona sfera odpowiedzialności demokratycznej oraz jakość regulacji prawnych i ich egzekwowanie. Związane jest to z przystąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej.

Ogłoszony w Genewie ranking Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) nie przyniósł od lat niespodzianek (WEF 2006–2007). Czołówkę listy 125 państw zdominowały Szwajcaria (awansowała z miejsca 4.), kraje skandynawskie (Finlandia 2. lokata, a w poprzednich latach 1., Szwecja – 3. miejsce od 2002 r. i Dania – 4. miejsce od 2002 r.), Singapur (uplasował się na 5. miejscu) oraz Stany Zjednoczone (zajął 6. lokatę, od 2002 r. zajmował 2. pozycję), najsłabiej wypadły zaś państwa afrykańskie. Za główne czynniki przodujących pozycji tych krajów uważa się zdrowe otoczenie makroekonomiczne, przejrzyste i wydajne instytucje publiczne oraz sprawne zarządzanie. Poziomu konkurencyjności nie tłumią nawet wysokie podatki¹. Spójna

¹ Nakłady na badania i rozwój są w Finlandii niższe niż w Szwecji. Są też przykłady krajów (Irlandia, Wielka

i przejrzysta polityka władz ma doniosły wpływ na miejsce kraju w rankingu, np. Wielka Brytania i Kanada uplasowały się poza pierwszą dziesiątką ze względu na pogorszenie funkcjonowania instytucji publicznych. Polska pod względem stopnia konkurencyjności gospodarki znalazła się na 48., a pod względem sprawności instytucji publicznych i prywatnych na 73. miejscu. Według rankingu International Institute for Management Development (IMD) najwyższym stopniem konkurencyjności państwa, charakteryzują się Stany Zjednoczone, Hongkong, Singapur, Islandia i Dania. Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc, w ogólnym rankingu 57., a pod względem efektywności rządu 58. miejsce na 60 państw.

Analizując zestawienia państw opracowanych przez te instytucje, można wysnuć wniosek, iż najlepsze wyniki w zakresie funkcjonowania sektorów publicznych osiągnęły państwa skandynawskie i anglosaskie, które należą do ścisłej czołówki państw wysoko rozwiniętych.

Zaprezentowane w tabeli 2. wskaźniki dla poszczególnych państw Unii Europejskiej wskazują na znaczące zróżnicowanie efektywności sektorów publicznych (czy administracji publicznych) oraz jakości rządu w obrębie Wspólnoty. Zaskakujące jest to, że państwa z małym zakresem sektora publicznego (mierzonego wielkością wydatków sektora publicznego jako % PKB) wykazują niższą jakość rządu. Spośród państw członkowskich UE najlepsze

Brytania), które zbudowały nowoczesne, dynamiczne gospodarki bez wielkich krajowych nakładów na badania i rozwój. Coraz częściej mówi się o zmianie strategii, gdyż wzrost nakładów na badania i rozwój to za mało, by zwiększyć innowacyjność gospodarki.

Tab. 2. Wskaźniki efektywności sektora publicznego (administracji publicznej) dla Unii Europejskiej

Państwo	ECB-Public Sector Performance (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	ECB-Public Sector Efficiency (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	WB – Government Effectiveness 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Public Institutions Index 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	IMD – Government Efficiency 2006 r. (pozycja w rankingu 23 państw UE)	Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) 2007 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)
Austria	1,20 (3)	1,22 (1)	1,60 (9)	6,0 (5)	79,301 (5)	8,1 (7)
Belgia	0,73 (21)	0,64 (24)	1,65 (7)	5,38 (14)	68,092 (10)	7,1 (11)
Bułgaria	0,80* (19)	0,79* (19)	0,23 (26)	4,23 (26)	50,873 (20)	4,1 (26)
Cypr	nie uwzględniono w pomiarze	nie uwzględniono w pomiarze	1,16 (12)	5,44 (13)	nie uwzględniono w pomiarze	5,3 (17)
Czechy	1,00* (14)	0,76* (21)	0,94 (19)	4,63 (23)	63,003 (12)	5,2 (20)
Dania	1,16 (4)	0,86 (13)	2,12 (1)	6,35 (1)	86,031 (1)	9,4 (2)
Estonia	1,25* (2)	1,09* (5)	1,03 (14)	5,51 (12)	71,424 (8)	6,5 (15)
Finlandia	1,26 (1)	1,22 (1)	2,07 (2)	6,19 (2)	80,894 (3)	9,4 (1)
Francja	0,72 (22)	0,61 (25)	1,46 (11)	5,72 (11)	60,813 (13)	7,3 (10)
Grecja	0,60 (24)	0,79 (19)	0,66 (23)	4,77 (19)	54,149 (17)	4,6 (24)
Hiszpania	0,77 (20)	0,97 (7)	1,40 (12)	5,13 (18)	58,384 (14)	6,7 (12)
Holandia	1,16 (4)	0,9 (11)	1,95 (3)	5,83 (8)	75,928 (7)	9,0 (4)
Irlandia	1,06 (10)	1,10 (3)	1,63 (8)	5,93 (7)	80,647 (4)	7,5 (9)
Litwa	0,98* (16)	0,83* (14)	0,85 (20)	4,73 (21)	nie uwzględniono w pomiarze	4,8 (23)
Luksemburg	1,05 (11)	1,10 (3)	1,94 (4)	6,08 (3)	81,513 (2)	8,4 (5)
Łotwa	1,03* (12)	0,82* (16)	0,68 (22)	4,55 (24)	nie uwzględniono w pomiarze	4,8 (22)
Malta	1,11* (7)	0,92* (9)	0,95 (17)	5,23 (15)	nie uwzględniono w pomiarze	5,8 (16)

Tab. 2 – cd.

Państwo	ECB-Public Sector Performance (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	ECB-Public Sector Efficiency (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	WB – Government Effectiveness 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Public Institutions Index 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	IMD – Government Efficiency 2006 r. (pozycja w rankingu 23 państw UE)	Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) 2007 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)
Niemcy	1,02 (13)	1,01 (6)	1,51 (10)	6,04 (4)	68,640 (11)	7,8 (8)
Polska	0,92* (18)	0,89* (12)	0,58 (25)	4,14 (25)	39,955 (22)	4,2 (25)
Portugalia	0,54 (25)	0,74 (22)	1,03 (14)	5,83 (8)	52,808 (18)	6,5 (14)
Rumunia	0,63* (23)	0,69* (23)	-0,03 (27)	3,84 (27)	42 130 (23)	3,7 (27)
Słowacja	0,95* (17)	0,95* (16)	0,95 (17)	4,73 (20)	57,436 (15)	4,9 (21)
Słowenia	1,07* (9)	0,91* (10)	0,99 (16)	5,14 (17)	51,641 (19)	6,6 (13)
Szwecja	1,16 (4)	0,81 (18)	1,93 (5)	5,82 (10)	76,992 (6)	9,3 (3)
Węgry	1,09* (8)	0,83* (14)	0,79 (21)	5,15 (16)	57,316 (16)	5,3 (18)
Wielka Brytania	1,00 (14)	0,94 (8)	1,70 (6)	5,98 (6)	71,393 (9)	8,4 (6)
Włochy	0,52 (26)	0,54 (26)	0,60 (24)	4,70 (22)	43,531 (21)	5,2 (19)

ECB-Public Sector Performance (administracja) i EBC-Public Sector Efficiency (administracja) – wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 2, przy czym 1 określa przeciętny poziom sprawności (efektywności) administracji publicznej, a wskaźnik o wartości powyżej 1 oznacza ponadprzeciętną jej sprawność (efektywność).

WB – Government Effectiveness – wskaźnik przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5, wyższej wartości odpowiada lepsza ocena skuteczności rządu.

WEF – Public Institutions Index – wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 7,00, wartość wskaźnika od 0 do 3,00 oznacza bardzo niską, od 3,01 do 3,50 – niską, od 3,51 do 4,50 – średnią, od 4,51 do 5,50 – wysoką, a od 5,51 do 7 bardzo wysoką ocenę instytucji publicznych.

IMD – Government Efficiency – wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 100, wyższej wartości wskaźnika odpowiada wyższa ocena efektywności rządu.

Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) – indeks przyjmuje wartości od 0 do 10, przy czym 10 oznacza pełną przejrzystość i brak korupcji, 0 brak przejrzystości i powszechną korupcję.

* Dane dotyczą lat 2001–2003.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Współczynniki korelacji Pearsona pomiędzy wskaźnikami Europejskiego Banku Centralnego, Banku Światowego, Światowego Forum Ekonomicznego, Międzynarodowego Instytutu Zarządzania i Transparency International dla 27 państw UE

Treść	ECB-P	ECB-E	WB	WEF	IMD	TI
EBB-P	1					
ECB-E	0,847834	1				
WB	0,359187	0,354942	1			
WEF	0,263257	0,31352	0,874589	1		
IMD	0,376997	0,402231	0,733924	0,626495	1	
TI	0,372476	0,382757	0,959925	0,935189	0,687723	1

Źródło: opracowanie własne.

wyniki osiągnęły Finlandia, Dania i Luksemburg, zajmujące czołowe miejsca we wszystkich prezentowanych rankingach.

W porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE oceny Polski są znacznie gorsze, również w stosunku do nowych państw członkowskich. Rezultaty osiągnięte w rankingach Banku Światowego, WEF i IMD potwierdziły generalnie niską jakość rządzenia w Polsce (w przypadku Banku Światowego i WEF gorzej wypadły od Polski wyłącznie Bułgaria i Rumunia, z kolei w rankingu IMD Polska zajęła przedostatnie miejsce spośród wszystkich państw Wspólnoty, wyprzedzając jedynie Rumunię). Jeden z najgorszych wyników spośród państw UE uzyskała Polska także w zakresie korupcji, tym samym jest jednym z najbardziej skorumpowanych państw w Europie obok Bułgarii i Rumunii. To jedyny kraj Europy Środkowo-Wschodniej, który w latach 2002–2004 zanotował wzrost postrzeganej korupcji. Trochę lepiej wypada Polska w analizach Europejskiego Banku Centralnego, jednak dane dla nowych państw członkowskich pochodzą z innego okresu niż dla dawnej „piętnastki”, stąd możliwość wyższych wartości obu wskaźników dla Polski.

Mimo zróżnicowanych ujęć problematyki, odmiennych rodzajów danych i stosowanych technik pomiaru rządzenia lub poszczególnych jego aspektów, uzyskane wyniki są do siebie zbliżone. Wniosek ten potwierdzają współczynniki korelacji Pearsona obliczone dla wszystkich państw UE pomiędzy poszczególnymi wskaźnikami. Wysoki ich poziom odnotowano złasz-

cza pomiędzy wskaźnikami Banku Światowego, WEF, IMD oraz TI.

2. Przejrzystość procesów rządzenia i korupcja

Uzupełnieniem powyższych wskaźników jest bez wątpienia indeks korupcji – zjawiska, którego skala decyduje o jakości sprawowania władzy w państwie. Korupcja wywiera destrukcyjny wpływ na mechanizmy rynkowe, zwiększając koszty transakcyjne oraz niszcząc kapitał społeczny. Transparency International to organizacja pozarządowa podejmująca działania mające na celu zapobieganie korupcji i łapówkarstwu oraz walkę z nimi we wszystkich sektorach funkcjonowania państwa. W celu dokonania pomiaru zjawiska korupcji i jego skali organizacja publikuje corocznie Indeks Percepcji Korupcji (Transparency International Corruption Perceptions Index)². Porządkuje on państwa według stopnia percepcji korupcji wśród urzędników publicznych i polityków. Wskaźnik skonstruowany jest na podstawie danych statystycznych pochodzących z 18 sondaży i badań, przeprowadzonych przez dwanaście niezależnych instytucji³. Pytania kierowane

² Po raz pierwszy indeks opublikowano w 1995 r. odnośnie do 41 państw, a w 2005 r. objął już 159 państw (o 13 więcej niż w 2004 r.). Indeks przyjmuje wartości od 0 do 10, przy czym 10 oznacza pełną przejrzystość i brak korupcji, 0 brak przejrzystości i powszechną korupcję.

³ Bank Światowy i EBRD – wskaźniki Business Environment and Enterprise Performance Survey – pytanie

są do przedsiębiorców i krajowych analityków, obywateli danego państwa i obcokrajowców. Ze względu na jakościowy charakter danych Indeks Percepcji Korupcji nie oddaje w pełni faktycznego stopnia skorumpowania badanych krajów. Odzwierciedla on subiektywne postrzeganie zjawiska korupcji przez badanych w poszczególnych państwach. Indeks Percepcji Korupcji jest uważany za jeden z najbardziej aktualnych i wiarygodnych (dzięki różnorodności źródeł danych) wskaźników dotyczących korupcji i dlatego jest szeroko wykorzystywany przez naukowców i specjalistów na całym świecie. Ma on znaczący wpływ na politykę wielu krajów, a także na kształtowanie opinii publicznej. Jest szeroko dyskutowany i służy wzrostowi świadomości społecznej.

o częstotliwość nieregularnych, dodatkowych opłat i o to, jak problematyczna jest korupcja w ekonomii, skierowano do czołowych przedsiębiorców; Columbia University, The Center for International Earth Science Information Network – State Capacity Survey – pytanie o rozmiar korupcji w państwie skierowano do ekspertów żyjących w Stanach Zjednoczonych (analitycy, naukowcy i dziennikarze); Information International – Survey of Middle Eastern Businesspeople – pytania o częstotliwość przekupstw, ile kosztuje korupcja w sektorze biznesu i jak często się zdarza, że publiczne zlecenia są przydzielane dla przyjaciół i krewnych w krajach ościennych skierowano do czołowych przedsiębiorców z Bahrajnu, Libanu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich; International Institute for Management Development, Lausanne, Switzerland – World Competitiveness Yearbook – badanie z lat 2002–2004 na temat łapownictwa i korupcji w ekonomii przeprowadzone wśród menedżerów wyższego i średniego kierownictwa, krajowych i międzynarodowych firm; A Multilateral Development Bank – Survey – fachowcom tego banku przysłano kwestionariusze (każdy o innym kraju) z pytaniem, jak rozpowszechniona jest korupcja; Political & Economic Risk Consultancy – Asian Intelligence Newsletter – pytanie o ocenę rozmiaru korupcji w kraju, w którym pracują, i w kraju ojczystym zadano kierownikom i menedżerom pracującym za granicą; Gallup International – Corruption Survey – pytania: jak częste jest przekupywanie polityków, wysokich urzędników publicznych i sędziów, w jakim stopniu utrudnia to rozwój ekonomiczny zadano czołowym przedsiębiorcom z 15 krajów o rynkach wschodzących z gospodarką rynkową; World Economic Forum – Global Competitiveness Report – badanie dotyczyło nieudokumentowanych dodatkowych płatności, które miały związek z posadami rządowymi, przeprowadzono je wśród czołowych menedżerów, krajowych i międzynarodowych firm.

W czołówce rankingu w 2007 r. (podobnie jak w latach poprzednich, choć w nieco innej kolejności), znalazła się Dania (9,4 punktów), Finlandia (9,4), Nowa Zelandia (9,4), Singapur (9,3) oraz Szwecja (9,3). Najniżej uplasowały się: Somalia (1,4), Birma (1,4), Irak (1,5) i Haiti (1,6). Polska zajęła dopiero 61. miejsce spośród 180 państw, co oznacza wysoki poziom postrzeganej korupcji. Pozycja Polski w rankingu systematycznie pogarszała się od 2002 r., jednak od 2006 r. ma miejsce wzrost wskaźnika. Mimo poprawy sytuacji w ostatnich dwóch latach należy podkreślić, że pod względem korupcji zbliżamy się do poziomu krajów Trzeciego Świata. Przyczyną są wciąż te same: niejasność i niestabilność prawa, brak przejrzystości w działaniu administracji rządowej i samorządowej, nadużycie uznaniowości, brak osobistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje⁴. Mimo haseł walki z korupcją i dążenia do przejrzystości decyzji politycznych głoszonych przez kolejne ekipy rządzące, zjawisko to nadal obejmuje dużą skalę, co świadczy o nieskuteczności dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych i wykonawczych. Tendencję tę potwierdzają wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, które wykazały, że na przestrzeni lat 2001–2005 ogólna suma wykrytych nieprawidłowości (poniesionych przez państwo kosztów wynikających z praktyk korupcyjnych) sięgała 33,9 mld zł (w 2001 r. wyniosła ona 3,3 mld, w 2005 r. koszty te zamknęły się kwotą 18,3 mld zł)⁵.

Ze znanych miar korupcji należy jeszcze wymienić Światowy Barometr Korupcji (Global Corruption Barometr). Przy jego konstrukcji bierze się pod uwagę opinie ekspertów, przedsiębiorców i obcokrajowców. Indeks odzwierciedla zachowania korupcyjne występujące w podstawowych instytucjach publicznych (partie polityczne, parlament, policja, wymiar sprawiedliwości, ochrona zdrowia). Wyniki, publikowane przez Transparency International, odnoszą się do wybranych instytucji publicznych⁶.

⁴ Zdaniem M. Wnuka z Transparency International Poland, gdy indeks postrzegania korupcji wynosi 6 lub więcej, łapownictwo przestaje być zjawiskiem społecznym, dotyczącym tzw. przeciętnego obywatela.

⁵ Dane NIK.

⁶ Wartość oceny zamyka się w skali od 1 do 5 (im bardziej zbliżona do 5, tym większe nasilenie zjawiska ko-

Tab. 4. Wskaźnik Percepcji Korupcji

Państwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bułgaria	4,0	3,9	4,1	4,0	4,0	4,1
Czechy	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2
Estonia	5,6	5,5	6,9	6,4	6,7	6,5
Litwa	4,8	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8
Łotwa	3,7	3,8	4,0	4,2	4,7	4,8
Polska	4,0	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2
Rumunia	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1	3,7
Słowacja	3,7	3,7	4,0	4,3	4,7	4,9
Słowenia	6,0	5,9	6,0	6,1	6,4	6,6
Węgry	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3

Źródło: strona internetowa http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007, dane z 20 listopada 2007 r.

Z badań wynika, że najbardziej skorumpowanymi instytucjami publicznymi są partie polityczne (aż w 45 państwach z 69 objętych badaniem) (Transparency International 2005). Średnio partie otrzymały 4 punkty w skali pięciostopniowej, oceniającej poziom łapownictwa. Najgorsze oceny otrzymały Argentyna, Indie, Peru i Ekwador. Kolejne miejsca zajęły parlamenty, policja i wymiar sprawiedliwości. W Korei Płd., na Tajwanie, w Argentynie i na Ukrainie uważa się, że parlamenty są skorumpowane w takim samym stopniu, jak partie polityczne. Policja najgorzej jest oceniana m.in. w Meksyku, Kamerunie, Rosji, na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii.

Według Światowego Barometru Korupcji (dane za 2005 r.) najbardziej skorumpowanymi instytucjami według ocen Polaków są także partie polityczne (4,2), parlament (4,1), ochrona zdrowia (4,1), sądownictwo (4,0). Nieco mniejsze oceny uzyskała policja (3,9), sektor prywatny (3,8), wydawanie koncesji i zezwoleń (3,5), urzędy skarbowe (3,1), edukacja (2,9), media (2,8) oraz agencje pozarządowe (2,8). Potwierdza to badanie przeprowadzone przez CBOS za zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Zdaniem Polaków łapówki biorą najczęściej działacze polityczni, radni, posłowie i sena-

rupcji). W 2004 r. na przełomie czerwca i lipca przeprowadzono badanie na zlecenie Transparency International pod kierunkiem Instytutu Gallupa w ramach projektu Głos Badań Opinii Publicznej, którym objęto ponad 50 tys. respondentów z 64 krajów.

torowie (61% w 2005 r., spadek z 64% w 2004 r.). Na drugim miejscu są pracownicy służby zdrowia (50%), a dalej sądownictwo i prokuratura (37%). Za najmniej skorumpowane instytucje uznajemy szkoły, uczelnie i banki (po 4%). Wykrywalność łapówkarstwa jest w Polsce bardzo niska, a sprzyja temu świadomość społeczna, tworząca klimat popierania różnych sposobów „załatwiania sprawy”⁷.

Według badania CBOS z lutego 2005 r. na 1070 osobowej reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków najgorzej oceniają oni sejm (79% negatywnych wskazań), senat i sądy (po 61% negatywnych ocen). Spośród 23 zawodów, które w lutym 2006 r. badał CBOS, najlepszą opinią ze względu na uczciwość i rzetelność zawodową cieszą się nadal naukowcy (68% ocen wysokich i bardzo wysokich) oraz pielęgniarce. Najgorzej są oceniani politycy i posłowie (8 i 7%). W porównaniu z wynikami z 2000 r. opinie o 18 zawodach poprawiły się, zaś gorzej oceniani są sędziowie, posłowie, politycy, agenci ubezpieczeniowi, finansiści i bankowcy. Najbardziej zyskały średnie oceny policjantów i związkowców.

3. Ocena procesów demokratyzacji i rządów prawa

Organizacja Freedom House corocznie od 1997 r. publikuje raport *Nations in Transit*, który stanowi komparatywne studium pomiaru postępu i regresu procesów demokratyzacji w 27 krajach Europy Centralnej, regionu Eurazji i byłego Związku Radzieckiego. Badania Freedom House do 2003 r. oparte były na dwóch indeksach: rządu prawa i demokratyzacja. Indeks rządów prawa ROL jest średnią ocen reform konstytucyjnych, systemu władzy ustawodawczej i sądowniczej oraz korupcji. Indeks demokratyzacji DEM opiera się na ocenie procesów wyborczych, instytucji społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów i jakości rządu. Indeksy przyjmują wartości od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najwyższy, a 7 najniższy stopień rozwoju systemu demokratycznego. W 2004 r. została zastosowana jedna zagregowana miara rozwoju demokracji obejmująca 6 kategorii: procesy wyborcze, społeczeństwo

⁷ Obraz ten wyłania się z badań A. Kubiak (Kubiak 2003).

obywatelskie, niezależne media, jakość rządu, otoczenie konstytucyjne, legislacyjne i prawne oraz korupcję. Wskaźnik przyjmuje również wartości od 1 do 7⁸. W 2005 r. kryterium jakości rządu uwzględnione we wskaźniku demokratyzacji zostało rozbite na dwa kryteria: *National Democratic Governance* i *Local Democratic Governance*. Podział na siedem kategorii został utrzymany także w 2006 i 2007 r.

Wyniki rankingu w 2007 r. zaszeregowały do pierwszej kategorii państw o skonsolidowanej demokracji (*Consolidated Democracy*) Słowenię, Estonię, Słowację, Węgry, Litwę, Polskę, Łotwę, Czechy i Bułgarię. W drugiej grupie *Semi-consolidated Democracy* znalazły się Rumunia, Chorwacja, Serbia, Albania, Macedonia i Czarnogóra. Do grupy *Transitional Government or Hybrid Regime* zaliczono Bośnię, Ukrainę, Gruzję, Mołdawię, a do *Semi-Consolidated Authoritarian Regime*: Armenię, Kosowo, Kirgistan, Rosję i Tydżykistan. Grupę *Consolidated Authoritarian Regime* tworzą Azerbejdżan, Kazachstan, Białoruś, Uzbekistan, Turkmenistan (Freedom House 2007).

Spośród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej procesy demokratyzacji wyrażone wskaźnikiem *Freedom House* wyraźnie postępują w Słowenii, na Słowacji, w Estonii, Bułgarii, pozytywna tendencja występuje także w Rumunii, na Litwie i Łotwie. W Polsce, Czechach i na Węgrzech ma miejsce pogarszanie się sytuacji, co przejawia się w postaci wzrostu wartości wskaźnika. Polska, która z początkiem 2000 r. uzyskała najlepsze oceny procesów demokratyzacji, w 2006 r. znalazła się pod tym względem na ósmej pozycji w grupie dziesięciu państw.

W świetle badań Freedom House proces demokratyzacji w krajach transformacji jest bardziej zaawansowany niż tworzenie rządów prawa, co potwierdzają dane w tabeli 6. Procesy demokratyzacji najwyższej oceniano do 2004 r. w Polsce, w 2007 r. pod tym względem przodują już Słowenia (1,80) i Słowacja (1,90), wykazując tendencję malejącą do 2006 r. i wzrost wartości wskaźnika w 2007 r. W zakresie rządów prawa największe osiągnięcia uzyskała Słowenia, tendencja malejąca widoczna jest na Łotwie i w Estonii. Na uwagę zasługuje fakt, że w Polsce od

Tab. 5. Ogólny wskaźnik demokratyzacji Freedom House dla nowych państw członkowskich UE w latach 1999–2006

Państwo	1999/2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bułgaria	3,58	3,42	3,33	3,38	3,25	3,18	2,93	2,89
Czechy	2,08	2,25	2,46	2,33	2,33	2,29	2,25	2,25
Estonia	2,25	2,13	2,00	2,00	1,92	1,96	1,96	1,96
Węgry	1,88	2,13	2,13	1,96	1,96	1,96	2,00	2,14
Łotwa	2,29	2,29	2,25	2,25	2,17	2,14	2,07	2,07
Litwa	2,29	2,21	2,21	2,13	2,13	2,21	2,21	2,29
Polska	1,58	1,58	1,63	1,75	1,75	2,00	2,14	2,36
Rumunia	3,54	3,67	3,71	3,63	3,58	3,39	3,39	3,29
Słowacja	2,71	2,50	2,17	2,08	2,08	2,00	1,96	2,14
Słowenia	1,88	1,88	1,83	1,79	1,75	1,68	1,75	1,82
Średnia	2,12	2,11	2,08	2,04	2,01	2,03	2,04	2,32
Mediana	2,17	2,17	2,15	2,04	2,02	2,00	2,04	2,20

Źródło: Freedom House 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007.

⁸ Gdzie 1–2 oznacza skonsolidowaną demokrację, 3 – półskonsolidowaną demokrację (*Semi-Consolidated Democracy*), 4 – przejściowy rząd lub reżim hybrydowy (*Transitional Government or Hybrid Regime*), 5 – półskonsolidowany

reżim autorytarny (*Semi-Consolidated Authoritarian Regime*), 6–7 skonsolidowany reżim autorytarny (*Consolidated Authoritarian Regime*).

Tab 6. Wskaźnik demokracji (DEM) i rządów prawa (ROL) Freedom House dla nowych państw członkowskich UE

Wskaźnik	ROL																
	DEM	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Państwo	1,44	1,44	1,50	1,63	1,63	1,81	1,85	1,85	2,25	1,88	1,88	2,00	2,00	2,50	2,50	2,75	2,63
Polska	1,75	1,94	1,94	1,81	1,81	2,00	2,00	2,00	2,05	2,13	2,13	2,50	2,25	2,25	2,25	2,40	2,40
Węgry	1,75	1,81	2,13	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,05	2,75	3,13	3,13	3,00	3,00	3,00	2,88	2,75
Czechy	1,94	1,94	1,81	1,75	1,69	1,65	1,70	1,70	1,80	1,75	1,75	1,88	1,88	1,88	1,75	1,88	1,88
Słowenia	2,00	1,94	1,88	1,88	1,88	2,00	2,00	2,00	2,05	2,88	2,88	2,88	2,88	2,75	2,63	2,50	2,86
Litwa	2,06	1,94	1,94	1,88	1,88	1,95	1,90	1,90	1,95	2,75	2,75	2,88	2,88	2,75	2,63	2,50	2,38
Łotwa	2,06	2,00	1,94	1,94	1,81	1,95	1,95	1,95	1,95	2,63	2,38	2,13	2,13	2,13	2,00	2,00	2,00
Estonia	2,50	2,25	1,94	1,81	1,81	1,80	1,75	1,75	1,90	3,13	3,00	2,63	2,63	2,63	2,50	2,50	2,75
Słowacja	3,31	3,06	3,00	3,13	3,00	3,00	2,75	2,75	2,75	4,13	4,13	4,00	3,86	3,75	3,63	3,38	3,25
Bułgaria	3,19	3,31	3,31	3,25	3,19	3,10	3,10	3,10	3,05	4,25	4,36	4,50	4,36	4,36	4,13	4,13	3,86
Rumunia																	

Źródło: Freedom House 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007.

Tab. 7. Oceny Polski w rankingu Freedom House

Kryteria	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Procesy wyborcze	1,50	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50	1,50	1,75	1,75	2,00
Spółczesność obywatelskie	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50
Niezależne media	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,75	1,75	1,50	1,75	2,25
Jakość rządów	1,75	1,75	1,75	1,75	2,00	2,00	2,00	bp*	bp*	bp*
Demokratyczne rządy centralne	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	2,50	2,75	3,25
Demokratyczne rządy lokalne	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	2,00	2,00	2,25
Otoczenie prawne	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	2,00	2,25	2,25
Korupcja	bp*	bp*	2,25	2,25	2,25	2,50	2,50	3,00	3,25	3,00
Wskaźnik rządów prawa ROL	bp*	bp*	1,88**	1,88**	1,88**	2,00**	2,00**	2,50**	2,75**	2,63
Wskaźnik demokracji DEM	bp*	bp*	1,44**	1,44**	1,50	1,63**	1,63**	1,80**	1,90**	2,25
Ogólny wskaźnik demokracji	1,50	1,45	1,58	1,58	1,63	1,75	1,75	2,00	2,14	2,36

* Brak pomiaru; ** obliczenia własne.

Źródło: Freedom House 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007.

1999 r. następuje systematyczne pogorszenie sytuacji, zarówno w sferze demokratyzacji, jak i rządów prawa (Godłów-Legiędź 2005, s. 178–179). Wniosek ten koresponduje z oceną Banku Światowego.

Z tabeli 7 wyłania się niekorzystny obraz Polski w świetle przyjętych kryteriów. W 2007 r. z ośmiu ocen tylko jedna kształtuje się poniżej poziomu 2. i dotyczy społeczeństwa obywatelskiego. W tym przypadku ocena może być zaskakująca, ponieważ na gruncie polskim zwraca się uwagę na słabą dynamikę budowy społeczeństwa obywatelskiego, czego ilustracją jest mała aktywność obywateli w życiu publicznym. Oceny potwierdzają negatywne postrzeganie korupcji i polityki makroekonomicznej (centralnej). Sposób zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym, niezależne media, prawne otoczenie i procesy wyborcze przybrały wartości na poziomie 2–2,25. Mimo że wszystkie miary w tym badaniu kształtują się na poziomie niższym od 3,5 (w skali od 1 do 7), co sugeruje korzystne lokaty, to w porównaniu do innych, „nowych” krajów unijnych, Polska plasuje się na ósmej z dziesięciu pozycji. Umocnienie Polski w strukturach Unii Europejskiej wymaga przebudowy wielu instytucji publicznych, niezbędnych reform w sferze gospodarczej oraz uzdrowienia życia politycznego. Wszystko to znajduje wyraz w agregatowym pojęciu jakości rządzenia publicznego.

4. Zakończenie

Proces rządzenia w wymiarze jakościowym i związanych z tym rozwiązaniach instytucjonalnych będzie w coraz większej mierze wpływać na dynamikę wzrostu gospodarczego. Politycy, obywatele, przedsiębiorcy, inwestorzy coraz bardziej zdają sobie sprawę, że dobre rządzenie jest kluczem do złagodzenia biedy, ubóstwa i poprawy klimatu inwestycyjnego. Pomiar rządzenia wydaje się zatem konieczny, biorąc pod uwagę tak duże zapotrzebowanie na analizy i monitoring sposobów sprawowania władzy publicznej w poszczególnych państwach. Problematyka pomiaru procesu rządzenia jest też istotna z punktu widzenia efektywności pomocy rozwojowej oferowanej przez organizacje między- i ponadnarodowe.

Obecnie dysponujemy katalogiem miar charakteryzujących rządzenie publiczne, przy czym każda z nich uwzględnia inne aspekty tego procesu. Bez wątpienia zaprezentowane w opracowaniu wskaźniki mierzące jakość rządzenia dostarczają określonej informacji na temat wydajności, efektywności czy skuteczności funkcjonowania sektora publicznego lub administracji publicznej. Dyskusyjna wydaje się jednak kompleksowość ujęcia owej problematyki w jednej zagregowanej mierze. Przytoczone przykłady popularnych wskaźników wskazują na ich pewną ułomność, nieuwzględnienie wszystkich aspektów, czynników i determinantów charakteryzowanych zjawisk. Stworzenie jednej kompleksowej i pełnej miary wydaje się jednak niemożliwe ze względu na wieloaspektowość procesów rządzenia. Nie bez znaczenia pozostają też względy techniczne w postaci zastosowania odpowiednich technik statystycznych pozwalających na utworzenie syntetycznej miary.

Mimo zróżnicowanych ujęć procesów rządzenia za pomocą zagregowanych wskaźników oraz znaczących niedoskonałości, ich użyteczność jest zaskakująco duża. Znajdują one zastosowanie w różnych kontekstach, najczęściej dostarczając danych na temat rozwoju gospodarki danego państwa, stanowią jednocześnie informację i przesłankę podejmowania decyzji przez inwestorów.

W tym aspekcie wskaźniki rządzenia określają poziom ryzyka związanego z inwestowaniem lub ulokowaniem działalności w danym państwie, a także określają jakość instytucji publicznych. Ze względu na istotne znaczenie rządzenia publicznego dla rozwoju gospodarczego państwa wskaźniki te mogą być stosowane jako kryterium decyzji biznesowych. Informacja na temat rządzenia jest nie tylko użyteczna dla sektora prywatnego, ale także dla rządów, administracji i instytucji publicznych państw uwzględnianych w rankingach. Pozwalają bowiem oszacować pozycję danego kraju, zdiagnozować obszary problemowe czy też zarysować możliwe kierunki rozwoju i wyznaczyć jego priorytety. Są one przytaczane także w międzynarodowych debatach politycznych i skłaniają rządzących do podejmowania eksperymentów lub reform w obszarze rządzenia publicznego i w systemach administracji publicznej.

Kolejnym obszarem wykorzystania wskaźników rządzenia są badania naukowe dotyczące wzrostu gospodarczego. Jednym z determinantów rozwoju ekonomicznego państwa, obok aspektów politycznych, jest jakość instytucji publicznych, administracji i sądownictwa, które wpływają na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Wskaźniki jakości rządzenia wykorzystywane są także w analizach naukowych poszukujących związków pomiędzy rządzeniem a poszczególnymi elementami gospodarki (np. rynkiem finansowym, ubezpieczeń).

Podsumowując, wskaźniki jakości rządzenia i tworzone na ich podstawie rankingi państw znajdują istotne zastosowanie w argumentacji politycznej oraz w procesach decyzyjnych. Mimo sygnalizowanych wątpliwości stanowią one bogate źródło informacji na temat funkcjonowania i wydajności sektorów publicznych w poszczególnych państwach. Należy dobitnie podkreślić, że posługiwanie się opisywanymi miarami ma charakter diagnostyczny i informacyjny, stanowi też jedną z przesłanek podejmowania decyzji publicznych i biznesowych. Ze względu na wielowymiarowy wyraz procesów zarządzania sprawami publicznymi, istotne znaczenie czynników jakościowych i ocen subiektywnych – przytaczane miary i indeksy zawsze będą jedynie przybliżeniem (być może najlepszym) wartości pomiaru faktycznej jakości rządzenia.

Bibliografia

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003). „Public sector efficiency: An international comparison”, *Working Paper*, nr 242, European Central Bank, lipiec.

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2006). „Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets”, *Working Paper*, nr 581, European Central Bank, styczeń.

Alesina A. (1997). „The political economy of high and low growth”, w: B. Pleskovic, J. Stiglitz (red.), *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C.: World Bank, s. 217–248.

Avellaneda S.D. (2006). *Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*, artykuł prezentowany podczas Forum de Recerca, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 3 maja.

Bovaird T., Löffler E. (2003). *Public Management and Governance*. London–New York: Routledge.

Campos N.F. (2000). „Context is everything: Measuring institutional change in transition economies”, *Policy Research Working Paper*, nr 2269, World Bank, styczeń.

Clague C. (1997). *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore–London: The John Hopkins University Press.

Czaputowicz J. (2005). „Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji”, *Stuzba Cywilna*, nr 10.

Dębicki M. (2002/2003). „Administracja publiczna – trendy i wyzwania”, *Stuzba Cywilna*, nr 5.

European Commission (2001). *White Paper of the European Union on Good Governance*. Brussels, 25 lipca.

Feng Y. (2003). *Democracy, Governance and Economic Performance: Theory and Evidence*. Cambridge: MIT Press.

Freedom House (1997; 1998; 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006). *Nations in Transit. Democratization in East Central Europe and Eurasia*. New York–Washington.

Godłów-Legiędź J. (2005). „Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej”, *Ekonomista*, nr 2.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2003). „Governance matters III: Governance indicators for 1996–2002”, *Policy Research Working Paper*, nr 3106. Washington D.C.: World Bank, 30 czerwiec.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005). „Governance matters IV: Governance indicators for 1996–2004”, *Policy Research Working Paper*, nr 3630. Washington D.C.: World Bank, 9 maja.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006). „Governance matters V: Governance indicators for 1996–2005”, *Policy Research Working Paper*, nr 4012. Washington D.C.: World Bank, 15 września.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999). „Governance matters”, *Policy Research Working Paper*, nr 2196, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation, and Finance, październik.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (2000). „Governance matters: From measurement to action”, *Finance and Development*, nr 37(2), Washington D.C.: International Monetary Fund.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (2002). „Governance matters II: Updated indicators for

2000–2001”, *Policy Research Working Paper*, nr 2772. Washington D.C.: World Bank, luty.

Knack S., Keefer P. (1995). „Institutions and economic performance: Cross country tests using alternative institutional measures”, *Economics and Politics*, t. 7, nr 3, s. 207–227.

Knack S. (red.) (2003). *Democracy, Governance and Growth*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Komisja Europejska (2001). *White Paper of the European Union on Good Governance*. COM, lipiec.

Kubiak A. (2003). *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1998). „The quality of government”, *Journal of Law, Economic and Organisation*, nr 15.

Landman T., Häusermann J. (2003). *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance. Report for the Statistical Office of the Commission of the European Communities (EUROSTAT)*. Colchester: University of Essex – Human Rights Centre, lipiec.

Lis S. (2001). *Ocena pozycji gospodarczej i zdolności konkurencyjnej Polski na rynkach Unii Europejskiej*. Warszawa: Materiały Siódmego Kongresu Ekonomistów Polskich, zeszyt 22.

Mauro P. (1995). „Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 110, nr 3.

Mazur S. (2005). *Historia administracji publicznej*, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Osborne D.G. (1991). „Jak lepiej rządzić?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.

Punyaratabandhu S. (2004). *Commitment to Good Governance, Development, and Poverty Reduction: Methodological Issues in the Evaluation of Progress at National and Local Levels*, National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand, artykuł przygotowany na Sixth Session of the Committee on Development Policy, 29 marca–2 kwietnia.

Rosselet-McCauley S. (2006). *Methodology and Principles of Analysis*. IMD World Competitiveness Yearbook.

Schöler G., Walther C. (2003). *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation.

Sulek M. (2004). „Rankingi i ratingi w badaniu stosunków międzynarodowych”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, nr 3–4.

Szeląg T. (2003). „Międzynarodowa konkurencyjność gospodarek w świetle raportu Międzynarodowego Instytutu Rozwoju Zarządzania”, w: *Procesy Integracyjne w gospodarce światowej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Transparency International (2005). *Globalny Barometr Korupcji*.

Van de Walle S. (2005). *Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators*, Institut voor de Overheid, artykuł zaprezentowany na 8 konferencji Public Management Research Conference, Los Angeles, 29 września–1 października.

Wojciechowski E., Podgórnika-Krzykacz A. (2007). *Pomiar pracy administracji publicznej*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.

Wojciechowski E., Podgórnika-Krzykacz A. (2007). „Governance jako nowy sposób zarządzania sprawami publicznymi”, w: J. Sokołowski i Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*. Jelenia Góra: Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu.

Wojciechowski E. (2007). „Wpływ globalizacji na reorientację modelu zarządzania publicznego”, w: J. Rymarczyk, B. Drelich-Skulska, W. Michalczyk (red.), *Regionalizacja a globalizacja we współczesnym świecie*, t. 2. Wrocław: Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu.

Wojciechowski E. (2007). *Rządzenie publiczne czy governance?* Łódź: Uniwersytet Łódzki.

Wojciechowski E. (2007). „Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance”, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1164.

Wójtowicz G. (2004). „Konkurencyjność”, *Rzeczpospolita*, nr 284.

Wojtyna A. (2002). „Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji”, *Gospodarka Narodowa*, nr 10.

Quality of governance – Poland in international comparative perspective

The focus of the article was to describe the process of measurements due to the quality and efficiency of public institutions and government. The indicators described in the text, created by independent international organizations, were used to elaborate country rankings, which helped to identify the differences between quality of government processes. The article presents the most popular indexes, which estimate the scale of this phenomenon in Poland against the background of the European Union. Poland is placed on very low position in this comparison, which means the country is wrongly managed. Strengthening of Poland's position in the European Union structures requires redesigning of many public institutions, economic reforms, and „remedying” political life.

Victor Pestoff

Demokratyczne rządzenie: współprodukcja, trzeci sektor i udział obywateli w świadczeniu usług społecznych¹

W Europie pojawiła się potrzeba angażowania obywateli i włączenia organizacji trzeciego sektora w świadczenie usług społecznych na poziomie lokalnym i w zarządzanie nimi. Wynika to z konieczności sprostania poważnym wyzwaniom demograficznym, politycznym i ekonomicznym, przed którymi stoi państwo opiekuńcze w XXI w. W niniejszym artykule analizuje się podwójną rolę obywateli jako konsumentów i współproducentów publicznie finansowanych usług społecznych, w szczególności usług opiekuńczych. Wyeksponowano w nim trzeci sektor, który odgrywa rolę promotora interesów jego członków, jako odbiorców takich usług oraz jako podmiotów świadczących te usługi.

Gwałtowny rozwój państwa opiekuńczego po drugiej wojnie światowej oraz równoległy wzrost dużych publicznych i prywatnych organizacji biurokratycznych spowodowały, że obywatele zatracili rozumienie istoty usług społecznych oraz poczucie wpływu na ich świadczenie. Świadczenie tych usług przeniosło się ze sfery prywatnej do publicznej, gdy kobiety zaczęły wchodzić na rynek pracy i nie mogły już wykonywać wielu obowiązków, które wcześniej do nich należały. Dzisiaj wielu obywateli chce odzyskać wpływ na świadczenie usług, które obejmują ważny aspekt ich codziennego życia. Obywatele chętnie korzystają z możliwości bezpośredniego udziału w świadczeniu albo wpływu na świadczenie usług socjalnych, od których sami lub ich najbliżsi są zależni. Zjawisko to – któremu towarzyszy rosnący poziom wykształcenia i refleksyjny indywidualizm – często określa się to jako subpolitykę (*sub-politics*) lub politykę życia (*life politics*). Obywatele chcą umocnić swoją „demokratyczną własność” – publicznie finansowane usługi socjalne, bez względu na to, kto je świadczy. Jednak forma świadczenia może też oddziaływać na możliwość uzyskania na nie wpływu.

Słowa kluczowe: demokratyczne rządzenie, współprodukcja, trzeci sektor, usługi społeczne, usługi socjalne, „demokratyczna własność”.

1. Kontekst: udział obywateli i wpływ użytkowników

Wiele krajów europejskich poszukuje nowych sposobów angażowania obywateli i włączania organizacji trzeciego sektora do świadczenia usług społecznych i zarządzania tymi usługami. Podstawowe powody tych poszukiwań są podobne w całej Europie. Pierwszym z nich jest starzejące się społeczeństwo, drugim – narastający deficyt demokracji na wszystkich po-

ziomach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, a trzecim – długotrwały kryzys finansów publicznych. W każdym z państw członkowskich UE powody te mogą się różnie przedstawiać i mieć specyficzny charakter; jednak wszystkie one oznaczają poważny kryzys legitymacji sektora publicznego.

Oprócz tych trzech wyzwań możemy też dostrzec dwa ważne zjawiska historyczne. Jednym z nich był gwałtowny rozwój państwa opiekuńczego w okresie powojennym, a drugim, następującym równoległe, były zmiany polityki, która stała się zbyt abstrakcyjna i odległa od codziennych problemów zwykłych obywateli. Rozwój państwa opiekuńczego w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. doprowadził do

Mid Sweden University.

¹ Przełożył Jasper Tilbury. Referat przedstawiony na seminarium dotyczącym dobrego rządzenia – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 9 maja 2007 r.

zapewnienia obywatelom wielu nowych usług społecznych. Jednakże równocześnie oznaczało to konieczność płacenia przez nich wyższych podatków, powiększającą się armię urzędników służby cywilnej odpowiedzialnych za świadczenie nowych usług publicznych oraz szybką profesjonalizację sposobu świadczenia tych usług, które wcześniej obywatele zapewniali sobie sami.

Świadczenie takich usług przeniosło się ze sfery prywatnej do publicznej, gdy kobiety zaczęły wchodzić na rynek pracy i nie mogły już wykonywać wielu obowiązków, które wykonywały poprzednio. Z tego powodu obywatele przestali rozumieć istotę wielu usług społecznych, które kiedyś sami sobie zapewniali, i utracili wpływ na ich świadczenie. Potem, w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., w wyniku zmian politycznych część tych usług została w większym lub mniejszym stopniu sprywatyzowana i coraz częściej zarządzana rynkowo w oparciu o ideę „nowego zarządzania publicznego” (*New Public Management*). Argumentowano, że większy wpływ na usługi publiczne da obywatelom „rozstanie się z nimi” (*exit*) niż „ich krytyka” (*voice*), a konkurencja powinna sprawić, że poprawi się efektywność świadczenia oraz jakość usług społecznych. Jednak w związku z kosztami transakcyjnymi zmiany dostawców większości podstawowych usług społecznych koszty „rozstania” są zbyt wysokie i nie udało się ich zredukować. Publiczne monopole były często zastępowane przez prywatne oligopole świadczące usługi opiekuńcze.

W konsekwencji wielu ludzi zaczęło mieć poczucie, że zarówno publiczne, jak i prywatne formy świadczenia usług pomniejszają ich wpływ na te usługi. Wraz z rozwojem wielkich biurokracji – publicznych i prywatnych – nie była to już tylko kwestia zapewnienia dostępu do wysokiej jakości usług społecznych. Wielu zwykłych obywateli chciało też (od)zyskać choćby ograniczony wpływ na świadczenie usług społecznych obejmujących jeden z najważniejszych aspektów ich codziennego życia. Zjawisko to – któremu towarzyszy rosnący poziom wykształcenia i refleksyjny indywidualizm – często określa się jako subpolitykę (*sub-politics*) lub politykę życia (*life politics*). Część obywateli z wielkim zainteresowaniem przyjęła wprowadzenie i rozwój nowych możliwości swojego bezpośredniego za-

angażowania w świadczenie usług społecznych, od których zależą losy ich i ich najbliższych, oraz wpływu na nie. Jako obywatele demokratycznych państw opiekuńczych chcą (od)zyskać wpływ na usługi, które politycznie wspierają i opłacają ze swoich podatków oraz na kontrolę nad nimi. Innymi słowy, chcą umocnić swoją „demokratyczną własność” publicznie finansowanych usług społecznych, bez względu na to, kto je świadczy.

Reakcja na te trzy wyzwania oraz dwa zjawiska historyczne przybiera różne postacie w zależności od państwa i sektora świadczenia usług. Można jednak wskazać cztery ogólne trendy. Pierwszym jest rozwój nowych, zróżnicowanych sposobów angażowania użytkowników usług społecznych we współprodukcję usług, których są odbiorcami. Udział obywateli w tworzeniu usług społecznych w krajach UE obejmuje kilka wymiarów; można wyróżnić ekonomiczne, społeczne i polityczne formy tego udziału. Wzorce udziału obywateli we współprodukcji usług przybierają różne formy w zależności od państwa, sektora i sposobu terytorialnej organizacji kraju. Drugim trendem jest rozprzestrzenianie się nowych technik współzarządzania usługami społecznymi w różnych krajach europejskich. Omówienie tych dwóch reakcji można znaleźć w ostatnim tematycznym wydaniu *Public Management Review*, zatytułowanym: „Współprodukcja. Trzeci sektor i świadczenie usług publicznych” (2006, 8/4).

Trzeci trend to rozwój ciał nazywanych radami użytkowników na poziomie lokalnym. Ich celem jest włączenie odbiorców usług do dialogu na temat tych usług oraz ułatwienie im udziału zarówno w ich świadczeniu, jak i w zarządzaniu nimi. Jednakże rady użytkowników pełnią głównie funkcję doradczą, nie mają kompetencji w zakresie podejmowania decyzji, nie dysponują też własnym budżetem. Czwartym trendem jest stopniowy rozwój funkcjonalnej reprezentacji użytkowników – obok terytorialnych kanałów demokracji przedstawicielskiej – w niektórych krajach europejskich, ale na pewno nie we wszystkich. Może się to wiązać z lokalnymi wyborami do zarządów szkół lub domów spokojnej starości, czy też z bezpośrednią reprezentacją zaangażowanych odbiorców usługi. Choć niektórzy krytycy uważają, że reprezentacja funkcjonalna jest zagrożeniem dla liberalnej demokracji, to

inni twierdzą, że może ona stanowić konieczne uzupełnienie demokracji terytorialnej. Jeśli będzie odpowiednio ustrukturuowana i zinstytucjonalizowana, może także prowadzić do ograniczenia narastającego deficytu demokracji na większości poziomów rządzenia.

Niniejszy referat koncentruje się na pierwszym trendzie – czyli współprodukcji – trzecim sektorze i na roli obywateli w świadczeniu usług społecznych i zarządzaniu nimi. Zaczyna się od wprowadzenia pojęcia współprodukcji (*co-production*). Następnie omawia udział obywateli i wpływ odbiorców usług na świadczenie usług społecznych i zarządzanie nimi w XXI w. Porównanie udziału rodziców w świadczeniu usług opieki nad dziećmi w ośmiu krajach UE sugeruje, że tylko wtedy, gdy obywatele uczestniczą bezpośrednio w współprodukcji usług, mogą się włączyć w demokratyczne procesy zarządzania nimi na poziomie mikro. Jednak nie musi to gwarantować zaangażowania obywateli w zarządzanie usługami społecznymi na poziomie pośrednim. Reprezentujących trzeci sektor dostawców usług opieki nad dziećmi można znaleźć w lokalnych ciałach zarządzających zajmujących się edukacją i sprawami młodzieży we Francji i w Niemczech, ale nie w Szwecji. Dalej główne aspekty współprodukcji zostaną omówione na przykładzie różnych wzorców udziału obywateli dla różnych typów dostawców usług opieki nad dziećmi w Szwecji.

Dlaczego powinniśmy się troszczyć o rozwój idei i praktyk współprodukcji wśród odbiorców usług? Evers (2006) utrzymuje, że troska o włączanie użytkowników w usługi opiekuńcze występuje w Europie powszechnie i że istnieje co najmniej pięć różnych podejść do tego zagadnienia. Częściowo nakładają się one na siebie, a częściowo pozostają ze sobą w konflikcie. Są to welferyzm i profesjonalizm, następnie konsumeryzm i menedżeryzm oraz wreszcie podejście, które Evers nazywa partycypacyjnym. Wszystkie są oparte na różnych wartościach i promują różny stopień zaangażowania użytkowników usług. Zdaniem Eversa, podejścia te są różne w różnych sektorach i będą się zmieniać w czasie. Ich struktura prawdopodobnie kształtuje się inaczej w każdym kraju. Użytkownicy usług mogą być traktowani jako (a) obywatele wyposażeni w uprawnienia, (b) konsumenci,

których należy upewnić lub chronić, albo też (c) współproducentów, którzy pełnią aktywne funkcje obywatelskie w swojej społeczności, we współpracy z władzami, menedżerami usług i profesjonalistami. Welferyzm i profesjonalizm są ze sobą blisko związane i żaden z nich nie pozostawia wiele miejsca dla udziału odbiorców usług w ich tworzeniu. Odbiorcy są raczej postrzegani jako osoby niemające zbyt dużych kompetencji w tym zakresie. Konsumeryzm i menedżeryzm postulują rozszerzenie możliwości wyboru odbiorców usług poprzez rozbudowanie opcji rozstania (*exit*) i dowodzą, że sektor publiczny musi się uczyć od sektora prywatnego (*ibidem*). Jednak nie ułatwiają ani krytyki (*voice*), ani zarządzania.

Partycypacyjny (ibidem) zachęca do udziału (partycypacji) użytkowników usług opiekuńczych, co wynika z przekonania, że obywatele powinni się osobiście angażować w kształtowanie usług społecznych, których oczekują. Podkreśla rolę organizacji wielu interesariuszy (*multi-stakeholder organizations*) i wymaga, aby użytkownicy stali się współproducentami. Evers ostrzega, że na poziomie świadczenia usług integracja tych podejść może skutkować powstaniem organizacji hybrydowych, łączących elementy wielu z nich. Jednak niektóre mogą razem działać lepiej niż inne, a niektóre w istocie mogą prowadzić do „pomieszanych” czy zdeorganizowanych systemów, w których udział użytkowników usług nie sprawdza się (2006).

Welferyzm i profesjonalizm są z reguły promowane przez rządy socjaldemokratyczne, natomiast za konsumeryzmem i menedżeryzmem zwykle opowiadają się rządy prawicowe, często w imię „nowego zarządzania publicznego”. Jednak partycypacyjny, lub prościej – współtworzenie, nie ma wyraźnych politycznych rzeczników. W demokracji usługowej w odmianie socjaldemokratycznej lub prawicowej obywatele są biernymi konsumentami publicznie finansowanych usług społecznych, świadczonych przez władze municypalne, albo przez firmy prywatne, a niekiedy przez jedne i drugie. Obywatele głosują co cztery lata, a na co dzień wybierają między różnymi usługodawcami, publicznymi i prywatnymi. W demokracji uczestniczącej przeciwnie – obywatele aktywnie uczestniczą w świadczeniu niektórych usług społecznych,

w rozwoju państwa opiekuńczego i w odnawianiu demokracji. Dzięki włączeniu obywateli i trzeciego sektora w świadczenie usług społecznych dialog pomiędzy rządzącymi a rządzonymi nabiera nowego wymiaru, a obywatele mają do wyboru więcej niż dwie możliwości: więcej państwa czy więcej rynku.

Pojęcie rządzenia było ostatnio przedmiotem szerokiego zainteresowania i stało się modne w naukach społecznych. Używa się go w wielu kontekstach i nadaje się bardzo różne znaczenia. Kersbergen i van Waarden (2004) znaleźli w literaturze przynajmniej dziewięć różnych definicji tego pojęcia, a Hirst (2002) przypisuje mu pięć różnych znaczeń lub kontekstów. Obejmują one rozwój gospodarczy, międzynarodowe instytucje i reżimy, zarządzanie korporacyjne, prywatne świadczenie usług publicznych w następstwie „nowego publicznego zarządzania” oraz nowe praktyki działań koordynacyjnych poprzez sieci, spółki i obradujące fora (ibidem, s. 18–19). Niniejszy referat koncentruje się głównie na tym ostatnim kontekście.

Hirst twierdził, że większa potrzeba rządzenia związana jest głównie z rozwojem „społeczeństwa organizacyjnego”. Wielkie organizacje po każdej stronie podziału na publiczne/prywatne w zaawansowanych postindustrialnych społeczeństwach pozostawiają niewiele miejsca dla demokracji lub wpływu obywateli. Wynika to z braku lokalnej kontroli i procesów demokratycznych wewnętrznego podejmowania decyzji w większości dużych organizacji. Pojęcie „rządzenia” wskazuje na potrzebę ponownego przemyslenia demokracji i znalezienia nowych metod kontroli i regulacji, takich które nie prowadzą się do monopolizowania tych usług przez sektor państwowy lub publiczny (ibidem, s. 21). A zatem Hirst definiuje rządzenie jako „środek, za pomocą którego kontroluje się jakieś działanie lub zespół działań lub kieruje nimi, tak że powstaje akceptowalny wachlarz wyników według jakichś ustalonych standardów społecznych” (ibidem, s. 24). W innym miejscu Hirst wprowadza pojęcie „demokracji stowarzyszeniowej” (*associative democracy*) (1994). Twierdzi, że bezpośredni udział obywateli w niewielkich, demokratycznie zarządzanych organizacjach produkujących towary i świadczących usługi stanowi modyfikację, którą koniecznie należy

wprowadzić do wielkich organizacji w sektorze publicznym i prywatnym. Zatem demokratyczne rządzenie można uznać za politykę, która promuje znacznie większy pluralizm polityki społecznej i znacznie większy udział obywateli w świadczeniu usług społecznych.

Większy udział obywateli i świadczenie usług społecznych przez trzeci sektor w Szwecji są tematem pracy *Beyond the Market and State* (Pestoff 1998). Pojęcie demokracji obywatelskiej zostało tam określone jako „upełnomocnienie obywateli poprzez wspólne samozarządzanie osobistymi usługami społecznymi, w którym obywatele stają się członkami przedsięwzięć społecznych, uczestniczą bezpośrednio w tworzeniu potrzebnych im lokalnych usług jako użytkownicy i twórcy tych usług, a zatem stają się współproducentami tych usług” (ibidem, s. 25).

2. Współprodukcja

Współprodukcja, czyli udział obywateli w świadczeniu usług publicznych, wywołała wielkie zainteresowanie wśród uczonych zajmujących się administracją publiczną w Ameryce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. (por. rzetelny przegląd tego zjawiska w: Parks i in. 1981; 1999). Pojęcie to zostało wypracowane w czasie warsztatów na temat teorii politycznej i analizy polityki na Uniwersytecie Indiana. W latach siedemdziesiątych XX w. uczeni zmagali się z dominującymi teoriami zarządzania rozwojem miejskim leżącymi u podstaw politycznych rekomendacji zmierzających w kierunku centralizacji. Uczeni i urzędnicy twierdzili, że obywatele jako klienci będą lepiej obsługiwani, a usługi, które otrzymają, będą lepszej jakości, jeśli będzie je świadczył profesjonalny personel zatrudniony przez jeden wielki podmiot biurokratyczny. Jednak ta grupa badaczy nie znalazła żadnego empirycznego potwierdzenia dla twierdzeń promujących centralizację (Ostrom 1999, s. 358).

Badaczom tym stanęło na drodze kilka mitów dotyczących produkcji dóbr i usług przez sektor publiczny. Jednym z nich była idea jednego producenta (*producer*) odpowiedzialnego za usługi komunalne na terenie określonej jednostki administracyjnej. W rzeczywistości badacze zwykle znajdowali kilka podmiotów, w tym prywat-

nych firm, świadczących usługi. Co ważniejsze, uświadomili sobie również, że produkcja usług, w przeciwieństwie do produkcji towarów, jest trudna bez aktywnego udziału odbiorców tych usług. Badacze rozwinęli pojęcie współprodukcji (*co-production*), aby opisać potencjalny związek, który mógłby zaistnieć między „zwykłymi” usługodawcami (policjantami na ulicy, nauczycielami szkolnymi czy pracownikami służby zdrowia) a „klientami” pragnącymi zapewnić sobie dzięki tym usługom większe bezpieczeństwo, lepsze wykształcenie czy zdrowie.

W złożonych społeczeństwach istnieje podział pracy i większość osób jest zaangażowana w produkcję towarów lub usług w pełnym wymiarze godzin, w charakterze zwykłych wytwórców. Jednak indywidualni konsumenci lub grupy konsumentów mogą też wносить swój wkład do produkcji towarów lub usług jako konsumenci-wytwórcy. Takie połączenie może zachodzić bezpośrednio albo pośrednio. Współprodukcja zatem wywołuje zainteresowanie jako połączenie działań zarówno usługodawców publicznych, jak i obywateli, w produkcji i świadczeniu usług publicznych. Ci pierwsi są zaangażowani jako profesjonalści czy „zwykli producenci”, podczas gdy „produkowanie przez obywateli” opiera się na dobrowolnym działaniu jednostek lub grup mających zwiększyć jakość lub ilość usług, które otrzymują (Parks i in. 1981; 1999; Ostrom 1999). Współprodukcja to jedna z sytuacji, w których może pojawić się synergia między tym, co robi rząd, a tym, co robią obywatele (ibidem).

Współprodukcja różni się wyraźnie od tradycyjnego modelu tworzenia usług publicznych, w którym urzędnicy publiczni są obciążeni wyłączną odpowiedzialnością za projektowanie i dostarczanie usług obywatelom, określającym swoje potrzeby, konsumującym i oceniającym usługi. Dominujący model tworzenia usług publicznych był oparty na dwóch odrębnych sferach: jedna obejmowała zwykłych (publicznych) wytwórców, a druga konsumujących towary lub usługi klientów czy obywateli, grupy interesów itd. Sprzężenie zwrotne między tymi sferami może być problematyczne. W przeciwieństwie do tego, model współprodukcji jest oparty na założeniu, że istnieje aktywna, uczestnicząca populacja konsumentów-producentów. Kiedy te dwie sfery nakładają się na siebie w większym

lub mniejszym stopniu, sprzężenie zwrotne między nimi staje się procesem wewnętrznym. To zmniejsza koszty informacyjne zarówno dla producentów, jak i dla konsumentów takich usług i może również pomóc zmniejszyć inne koszty transakcyjne. Dostarczanie usług staje się wspólnym przedsięwzięciem, angażującym zarówno obywateli, jak i podmioty działające na zlecenie rządu. Zatem współprodukcja pociąga za sobą udział obywateli w projektowaniu i implementacji polityk publicznych.

Współprodukcja jest często postrzegana jako pewien sposób podejścia do zwiększenia produktywności municipalnej, może prowadzić do redukcji kosztów, wyższej jakości usług i większych możliwości udziału obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących usług publicznych. To ostatnie może skutkować większym zadowoleniem z usług publicznych i większym wsparciem dla nich. Tak więc współprodukcja staje się istotnym środkiem zwiększania zarówno jakości, jak i ilości usług publicznych. Jednak oszczędności w budżecie publicznym wynikające ze współtworzenia są ograniczone przez ilość „zastępstw”, jakich efektywnie można dokonać między obywatelami a podmiotami świadczącymi usługi czy pracownikami publicznymi. Obywatele zwykle nie mają umiejętności i doświadczenia potrzebnego do świadczenia usług wymagających specjalistycznej wiedzy. Co więcej, zastępowanie pracy opłacanych pracowników dobrowolnymi działaniami sprawia, że pewna część kosztów usług jest przenoszona na samych współproducentów. To nie są koszty wyeliminowane, lecz jedynie przeniesione na obywateli.

Jednakże obywatele mogą uznać, że czerpią korzyści ze swoich dobrowolnych działań w postaci koleżeństwa, poczucia własnej wartości czy innych nieuchwytnych korzyści, a także z wyższej jakości usług. Styk między sektorem rządowym a sferą działań dobrowolnych jest ważny, ponieważ działanie dobrowolne zawsze jest osadzone w kontekście politycznym. Indywidualna analiza kosztów i korzyści oraz decyzja, by współpracować na zasadzie dobrowolnej, jest uwarunkowana strukturą instytucji politycznych. Scentralizowane świadczenie usług zwykle sprawia, że wyrażenie popytu jest bardziej kosztowne dla obywateli, a także ogranicza elastyczność działania władzy publicznej, natomiast udział

obywateli w produkcji usług wydaje się lepiej funkcjonować w systemie ich zdecentralizowanego świadczenia (Ostrom 1975).

Chociaż współprodukcja początkowo wzbudziła wielkie zainteresowanie w Stanach Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., to od tamtego czasu angażowanie osób i grup spoza rządu w produkcję usług publicznych rządziej przyciągało uwagę. Alford (2002) dowodził, że oprócz podstawowej wymiany, w której za usługi płaci się pieniędzmi, istnieje też wymiana czasu i wysiłku klienta na zwiększoną wartość, jaką klient dostrzega w pewnych sytuacjach. Jednak zauważył on, że materialne nagrody i sankcje są nieefektywne jako bodźce motywujące klienta do wkładu w postaci jego czasu i wysiłku we wszystkich zadaniach z wyjątkiem tych najprostszych. Jest raczej tak, że wielu klientów motywują bardziej złożone, niematerialne bodźce, takie jak wewnętrzne nagrody, społeczna solidarność czy możliwość wyrażenia siebie. Te różne czynniki motywujące prowadzą do współtworzenia w różnych kontekstach i okolicznościach. Im bardziej publiczna jest wartość skonsumowana przez klientów, tym bardziej złożona jest ich motywacja do współtworzenia. Alford konkluduje, że „wywoływanie zjawiska współprodukcji jest kwestią zwiększenia wartości, jaką klienci czerpią z usług, dzięki większemu uwydatnieniu ich niematerialnych aspektów poprzez wewnętrzne nagrody, bodźce solidarnościowe lub atrakcyjność normatywną” (ibidem).

W Szwecji idea zwiększenia roli obywateli w świadczeniu usług socjalnych rzadko budzi zainteresowanie uczonych i polityków; być może z wyjątkiem promowania dobrowolnych działań. Jednak obecnie obywatele wnoszą sporo swojego czasu i wysiłku do produkcji usług społecznych, zarówno jako rodzice w związku z opieką nad dziećmi lub aktywnością sportową młodzieży w klubach sportowych, jak i jako krewni w związku z opieką nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Wnoszą bezpośredni wkład do końcowej wartości, jaką jest wysokiej jakości opieka nad dziećmi, sportowa aktywność młodzieży, lub wysokiej jakości opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, chociaż takie usługi są przede wszystkim finansowane z podatków. W raporcie sporządzonym dla komi-

sji szwedzkiego parlamentu, *Ansvarskommittén*, znalazł się apel o większą rolę partycypacji obywatelskiej oraz demokracji bezpośredniej w kontynuowanych reformach szwedzkiego państwa opiekuńczego (Häggröth 2005). W konkluzji raportu stwierdzono, że aby zmierzyć się z rosnącym deficytem demokracji i odnowić legitymację państwa opiekuńczego, obywatele powinni odgrywać większą rolę w świadczeniu usług społecznych. Pojęcie współprodukcji (*co-production*) było stosowane w Szwecji w odniesieniu do rosnącego udziału obywateli w tworzeniu własnych usług społecznych; w tym względzie udział rodziców w świadczeniu opieki nad dziećmi stanowi główny empiryczny przykład (Pestoff 1998; 2006a; 2006b; Vamstad 2004). Werkö-Söderholm (2007) również analizował partycypację w szwedzkim stowarzyszeniu cukrzyków w kategoriach upełnomocnienia pacjentów i współprodukcji.

3. Modele opieki społecznej, sektory społeczne i rządy

Określony model opieki społecznej (*welfare regime*) oraz określony typ polityki rządu mogą przyczynić się do większego udziału obywateli i większej roli trzeciego sektora zarówno w świadczeniu usług socjalnych, jak i w zarządzaniu nimi. Dlatego należy pamiętać, jak duże znaczenie mają różnice między modelami opieki społecznej, a także różnice w sektorowym kontekście świadczenia usług społecznych. Panujący w danym kraju model opieki społecznej w ogólności oraz jego polityka społeczna w szczególności mogą stanowić albo bodziec, albo przeszkodę dla współprodukcji i działania zbiorowego. Udział obywateli we współprodukcji może być indywidualny albo zbiorowy. Jednak osiągnięcie nawet ograniczonego wpływu i roli we współrządzeniu wydaje się trudne, jeśli nie niemożliwe, w przypadku udziału jednostkowego obywatela we współprodukcji. Jest tak częściowo z powodu geograficznego rozproszenia współproducentów i braku interakcji między nimi. Kwestię tę może zilustrować porównanie różnych polityk i podejść do opieki nad dziećmi. Określony model opieki społecznej czy polityka rodzinna mogą sprzyjać temu, by kobiety zosta-

wały w domu i opiekowały się swoimi dziećmi. Połączenie długiego okresu pobierania wysokiego zasiłku miesięcznego na dziecko z podatkiem dochodowym liczonym od rodziny, a nie indywidualnie, często przynosi taki skutek. W tym przypadku obywatele poświęcają swój czas i wysiłek, aby zrealizować publiczną politykę rodzinną dzięki temu, że pozostają w domu i opiekują się swoimi dziećmi. Jednak taka współprodukcja jest wysoce zindywidualizowana i geograficznie rozproszona, co bardzo utrudnia działanie zbiorowe współproducentów. To pozostaje w ostrej opozycji do takiego modelu opieki społecznej czy polityki rodzinnej, w którym zbiorową opiekę nad dziećmi świadczą instytucje publiczne lub prywatne. Tam rodzice mogą się z łatwością kontaktować i dyskutować o tym, jak poprawić jakość zbiorowej opieki nad dziećmi oraz dostęp do takiej opieki. Mogą wspólnie żądać większego wpływu na zarządzanie opieką nad dziećmi i stać się współproducentami usług publicznych.

Różne rozwiązania w określonych obszarach polityki w tym samym kraju mogą umożliwić lub utrudnić rozwój działania zbiorowego. Pozwala to zrozumieć zestawienie dwóch różnych usług socjalnych w Szwecji. Pierwsza usługa jest świadczona w domu przez krewnych na rzecz osób starszych, które często mają trudności z poruszaniem się czy cierpią na różne dolegliwości – są u kresu długiego życia. Drugą usługą socjalną jest opieka nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Te dwie usługi są świadczone w dwóch bardzo różnych kontekstach instytucjonalnych oraz społecznych i reprezentują dwa bardzo różne typy usług. Pierwsza obejmuje bardzo osobiste i indywidualne zadania związane z opieką, wykonywane w domu, 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu, zwykle bez wynagrodzenia. Obejmuje bardzo intensywne, geograficznie rozproszone i odizolowane usługi opiekuńcze. Usługi te są zwykle świadczone przez krewnych, często przez kobiety, które z reguły nie mają specjalnego profesjonalnego przeszkolenia czy koniecznych kwalifikacji, by wykonywać większość z nich. Domowa sceneria i okoliczności świadczenia takich usług opiekuńczych dają niewiele szans na społeczne interakcje, poza tymi, które zachodzą w domowym zaciszu między świadczącym usługę a ich odbiorcą. Tu współproduk-

cja jest wysoce zindywidualizowana i słabo zorganizowana.

Ze względu na te okoliczności celem działania zbiorowego jest zapewnienie udzielającym opieki wsparcia społecznego i interakcji społecznych; chodzi o to, by pomóc im przełamać izolację, a także wykonywać zadania związane z opieką (Dahlberg 2004). Może to przyjąć postać ochotniczych organizacji urządzających spotkania i dyskusje lub organizujących wykłady czy kursy. Od czasu do czasu może to również obejmować świadczenie usług w formie ośrodków dziennych, choćby bardzo ograniczonych czasowo, dla osób starszych, tak by one też miały jakieś kontakty społeczne, zajęciaienne itd. Zatem działanie zbiorowe jest tu bardzo trudne.

Druga usługa, opieka nad dziećmi, ma bardzo niewiele charakterystycznych cech wspólnych z opieką domową nad starszymi krewnymi. Małe dzieci są na początku swojego życia, a ich rodzice naturalnie chcą im zapewnić dobry start w życiu, często lepszy niż przeciętny, aby polepszyć ich życiowe szanse. Dzieci i rodzice są często geograficznie skupieni w pobliżu jakiegoś żłobka czy przedszkola, którego wielkość może sięgać od 12–15 dzieci do nawet ponad 50. Jest tam profesjonalny personel, zachodzą społeczne interakcje między rodzicami, ale ich zaangażowanie jest zwykle marginalne zarówno w placówkach publicznych, jak i prywatnych. Jednak rodzice mogą połączyć siły i stworzyć spółdzielnię czy stowarzyszenie, aby zarządzać tą usługą i prowadzić ją samemu w demokratyczny sposób. Tutaj współprodukcja ma charakter zbiorowy i wysoce zorganizowany.

Możemy porównać i zestawić rolę elementów obywatelskich w opiece nad osobami starszymi i dziećmi. Dahlberg (2004) badała relacje między organizacjami ochotniczymi a władzami lokalnymi pod względem substytucji, komplementarności oraz pluralizmu opieki społecznej (*welfare pluralism*) nad osobami starszymi w Szwecji. Przystudiowała związek między ponad 350 organizacjami ochotniczymi a 80 władzami lokalnymi w latach 1999 i 2002. Wyniki jej analizy nie dostarczyły żadnych dowodów na występowanie procesów substytucji. Chociaż nastąpił pewien ogólny wzrost wsparcia dla krewnych w badanym okresie, nie znaleziono żadnych pozytywnych korelacji w ramach indy-

widualnych działań pomocowych. To oznacza, że na poziomie lokalnym ochotnicze i publiczne działania były różnego rodzaju. Tylko w nielicznych przypadkach użytkownicy mogli wybrać między różnymi usługodawcami, zatem trudno określić tę sytuację jako pluralizm opieki społecznej. Niemniej jednak świadczone usługi częściowo się pokrywały. Ale na poziomie lokalnym organizacje ochotnicze i władze lokalne rzadko wykonywały podobne zadania. W ten sposób Dahlberg ustaliła, że istnieje znaczna komplementarność na poziomie lokalnym, gdy chodzi o wsparcie dla krewnych osób starszych.

W odrębnym, pogłębionym badaniu Dahlberg przeprowadziła wywiady z 55 politykami, urzędnikami służby cywilnej i przedstawicielami organizacji ochotniczych z czterech miast (Dahlberg 2005). Zostały one dobrane tak, by zapewnić różne kombinacje wysokiego i niskiego poziomu usług ochotniczych i publicznych. Analiza jakościowa tych wywiadów pokazała, że przede wszystkim władze lokalne były postrzegane jako odpowiedzialne za wsparcie dla krewnych, a od organizacji ochotniczych oczekiwano wsparcia społecznego i działań uznawanych za mniej potrzebne lub dodatkowe („lukier na ciastku”). W sumie Dahlberg ustaliła, że istnieje silne poparcie dla komplementarności. Twierdzi ona, że taki konsensus naturalnie wpływa na to, jak organizowane są działania i usługi, i może mieć znaczenie dla praktycznego efektu w postaci świadczenia usługi.

Ponadto organizacje ochotnicze nie wyrażały pragnienia, by wkraczać tam, gdzie państwo nie dawało sobie rady, ani też by podejmować nowe czy bardziej wymagające zadania. Sądziły, że w przyszłości staną się coraz bardziej komplementarne dla władz lokalnych, jeśli będą ograniczać swoje działania do mniej wymagających zadań i społecznego wsparcia. Było to porozumienie działających podmiotów co do granic między zadaniami ochotników a pracą wykonywaną przez profesjonalistów, wymagającą specjalnych umiejętności i wiedzy. Dahlberg twierdzi, że wywiady, które przeprowadziła, mocno wspierają ideę komplementarności między władzami lokalnymi a organizacjami ochotniczymi w Szwecji. Takie zrozumienie nie tylko skutkuje wzajemną akceptacją, lecz także wpływa na przykład na to, jak usługi są organizowane

na poziomie lokalnym. Władze municypalne zapewniają podstawowe usługi opieki nad osobami starszymi, natomiast organizacje ochotnicze wykonują działania marginalne czy peryferyjne.

Europejski projekt badań porównawczych TSFEPS² przeprowadzony w ośmiu krajach UE, dotyczący polityki rodzinnej i opieki nad dziećmi, pozwolił nam zbadać związek między udziałem rodziców w świadczeniu usług opieki nad dziećmi i zarządzaniu nimi (Pestoff i in. 2004; 2006b). Ustaliliśmy, że istnieją różne poziomy udziału rodziców w różnych formach świadczenia opieki nad dziećmi, tj. w formie publicznej, prywatnej-komercyjnej oraz świadczonej przez trzeci sektor. Najwyższy poziom udziału rodziców stwierdzono u podmiotów z trzeciego sektora, takich jak stowarzyszenia rodziców we Francji, inicjatywy rodziców w Niemczech oraz spółdzielnie rodziców w Szwecji. Zauważyliśmy też różne rodzaje czy wymiary udziału – ekonomiczny, polityczny i społeczny. Wszystkie trzy formy udziału można było łatwo zaobserwować u podmiotów z trzeciego sektora świadczących usługi opieki nad dziećmi, natomiast udział ekonomiczny i polityczny był w większości nieobecny w municypalnych i prywatnych-komercyjnych usługach objętych tym badaniem. Ponadto zaobserwowaliśmy różnice we wzorcach udziału między różnymi krajami. Rodzice uczestniczyli aktywnie w świadczeniu przez trzeci sektor usług opieki nad dziećmi we Francji, Niemczech i Szwecji oraz w zarządzaniu nimi w pierwszych dwóch krajach, ale nie w tym ostatnim.

W ten sposób ustaliliśmy, że ani państwo, ani rynek nie pozwalają na więcej niż tylko marginalny czy *ad hoc* udział rodziców w usługach opieki nad dziećmi. Na przykład może być mile widziane, by rodzice przedstawiali spontaniczne sugestie, gdy zostawiają lub zabierają dziecko z publicznego (municypalnego) czy prywatnego (komercyjnego) przedszkola lub żłobka. Może być również mile widziane, by poświęcali czas

² Projekt TSFEPS, „Zmieniająca się struktura rodziny a polityka społeczna: usługi opieki nad dziećmi jako źródło spójności społecznej”, był przeprowadzony w ośmiu krajach europejskich w latach 2002–2004. Na stronie www.emes.net można znaleźć szczegółowe dane i raporty. Osiem krajów, które uczestniczyły w projekcie, to: Belgia, Bułgaria, Anglia, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania i Szwecja.

i wysiłkiem na organizację jakiejś imprezy towarzyskiej, takiej jak powitanie wiosny czy gwiazdka na koniec roku. Rodzice mogą upiec ciasto, przygotować posiłek, a nawet pomóc w sprząnięciu po imprezie. W niektórych municypalnych żłobkach czy przedszkolach w Szwecji można znaleźć też grupy dyskusyjne czy tzw. rady wpływu (*Influence Councils*), ale dają one rodzicom jedynie bardzo ograniczony wpływ. Przedstawiciele rodziców spotykają się z personelem trzy lub cztery razy w roku, wymieniają informacje, ale nie podejmują żadnych decyzji i nie mają żadnego budżetu. Bardziej istotny i instytucjonalny udział w kategoriach ekonomicznych czy politycznych w świadczeniu takich usług można osiągnąć tylko wtedy, gdy rodzice zorganizują się, aby uzyskać usługi opieki nad dziećmi wyższej jakości lub innego rodzaju niż te, które może zapewnić państwo albo rynek. Tak więc tylko przez działanie zbiorowe i trzeci sektor udział obywateli i współtworzenie mogą nabrać bardziej znaczącego wymiaru ekonomicznego lub politycznego w miejscu tworzenia usługi.

Prentice (2006) omawia negatywny wpływ braku formalnych mechanizmów mogących zintegrować usługodawców z trzeciego sektora w ramach rozwoju polityki czy koordynacji usług dla ogólnego rozwoju i braku tych mechanizmów w polityce opieki nad dziećmi w Kanadzie. Pomimo głębokiej zależności od trzeciego sektora w sferze usług opieki nad dziećmi nadal jest to system głównie indywidualnych, niezależnych miejsc opieki, zarządzanych bezpośrednio przez użytkowników (ibidem, s. 19). Inaczej w Japonii, w ostatnich latach nastąpił rozwój lokalnych, należących do trzeciego sektora organizacji pośrednich, często korzystających z pomocy samorządów lokalnych, które mają promować bardziej aktywną rolę trzeciego sektora we współrzędzeniu ważnymi usługami socjalnymi (Tuskamoto, Nishimura 2006). Dlatego logiczne wydawałoby się zalecenie, by eksplorować nowe sposoby działania, tak by włączać należących do trzeciego sektora dostawców usług opieki nad dziećmi w zarządzanie usługami opieki nad dziećmi w Europie. Oprócz publicznego wsparcia dla ustanawiania organizacji pośrednich promujących trzeci sektor, rozwój modeli reprezentacji funkcjonalnej mógłby być krokiem do przodu (Pestoff 2006c).

Analiza polityki środowiskowej pokazuje, że niełatwo zmieniać zachowania i promować trwałe zachowania. Indywidualne zachowanie jest głęboko osadzone w społecznym i instytucjonalnym kontekście. Podobny argument można wysunąć w odniesieniu do działania zbiorowego i współprodukcji. W tych okolicznościach urzędowa retoryka, która przede wszystkim podkreśla „suwerenność konsumenta” i odzwierciedla rządzenie bez ingerencji (*hands-off governance*), jest błędna i nieskuteczna. Decydenci nie są niewinnymi i biernymi obserwatorami w negocjacjach dotyczących wyboru konsumentów. Jest raczej tak, że trzeba uzgodnić strategię, która sprzyjałaby trwalszym zachowaniom obywateli. Rządy muszą dołożyć starań, by struktury bodźców i reguły instytucjonalne, które sprzyjają trwałym zachowaniom, pozwalały ludziom przyjmować inicjatywę, pomagać samym sobie, a także dostarczać widocznych przykładów własnych polityk i praktyk (Dobson 2007; Jackson 2007; Berglund, Matti 2006). Krótko mówiąc, narasta potrzeba zrozumienia i znalezienia sposobów wpływu na społeczny kontekst działań konsumentów.

Dany model opieki społecznej lub polityki społecznej może wyprzeć pewne zachowania i narzucić inne określonej populacji. Na przykład polityka reformy opieki społecznej, która koncentruje się na ekonomicznie myślących, racjonalnych jednostkach, maksymalizujących swoją użyteczność i dostarcza im materialnych bodźców mających zmienić ich zachowanie, zwykle pomniejsza znaczenie działań zbiorowych, współtworzenia oraz trzeciego sektora jako dostawcy usług socjalnych. Vidal (2007) w tym duchu konkluduje, że brak sprzyjającego ustawodawstwa jest główną przeszkodą dla rozwoju przedsięwzięć społecznych w Europie. Nie da się odseparować rozwoju przedsięwzięć społecznych od decyzji rządów. Włoskie prawo dotyczące spółdzielni społecznych jest tego dobrą ilustracją. Zapewnia spółdzielniom społecznym preferencyjne traktowanie w przetargach publicznych pewnych usług społecznych (ibidem). Ale wymaga również od nich, by dostosowały się do modelu zarządzania organizacją z wieloma interesariuszami (*multi-stakeholder institutions of governance*) i nakładana na nie obowiązek poddania się corocznemu audytowi społecznemu. Sam rząd może promować dzia-

lanie zbiorowe, współtworzenie i przedsięwzięcia społeczne wśród różnych organizacyjnych opcji świadczenia usług opiekuńczych.

Wreszcie, promowanie demokratycznej reprezentacji obywateli jako użytkowników usług publicznych może postępować jedną z dwóch instytucjonalnych ścieżek. Pierwsza, czyli promowanie polityki rozproszonych indywidualnych reprezentacji użytkowników usług, koresponduje z liberalnymi ideami reprezentacji terytorialnej, tak jak to ma miejsce w przypadku zarządów lokalnych szkół (w USA) lub domów opieki nad osobami starszymi (w Danii) (Sörensen 1998; 1999). Chociaż może to prowadzić do większego wpływu użytkowników na poziomie pośrednim, to nie prowadzi do takiego wpływu na poziomie mikro, czyli w miejscu świadczenia usługi. W przeciwieństwie do tego reprezentacja zbiorowa wydaje się bliższa ideom reprezentacji funkcjonalnej zorganizowanych użytkowników specyficznych usług, tak jak reprezentacja spółdzielni rodziców lub innych podmiotów z trzeciego sektora świadczących usługi opieki nad dziećmi lub szkolnictwa podstawowego w lokalnych radach ds. młodzieży czy radach szkolnych (we Francji i Niemczech) (Pestoff 2006a). To może promować partycypację obywatelską i demokrację zarówno na poziomie pośrednim, jak i na poziomie mikro.

4. Trzy główne aspekty współprodukcji

Można dokonać trzech istotnych rozróżnień udziału obywateli w świadczeniu usług opiekuńczych. Są to: a) różne wymiary udziału, tj. współprodukcja ekonomiczna, społeczna i polityczna, jak również udział specyficzny dla danej usługi; b) różne typy działań, albo podstawowe, albo peryferyjne; i c) rozróżnienie usług publicznych w ogólności, usług świadczonych osobiście, czy długotrwałych usług opiekuńczych.

Ekonomiczne aspekty współprodukcji mogą wiązać się z wkładami finansowymi, materialnymi lub czasowymi dokonywanymi przez użytkowników usług publicznych. Można je łączyć z zabezpieczeniem trwałego świadczenia usługi, poprawą jej jakości lub z jednym i drugim. Ekonomiczne aspekty współprodukcji mogą dotyczyć finansowego wsparcia, zapewnienia koniecznych materiałów oraz wkładu czasu

użytkowników usług. Finansowe wkłady użytkowników są to, poza płaceniem podatków na finansowanie usług publicznych, współpłatności czy opłaty dla użytkownika lub dodatkowe opłaty, których celem jest otrzymanie lepszej albo bardziej odpowiedniej usługi. Materialnymi wkładami mogą być albo datki w naturze konieczne dla otrzymania usługi, albo inne materiały potrzebne do jej utrzymania. Na przykład rodzice mogą ofiarować nowe lub używane zabawki dla żłobka czy przedszkola, do którego chodzą ich dzieci, by uzupełniać zagubione lub zniszczone. Rodzice mogą również ofiarować inne rzeczy potrzebne do renowacji placówki, takie jak farby, drewno, śruby, gwoździe itd. Użytkownicy mogą też poświęcić swój czas, aby osiągnąć cele usługi publicznej, albo *ad hoc*, albo bardziej regularnie. Forma świadczenia danej usługi będzie wpływać na charakter i rozmiary wkładu użytkowników usługi (elementów finansowych, materialnych i czasowych mających podtrzymać usługę opiekuńczą).

Społeczne aspekty współprodukcji wiążą się z wkładem materiałów i czasu służącym osiągnięciu celów społecznych usługi publicznej albo promocji jej społecznych działań. Obejmuje to poświęcanie swojego czasu i wkład materialny w organizację imprezy gwiazdkowej czy wiosennej dla personelu, użytkowników usług, a być może nawet całej otaczającej społeczności. Polityczne aspekty współtworzenia łączą się z wyrażaniem życzeń użytkowników dotyczących rodzaju usług oraz sposobów ich świadczenia. Może to przybierać postać dyskusji *ad hoc*, regularnych spotkań, okazjonalnych negocjacji w ważnych kwestiach, aż do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach finansowych ważnych dla świadczenia takich usług. Wszystkie te typy wkładu do współprodukcji usług publicznych mogą mieć charakter *ad hoc* i występować sporadycznie albo też mogą być regularne i zinstytucjonalizowane. Forma świadczenia usługi będzie w dużym stopniu determinowała typ współprodukcji.

Jeśli chodzi o udział specyficzny dla danej usługi, obywatele mogą albo uczestniczyć w podstawowych działaniach na równi z profesjonalnymi usługodawcami, albo kierować drugorzędnymi czy marginalnymi działaniami, które są konieczne do świadczenia usługi, ale jednak nie należą

do działań podstawowych. Pierwsza sytuacja skutkuje zastąpieniem profesjonalnego personelu przez ochotników, drugą można określić jako udział komplementarny. Na przykład rodzice biorą odpowiedzialność za utrzymanie placówki edukacyjnej i zarządzanie nią, albo na poziomie przedszkolnym, albo na poziomie szkoły podstawowej, ale nie biorą udziału w podstawowych działaniach pedagogicznych, a przynajmniej nie robią tego regularnie. W ten sposób rodzice we wspólnie prowadzonej placówce przedszkolnej będą odpowiadać za utrzymanie tego miejsca i zarządzanie placówką, ale swój wkład do podstawowych działań pedagogicznych polegających na usługach dla dzieci będą wносить tylko w razie nieobecności stałego personelu związanej z chorobą, udziałem w szkoleniu czy inną wyjątkową sytuacją. Ograniczanie udziału obywateli do działań komplementarnych, z pominięciem działań podstawowych, może przyczynić się do zapewnienia zarówno profesjonalnego poziomu świadczonej usługi, jak i aktywnego udziału obywateli w komplementarnych aspektach usług opiekuńczych. Przyjęcie w organizacji form podejmowania decyzji cechujących zarządzanie organizacją z wieloma interesariuszami (*multi-stakeholder governance forms of decision-making*) zapewnia zarówno profesjonalnemu personelowi, jak i obywatelom/użytkownikom udział i głos w zarządzaniu daną usługą opiekuńczą (Pestoff 1998).

Wreszcie udział obywateli w świadczeniu usług należy zróżnicować w zależności od tego, czy jest to ogólna usługa publiczna, wiążąca się z jedynie sporadycznymi interakcjami na odległość między profesjonalnymi usługodawcami a obywatelami-usługodawcami, czy są to bezpośrednie, osobiste interakcje zachodzące przez ograniczony czas, czy też usługa oparta na długotrwałym kontakcie, który łączy się z długotrwałym i bliskim związkiem między profesjonalnym usługodawcą a obywatelem/użytkownikiem lub współproducentem publicznie finansowanej usługi. Aktywny udział obywateli w świadczeniu usług publicznych może wiązać się albo z bezpośrednią, osobistą interakcją między usługodawcami a obywatelami, albo z jedynie pośrednimi kontaktami przez telefon, pocztę, e-mail itd. Udział obywateli w zapobieganiu przestępczości, tworzeniu straży sąsiedzkiej czy

wypełnianiu formularzy podatkowych zwykle wiąże się ze sporadycznym jedynie czy pośrednim kontaktem między nimi. Bezpośrednie, osobiste interakcje przez krótki czas lub sporadyczne kontakty są charakterystyczne dla udziału w publicznych kursach szkoleniowych przygotowujących do pracy lub w programach remontowych dla mieszkań komunalnych, które łączą się z udziałem mieszkańców w niektórych pracach. Oba te typy udziału obywateli rozważa Alford (2002). Inaczej jest z udziałem rodziców w zarządzaniu i utrzymaniu finansowanych publicznie przedszkoli i szkół podstawowych we Francji, Niemczech i Szwecji, pełnią oni tam funkcję aktywnych podmiotów w świadczeniu takich usług. Mogą wpływać na rozwój świadczonych usług i decydować o ich przyszłości. Przyjrzymy się bliżej kilku wymiarom udziału użytkowników w Szwecji, aby zbadać, jak różne podmioty świadczące usługi opieki nad dziećmi sprzyjają różnym wzorcom udziału obywateli.

5. Różni usługodawcy sprzyjają różnym wzorcom udziału obywateli

Jak już wspomniano, współprodukcja może zaistnieć na kilku wymiarach, a wyrażają się one w inny sposób w różnych usługach społecznych, ale też w przypadku różnych podmiotów świadczących tę samą usługę. To ostatnie zagadnienie ilustruje badanie przeprowadzone niedawno przez Vamstada, dotyczące polityki różnorodności w opiece społecznej w Szwecji (2007). Główne różnice można wyrazić w kategoriach ekonomicznego, społecznego i politycznego udziału. Dodatkowe, specyficzne będą zależeć od typu świadczonej usługi opiekuńczej. Na przykład w opiece nad dziećmi oprócz już wspomnianych ekonomicznych, społecznych i politycznych form udziału rodziców może występować też jakiś ograniczony udział rodziców w działaniach pedagogicznych. Najbardziej godne uwagi jest wykorzystanie rodziców jako zastępców, gdy stały personel jest na zwolnieniu chorobowym lub uczestniczy w szkoleniu czy kursie edukacyjnym. Większość spółdzielni rodziców ma opracowane rotacyjne grafiki, które określają, kto ma zastąpić nieobecny personel. Jednakże jest to jedynie ograniczone wykorzystanie rodziców jako współproducentów

w działaniach podstawowych, polegających na świadczeniu profesjonalnej opieki nad dziećmi, chociaż ich udział może być szerszy w bardziej peryferyjnych działaniach, takich jak utrzymanie żłobka czy przedszkola lub zarządzanie nimi. Aby w pełniejszy sposób zbadać te różnice we współtworzeniu, rozważymy każdy typ udziału rodziców, porównując cztery różne typy podmiotów świadczących publicznie finansowane usługi opieki nad dziećmi w Szwecji, tj. placówki publiczne (municipalne), spółdzielnie rodziców, spółdzielnie pracowników oraz małe firmy komercyjne. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane empiryczne pochodzące z badań Johana Vamstada (2007).

Ekonomiczny udział rodziców w świadczeniu opieki nad dziećmi może przyjąć jedną lub więcej z kilku form, wiążących się z wnoszeniem swojego czasu, materiałów i pieniędzy w celu poprawy lub podtrzymania usługi. Obejmuje to udział w sprzątanii i naprawach w placówce opiekuńczej, datki w postaci materiałów i zaopatrzenia, pracę w samym ośrodku opieki nad dziećmi oraz większe opłaty za wyższą jakość usług albo ich większą dostępność. Ekonomiczny udział rodziców według typu podmiotu świadczącego usługi stanowi jeden obszar przeprowadzonego przez Vamstada badania (ibidem).

Wyniki uzyskane w badaniach Vamstada są przedstawione w poniższej tabeli. Jest kilka godnych uwagi logicznych różnic między typami podmiotów świadczących finansowane publicznie usługi opieki nad dziećmi w Szwecji, jak również kilka nieoczekiwanych wyników. Po pierwsze, niemal wszyscy rodzice w spółdzielniach

rodziców uczestniczą w sprzątanii i naprawach, robi to też ponad dwie trzecie rodziców w małych firmach komercyjnych. Niemal połowa rodziców w placówkach publicznych i niemal jedna czwarta rodziców w spółdzielniach pracowników uczestniczy w sprzątanii i naprawach placówek, do których chodzą ich dzieci. Nie wiadomo, jak często podejmowane są takie działania, gdyż Vamstad nie pytał o to w swoim badaniu. Jednak można przyjąć, że obowiązek pracy zaobserwowany w większości spółdzielni rodziców oznacza bardziej regularne i częstsze uczestnictwo rodziców w tego typu działaniach. Udział rodziców w przypadku trzech pozostałych typów podmiotów świadczących usługi nie tylko jest bardziej sporadyczny, lecz także może być uznany za aktywność społeczną, jeśli, na przykład, jest to działalność weekendowa, zakończona przyjęciem czy pieczeniem kielbasek. Godny uwagi jest zarówno niemal pełny udział rodziców w spółdzielniach rodziców, co odróżnia je od innych podmiotów świadczących usługi, jak i fakt, że ponad dwie trzecie rodziców poświęca swój czas w ten sposób w małych firmach komercyjnych.

Jeśli chodzi o datki w postaci materiałów i zaopatrzenia, ponad jedna trzecia rodziców w spółdzielniach rodziców dokonuje takich datków, wykazując poczucie odpowiedzialności i „własności” tych usług, podczas gdy poziom takich działań wśród rodziców w trzech pozostałych typach usługodawców jest znacznie niższy, w tym zerowy wśród rodziców korzystających z usług małej firmy komercyjnej. Pod względem pracy w placówce opieki nad dziećmi spółdzielnie rodziców znowu odróżniają się wyraźnie od po-

Tab. 1. Ekonomiczny udział rodziców, według typu usługodawcy

Rodzaj ekonomicznego udziału:	Podmiot świadczący usługi opieki nad dziećmi*:			
	Pub.	SR	SP	FK
Sprzątanie i naprawy (%)	43,7	94,6	22,7	70,8
Datki materiałów i zaopatrzenia (%)	6,2	36,5	13,6	0,0
Praca w placówce opieki nad dziećmi (%)	4,7	78,4	2,2	12,5
Gotowi płacić więcej za wyższą jakość** (%)	48,9	73,3	65,2	54,2
N	89	107	48	24

* Pokazano tylko % twierdzących odpowiedzi.

** Dane z Vamstad 2007, tabela 20.

Źródło: Vamstad 2007, tabela 25; Pub. – placówki publiczne, SR – spółdzielnie rodziców, SP – spółdzielnie pracowników, FK – małe firmy komercyjne.

zostałych trzech form świadczenia takich usług. Ponad trzy czwarte rodziców w spółdzielniach rodziców pracuje w placówce, do której uczęszcza ich dziecko, podczas gdy mniej niż pięć procent rodziców robi to w placówkach publicznych czy ośrodkach prowadzonych przez spółdzielnie pracowników. Niemal jedna ósma rodziców korzystających z usług małych firm komercyjnych twierdzi, że pracuje w tej placówce opieki nad dziećmi. Pozostaje pytanie, jak regularnie czy jak często rodzice pracują oraz jaki rodzaj pracy wykonują. Spółdzielnie rodziców zwykle wprowadzają obowiązek pracy dla swoich członków. To daje rodzicom wartościową wiedzę na temat całej organizacji i jej poszczególnych części (Pestoff 1998), a także ułatwia dostęp do społecznej sieci relatywnie podobnie myślących rodziców. Może to stanowić mocną podstawę podejmowania decyzji przez zarząd i prowadzenia placówki opieki nad dziećmi; jest to coś, do czego nie mają dostępu rodzice korzystający z innych form opieki nad dziećmi (ibidem).

Wreszcie pytanie wyrażające gotowość rodziców, by płacić więcej za wyższą jakość usług lub ich większą dostępność, pokazuje, że niemal połowa lub więcej rodziców, niezależnie od tego, z jakiej formy świadczenia usług korzystają, jest gotowa płacić więcej. Nie zaskakuje, że rodzice w spółdzielniach rodziców przejawiają największą gotowość, by płacić więcej. Również ci rodzice wykazują największą odpowiedzialność za świadczenie dobrych usług, ponieważ odpowiadają za zarządzanie placówką opieki swojego dziecka i dlatego są bardziej świadomi, jaka sytuacja ekonomiczna jest potrzebna do świadczenia usług dobrej jakości, niż rodzice korzystający z usług trzech pozostałych typów usługodawców. Jednak nie należy wyolbrzymiać tych różnic – są one mniejsze niż w przypadku innych form ekonomicznego udziału.

W badaniach Vamstada (ibidem) znajdujemy następujące informacje na temat społecznego udziału rodziców. Vamstad dopytywał o trzy rodzaje społecznego udziału: o udział w przyję-

Tab. 2. Społeczny udział rodziców, według typu usługodawcy

Rodzaj społecznego udziału:	Podmiot świadczący usługi opieki nad dziećmi*:			
	Pub.	SR	SP	FK
Przyjęcia (%)	63,8	87,8	86,4	75,0
Spotkania informacyjne (%)	52,5	91,9	68,2	50,0
Dni otwarte (%)	48,8	63,5	54,5	16,7
N	89	107	49	24

* Pokazano tylko % twierdzących odpowiedzi.

Źródło: Vamstad 2007, tabela 25; Pub. – placówki publiczne, SR – spółdzielnie rodziców, SP – spółdzielnie pracowników, FK – małe firmy komercyjne.

Tab. 3. Polityczny udział rodziców, według typu usługodawcy

Rodzaj politycznego udziału:	Podmiot świadczący usługi opieki nad dziećmi*:			
	Pub.	SR	SP	FK
Spotkania z władzą decydowania (%)	30,2	79,7	8,9	4,2
Pisemne sugestie (%)	9,3	67,6	15,6	62,5
Spotkania bez władzy decydowania (%)	25,6	17,6	37,8	45,8
Rozmowy nieformalne (%)	75,6	58,1	13,3	75,0
Żaden wpływ (%)	5,8	2,7	6,7	12,5
N	89	107	48	24

* Pokazano tylko % twierdzących odpowiedzi.

Źródło: Vamstad 2007, tabela 25; Pub. – placówki publiczne, SR – spółdzielnie rodziców, SP – spółdzielnie pracowników, FK – małe firmy komercyjne.

ciach, np. przyjęciu gwiazdkowym czy wiosennym, w spotkaniach informacyjnych oraz w organizacji dni otwartych. Odpowiedzi rodziców są przedstawione w tabeli 2. Przyjęcia są najbardziej popularną postacią aktywności społecznej w przypadku wszystkich czterech form świadczenia usług, natomiast udział w organizacji dni otwartych występuje najrzadziej, i być może nie pojawia się u wszystkich typów usługodawców. Ponownie możemy zauważyć wyraźną prawidłowość polegającą na tym, że rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców odznaczają się wyższym poziomem uczestnictwa niż rodzice korzystający z trzech pozostałych typów usługodawców. Dowiadujemy się też tutaj, że rodzice korzystający z usług spółdzielni pracowników przejawiają jedynie odrobinę mniejszy poziom uczestnictwa niż rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców.

Vamstad (ibidem) uwzględnił w swoim badaniu także pięć różnych aspektów politycznego udziału rodziców. Rodzice mogli uczestniczyć w spotkaniach z władzami z prawem udziału w podejmowaniu decyzji, sporządzać pisemne wnioski, uczestniczyć w spotkaniach bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji, prowadzić nieformalne rozmowy z personelem, zwykle podczas przyprowadzania dziecka rano lub zabierania go po południu z placówki, lub też mogli wyrazić brak wpływu na sposób zarządzania placówką. Należy jednak zwrócić uwagę, że rodzice w spółdzielniach rodziców jako członkowie są zwykle reprezentowani w zarządzie spółdzielni. Podejmują wszystkie decyzje dotyczące zarządzania placówką i są odpowiedzialni za jej sukces lub porażkę (Pestoff 1998). Obowiązek pracy oraz odpowiedzialność za decyzje razem podjęte dają im poczucie „demokratycznej własności” placówki zajmującej się opieką nad dziećmi. Tego poczucia nie ma w innych formach świadczenia usług opieki nad dziećmi.

Nie jest zaskakujące, że rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców przejawiają znacznie wyższy poziom uczestnictwa i aktywności na spotkaniach poświęconych podejmowaniu decyzji, kiedy mają prawo udziału w ich podejmowaniu oraz gdy sporządzają pisemne wnioski. Niemal cztery piąte rodziców w spółdzielniach rodziców odpowiada twierdząco na pierwsze pytanie, a dwie trzecie na drugie. Jednak niemal

jedna trzecia rodziców korzystających z usług placówek publicznych twierdzi, że pojawia się na spotkaniach, na których może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji. Prawdopodobnie odzwierciedla to rozprzestrzenianie się „rad wpływu” (*Inflytanderådet*) w publicznych, samorządowych placówkach opieki nad dziećmi, jakkolwiek ograniczone są ich rzeczywiste prawa podejmowania decyzji³. Niemal dwie trzecie rodziców korzystających z usług małych firm komercyjnych twierdzi, że sporządzanie pisemnych sugestii jest ich formą udziału, natomiast niewielu rodziców korzystających z usług placówek publicznych oraz usług świadczonych przez spółdzielnie pracowników jest tego zdania.

Spotkania bez możliwości uczestniczenia rodziców w podejmowaniu decyzji są znacznie częstsze w małych firmach komercyjnych, w spółdzielniach pracowników i w publicznych placówkach opieki nad dziećmi niż w spółdzielniach rodziców i bierze w nich udział od jednej czwartej do niemal połowy wszystkich rodziców korzystających z usług tych usługodawców. Nieformalne rozmowy z personelem, w czasie gdy rodzice zostawiają lub zabierają dzieci, są najczęstszą formą udziału w przypadku rodziców korzystających z usług placówek publicznych oraz małych firm komercyjnych; bierze w nich udział trzy czwarte tych rodziców. Jednak rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców również doceniają taką formę uczestnictwa i ponad połowa z nich bierze udział w takich rozmowach. I znowu, częstotliwość udziału w takich działaniach nie jest wzięta pod uwagę w badaniu Vamstada. Jednak wydaje się, że można bezpiecznie założyć, iż częstszy udział w takim czy innym typie działania wywoła większe uznanie i większą pozytywną reakcję wśród zainteresowanych rodziców.

Członkostwo, spotkania, na których rodzice mogą brać udział w podejmowaniu decyzji, oraz pisemne sugestie wydają się odróżniać spółdzielnie rodziców pod względem promowania udziału od trzech pozostałych form świadczenia opieki nad dziećmi. Udział rodziców w tych ostatnich placówkach jest ograniczony przede wszystkim do nieformalnych rozmów połączonych z inny-

³ Szersze omówienie tzw. rad wpływu można znaleźć w: Vamstad 2007 i Pestoff 2007.

mi kanałami wywierania wpływu. Ze wszystkich trzech aspektów udziału rodziców, ekonomicznego, społecznego i politycznego, jasno wynika, że spółdzielnie rodziców dają rodzicom wyjątkowe możliwości aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu placówką zajmującą się opieką nad ich dziećmi i prowadzeniu jej oraz wyjątkowe szanse, by stać się aktywnymi współtwórcami wysokiej jakości usług opieki dla dzieci. Widać też wyraźnie, że choć inne formy świadczenia usług opieki nad dziećmi dają pewne możliwości stania się współproducentem publicznie finansowanych usług opieki nad dziećmi, te możliwości wpływania na zarządzanie takimi usługami są raczej ograniczone.

6. Podsumowanie i wnioski

Jak już wcześniej zauważono, współprodukcja stanowi połączenie działań wnoszonych do świadczenia usług publicznych zarówno przez podmioty powołane do ich świadczenia, jak i przez obywateli. Ci pierwsi są zaangażowani jako profesjonalści czy „zwykli wytwórcy”, natomiast „produkcja przez obywateli” opiera się na dobrowolnych działaniach jednostek lub grup dążących do zwiększenia jakości lub ilości usług, z których korzystają. W złożonych społeczeństwach istnieje podział pracy i większość osób jest zaangażowana w produkcję towarów lub usług w pełnym wymiarze godzin, w charakterze zwykłych wytwórców. Jednak indywidualni konsumenci czy grupy konsumentów mogą też wносить swój wkład do produkcji towarów czy tworzenia usług jako konsumenci-wytwórcy.

Wprowadzone przez Eversa (2006) rozróżnienie pięciu różnych podejść do udziału użytkownika w procesie produkcji usług społecznych ma jasne implikacje dla możliwości uczestnictwa obywateli w świadczeniu takich usług i zarządzaniu nimi. Dwie z jego kategorii wpływu użytkownika są bliżej związane z publicznym tworzeniem usług społecznych, a dwie są bliżej związane z dostarczaniem tych usług przez rynek. Wszystkie cztery podejścia są przedmiotem ożywionej debaty w Europie. Jednak piąte wyróżnione przez Eversa podejście do wpływu użytkowników, tj. współprodukcja (*co-production*), czyli większy udział obywateli w świadczeniu usług społecznych, jest w dużym

stopniu nieobecne. Europejska debata na temat przyszłości państwa opiekuńczego jest często bardzo spolaryzowana i ideologicznie podzielona między dążeniem do dalszego publicznego świadczenia usług społecznych a dążeniem do szybkiej ich prywatyzacji, gdzie jedyne opcje, o jakich się mówi, albo opierają się na większej roli państwa, albo odwołują się do większej roli rynku (Blomqvist, Rothstein 2000; Blomqvist 2003). W tym ideologicznym kontekście trudno promować trzecią możliwość, tzn. większy pluralizm opieki społecznej, większy udział obywateli i większy udział trzeciego sektora w świadczeniu usług społecznych (Vamstad 2007). Tak więc obywatele zwykle stoją w obliczu prostych, czarno-białych wyborów między rozwiązaniami typu „więcej państwa” a rozwiązaniem typu „więcej rynku” w odniesieniu do problemów, których doświadczają.

Większy udział odbiorców w świadczeniu usług kieruje uwagę na produkcyjną stronę systemu politycznego (Easton 1965). W sektorze publicznym, zwłaszcza na poziomie municypalnym, obywatele zaczęli być postrzegani jako „użytkownicy” czy konsumenci w latach osiemdziesiątych XX w. Chociaż większa „wolność wyboru” może być konieczna, to nie jest ona wystarczająca dla większego wpływu obywateli. „Wolność wyboru” jest bardziej kwestią „głosowania nogami”, natomiast demokracja użytkowników dotyczy „głosu” w procesie produkcji usług. Uświadomienie sobie tego doprowadziło do dyskusji o „demokracji użytkowników”, w której odbiorcy uczestniczą bezpośrednio w produkcji usług publicznych i wywierają na nie wpływ. Jednak wpływ konsumentów może przybrać różne formy. Promowanie większego wpływu obywateli i demokracji uczestniczącej wymaga, by wpływ odbiorców usług był raczej zbiorowy niż jednostkowy. To oznacza, że obywatele muszą się zorganizować jako odbiorcy usług publicznych lub współproducentów tych usług, tak aby promować ten demokratyczny mechanizm stanowiący uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej.

Artykuł ten eksponuje rolę styku między rządem a trzecim sektorem i zwraca uwagę, że współprodukcja zwykle jest osadzona w kontekście politycznym. Indywidualna analiza kosztów i korzyści oraz decyzja, by współpracować, podejmując dobrowolne działania, są uwarunkowa-

ne przez strukturę instytucji politycznych oraz poparcie ze strony polityków. Scentralizowane świadczenie usług zwykle sprawia, że artykulacja popytu jest bardziej kosztowna dla obywateli oraz hamuje elastyczność działania instytucji publicznych, natomiast udział obywateli wydaje się większy w zdecentralizowanych systemach świadczenia usług. Jednak jednostronny nacisk rządów europejskich, by państwo wzięło na siebie większość odpowiedzialności albo by przenieść ją w większości na rynek, utrudni rozwój współprodukcji i świadczenia usług społecznych przez trzeci sektor. Jak pokazuje przypadek szwedzkiej polityki społecznej państwo może „wyprzeć” pewne zachowania i „narzucić” inne. Ustawodawstwo sprzyjające promowaniu współprodukcji i świadczeniu usług socjalnych przez trzeci sektor ma fundamentalne znaczenie dla rozprzestrzeniania się „demokratycznej własności” i większego udziału obywateli w świadczeniu usług społecznych oraz zarządzaniu nimi.

Tak więc wydaje się, że obywatele jako jednostki mogą w najlepszym razie osiągnąć jedynie marginalny wpływ w miejscu tworzenia usługi socjalnej. Widać to w przypadku opieki nad dziećmi, kiedy dochodzi do spontanicznych interakcji między rodzicami a personelem w momencie, gdy rodzice zostawiają lub odbierają dziecko, a także w przypadku udziału w wydarzeniach towarzyskich i w grupach dyskusyjnych. Dopiero kiedy rodzice organizują się jako współproducenci i sami zarządzają usługami socjalnymi, mogą osiągnąć bardziej znaczący ekonomiczny lub polityczny wpływ na świadczenie usług socjalnych na poziomie mikro. Jednak choć zorganizowany udział obywateli w świadczeniu usług socjalnych jest konieczny, to wyraźnie nie jest wystarczający do tego, by osiągnąć istotny wpływ użytkowników na zarządzanie (*governance*) usługami społecznymi. Stowarzyszenia rodziców i inicjatywy rodziców we Francji i w Niemczech, które zapewniają opiekę nad dziećmi swoim członkom, uczestniczą w lokalnych radach w sprawach dzieci i młodzieży i mogą wpłynąć na świadczenie usług socjalnych w swojej miejscowości. W przeciwieństwie do tego w Szwecji systematyczny i instytucjonalny wpływ na poziomie municypalnym jak dotąd pozostaje poza zasięgiem usługodawców z trzeciego sektora. W większości są to spółdziel-

nie rodziców, które przyjmują około 12–15% wszystkich dzieci poniżej siódmego roku życia korzystających ze zinstytucjonalizowanych usług opieki nad dziećmi. Brakuje im jednak lokalnego forum czy platformy do udziału w zarządzaniu tym sektorem, razem z placówkami publicznymi i komercyjnymi. Jednak zanim będzie można rozwinąć nowe kanały uczestnictwa obok istniejących reprezentacji, politycy muszą być gotowi podjąć poważną debatę dotyczącą roli obywateli jako współproducentów oraz roli trzeciego sektora w świadczeniu usług socjalnych i zarządzaniu nimi. Zatem wydaje się, że postawa państwa ma zasadnicze znaczenie dla określenia, czy obywatele są zachęceni się do udziału w świadczeniu usług opiekuńczych, a trzeci sektor do udziału w zarządzaniu nimi.

Jeśli, jak to zostało powiedziane na początku tego artykułu, demokratyczne rządzenie można określić jako politykę, która promuje znacząco większy zarówno pluralizm opieki społecznej, jak i udział obywateli w świadczeniu usług społecznych, to można takie rządzenie osiągnąć, promując udział obywateli oraz świadczenie przez trzeci sektor tych usług, od których obywatele są zależni w codziennym życiu. Być może lepiej byłoby jednak nazwać ten stan demokracją obywatelską czy stowarzyszeniową.

Bibliografia

- Alford J. (2002). „Why do public sector clients co-produce? Towards a contingency theory”, *Administration & Society*, t. 34, nr 1, s. 32–56.
- Berglund Ch., Matti S. (2006). „Citizens and consumers: The dual role of individuals in environmental policy”, *Environmental Politics*, t. 15, nr 4, s. 550–571.
- Blomqvist P. (2003). „The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s”, *Social Policy & Administration*, t. 38, nr 2, s. 139–155.
- Blomqvist P., Rothstein B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Dahlberg L. (2004). *Welfare Relationships. Voluntary Organizations and Local Authorities Supporting Relatives of Older People in Sweden*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics, rozprawa nr 101.
- Dahlberg L. (2005). „The complementary norm: Service provision by the welfare state and voluntary

organizations in Sweden”, *Health & Social Care in the Community*, t. 41, nr 4, s. 302–310.

Dobson A. (2007). „A politics of global warming: the social science resource”. *Open Democracy*; www.opendemocracy.org.

Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: J. Wiley & Sons.

Esping-Andersen G. (red.) (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London–Thousand Oaks, CA–New Delhi: Sage Publications.

Evers A. (2006). „Complementary and conflicting: The different meaning of ‘user involvement’ in social services”, w: A.-L. Matthies (red.), *Nordic Civic Society Organizations and the Future of Welfare Services. A Model for Europe?* (rozdz. 7, s. 255–276). Copenhagen: Nordic Council of Ministers, TemaNord: 517.

Hirst P. (2002). „Democracy and governance”, w: J. Pierre (red.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Häggroth S. (2005). *Staten och kommunerna* (The State and Municipalities). Stockholm: SOU: Ansvarskommittén.

Jarl M. (2001). *Ökad brukarinflytande* (Increased User Influence). Stockholm: Justitiedep. Ds: 34.

Jackson T. (2007). „Motivating Sustainable Consumption”, *SDRN briefing*, nr 1.

Kersbergen K. van, Waarden F. van (2004). „Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, t. 43, nr 2, s. 143–171.

Ostrom E. (red.) (1975). *The Delivery of Urban Services: Outcomes of Change*. Beverly Hills, CA: Sage.

Ostrom E. (1999). „Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development”, w: M.D. McGinnis (red.), *Polycentric Governance and Development. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (rozdz. 15). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Parks R.B. i in. (1981). „Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations”, *Policy Studies Journal*, t. 9, s. 1001–1011.

Parks R.B. (1999). „Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations”, w: M.D. McGinnis (red.), *Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (rozdz. 17). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Pestoff V. (1998). *Beyond the Market and State. Civil Democracy & Social Enterprises in a Welfare Society*. Aldershot, Brookfield: Ashgate.

Pestoff V. (2006a). *A New Architecture for the Welfare State. Promoting Civil Democracy Through Citizen Participation, the Third Sector and Co-Production*. Östersund: Mid-Sweden University.

Pestoff V. (2006b). „Citizens as co-producers of welfare services: Childcare in eight European countries”, *Public Management Review*, t. 8, nr 4, s. 503–520.

Pestoff V. (2006c). *Co-Production, the Third Sector & Functional Representation in Sweden*. Budapeszt: Warsztaty badawcze ESF na temat społeczeństwa obywatelskiego.

Pestoff V., Strandbrink P., Vamstad J. (2004). *Childcare in Sweden – A summary Report*. Bruksela: Komisja Europejska, raport końcowy.

Prentice S. (2006). „Childcare, co-production and the third sector in Canada”, *Public Management Review*, t. 8, nr 4, s. 521–536.

Public Management Review (2006). Special Issue on Co-production: the Third Sector and the Delivery of Public Services, t. 8/4.

Sörensen E. (1998). „New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark”, *Statsvetenskapliga tidskrift*, t. 10/2, s. 129–143.

Sörensen E. (1999). „Democratic governance and the changing role of users of public services”, *Research Paper*, nr 3. Roskilde: RUC.

Tsukamoto I., Nishimura M. (2006). „The Emergence of Local Non-Profit – Government Partnerships – the role of intermediate organizations in Japan”, *Public Management Review*, t. 8/4, s. 567–582.

Vamstad J. (2004). *Local government and the non-public providers of preschool – a characterisation of their relation in the Swedish welfare state*. Enschede: coroczna letnia szkoła samorządu lokalnego Euroloc.

Vamstad J. (2007). *Governing Welfare. The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State*. Östersund: praca doktorska.

Vidal I. (2008). „Should social enterprise be a core element in the provision of public services or is it a distraction?”, w: S. Osborne (red.), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*. London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Werkö-Söderholm S. (2007). *Patient Patients? Achieving Patient Empowerment Through Active Participation, Increased Knowledge and Organization*. Stockholm: School of Business.

Democratic governance: co-production, third sector and citizen participation in the provision of social services

A number of European countries seek new ways of involving citizens and third-sector organisations in the provision and management of social services at the local level. This arises from the necessity to meet serious demographic, political and economic challenges faced by the welfare state in the 21st century. The present article analyses the double role of citizens as consumers and co-providers of publicly financed social services, especially welfare services. It underscores the role of the third sector as a promoter of interests of its members as recipients of these services as well as entities that provide these services.

The rapid development of the welfare state in the aftermath of World War 2 and the parallel development of large public and private bureaucratic organisations caused the citizens to lose the understanding of the fundamental nature of social services and their sense of influence on their provision. The provision of such services was transferred from the private to the public sphere when women started to “enter” the job market and could not any longer discharge the duties that they formerly had. At present, a number of citizens wish to regain their influence on the provision of services that embrace an important aspect of their everyday lives. Citizens readily avail themselves of the opportunity to directly participate in or to influence the provision of social services on which they themselves or their relatives, depend. This phenomenon, accompanied by rising education levels and reflective individualism, is often known as *sub-politics* or *life politics*. Citizens want to strengthen their “democratic ownership” of publicly financed social services regardless of who provides them. However, the form of provision may also impact the possibilities of influencing them.

Stanisław Mazur

Biurokracja jako dylemat

Celem artykułu jest opisanie funkcjonowania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym poprzez analizę jej politycznej natury oraz wynikających z tego implikacji. Przedmiotem artykułu jest zagadnienie granic władzy uznaniowej i form jej sprawowania przez urzędników publicznych w demokratycznym systemie opartym na władzy publicznej.

Umacnianie się „państwa administracyjnego” prowadzi do potrzeby redefinicji jego relacji z „państwem demokratycznym”. Jej przesłanką jest postępujący proces przejmowania przez „państwo administracyjne” politycznych prerogatyw „państwa demokratycznego” bez towarzyszących mu mechanizmów odpowiedzialności politycznej.

Artykuł składa się z pięciu części. Pierwsza z nich poświęcona jest przybliżeniu pojęć kluczowych dla omawianego zagadnienia, jakimi są władza dyskrecyjna i demokratyczny system rządzenia. W części drugiej przywołano podstawowe argumenty zwolenników i oponentów uznaniowości urzędniczej. Następnie opisano przesłanki prowadzące do asymetrii w relacjach „państwo demokratyczne” – „państwo administracyjne”. Kolejny element wywodu dotyczy poszukiwania „kompromisu” pomiędzy pryncypiami demokratycznego rządzenia a administracyjną racjonalnością. W części końcowej artykułu zamieszczono spostrzeżenia wynikające z analizy zjawiska władzy dyskrecyjnej administracji oraz zarysowano jego implikacje, zarówno teoretyczne, jak i praktyczne.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, polityczni zwierzchnicy administracji, demokratyczny system rządzenia, władza dyskrecyjna urzędników, relacje polityków i urzędników.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie dylematu związanego z działaniem administracji publicznej w demokratycznym systemie rządzenia poprzez opisanie jej politycznej natury oraz wynikających z tego konsekwencji. W szczególności zaś przedstawienie aspektów tego zagadnienia odnoszących się *expressis verbis* do wykonywania przez administrację władzy dyskrecyjnej¹. Jednym z jej podstawowych źródeł jest asymetria wiedzy i doświadczenia zachodząca pomiędzy urzędnikami a ich politycznymi zwierzchnikami. Jak zauważa P.H. Appleby: „W tym momencie nie istnieje w administracji publicznej równie ważny problem jak pogodzenie wzra-

stającego znaczenia biegłości technicznej urzędników z zasadami porządku demokratycznego” (Appleby 1952, s. 23).

Sposób ujęcia przedmiotu artykułu jest konsekwencją przyjęcia perspektywy, w której administrację publiczną postrzega się jako aktora wyposażonego w zasoby świadome i skutecznie wykorzystywane przez niego w sferze politycznej. Aktora, którego aktywność powoduje narastającą biurokratyzację życia publicznego i jego instrumentalizację².

Umacnianie się „państwa administracyjnego” prowadzi do potrzeby redefinicji jego relacji z „państwem demokratycznym”³. Jej przesłanką jest postępujący proces przejmowania przez

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Pojęcia „dyskrejność” i „uznaniowość” stosowane są wymiennie.

² Uwaga ta nie ma charakteru wartościującego. Jest wyrazem oceny rzeczywistości dokonanej przez autora.

³ W tym kontekście pojęcia „państwo administracyjne” i „państwo demokratyczne” są stosowane dla określe-

„państwo administracyjne” politycznych prerogatyw „państwa demokratycznego” bez towarzyszących mu mechanizmów odpowiedzialności politycznej. Zatem to nie władza biurokracji publicznej *per se*, ale jej nierozliczalność stanowi zagrożenie dla demokratycznego modelu wykonywania władzy (Krislov, Rosenbloom 1981).

Artykuł składa się z pięciu części. Pierwsza z nich poświęcona jest przybliżeniu pojęć kluczowych dla omawianego zagadnienia, jakimi są władza dyskrejonalna i demokratyczny system rządzenia. W części drugiej przywołano podstawowe argumenty zwolenników i oponentów uznaniowości urzędniczej. Następnie opisano podstawowe przesłanki prowadzące do asymetrii w relacjach „państwa demokratycznego” – „państwa administracyjnego”. Kolejny element wyводу dotyczy poszukiwaniu „kompromisu” pomiędzy pryncypiami demokratycznego rządzenia a administracyjną racjonalnością. W części końcowej artykułu zamieszczono spostrzeżenia wynikające z analizy zjawiska władzy dyskrejonalnej administracji oraz zarysowano jego – tak teoretyczne, jak i praktyczne – implikacje.

2. Wyjaśnienie pojęć

2.1. Władza dyskrejonalna administracji publicznej

Pojęcie władzy dyskrejonalnej jest terminem cechującym się relatywnie wysokim poziomem ogólności, jeśli chodzi o sposób jego opisu: „W równej mierze znaczeniu tego zjawiska odpowiada brak jego precyzyjnego zdefiniowania i brak określenia jego wymiarów analitycznych” (Scott 1997, s. 37). Warto jednak zaznaczyć, że potoczne rozumienie władzy uznaniowej – jako swobody podejmowania decyzji i działania wedle własnej woli – trafnie oddaje jej istotę i na ogół nie wzbudza kontrowersji.

Władza dyskrejonalna, *sensu largo*, może być zatem postrzegana jako zasób autonomiczny

nia dwóch metaporządków społecznych. Dla pierwszego z nich kategorią centralną jest racjonalność instrumentalna, w przypadku drugiego z nich rolę taką pełni racjonalność komunikacyjna rozumiana w sposób przedstawiony w pracach J. Habermasa. Pojęcie „państwo administracyjne” zacerpnięte zostało z prac D. Walda.

umożliwiający podmiotowi, który jest w niego wyposażony, dokonywanie oceny i podejmowanie decyzji uznawanych przez niego za właściwe. Autonomiczność ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Jest bowiem kształtowana (ograniczana) przez czynniki środowiskowe (polityczne, kulturowe, społeczne) oraz związaną z nimi niepewność.

Zanim na potrzeby dalszego wyводу zostanie zarysowana propozycja operacyjnej definicji władzy dyskrejonalnej administracji publicznej, zasadne wydaje się sformułowanie czterech uwag. Po pierwsze, zjawisko to ma charakter relacyjny. Pojawia się, kiedy ogólność lub niejednoznaczność przepisów prawa tworzy przestrzeń do podejmowania rozstrzygnięć wariantowych. Po drugie, w zakresie przedmiotowym tego zjawiska mieszczą się tylko takie rozstrzygnięcia, które są uprawomocnione. Podstawą ich legitymizowania jest delegowanie – w sposób bezpośredni lub pośredni – uprawnień do ich dokonywania na podstawie kryteriów merytorycznych. Zatem w zakresie przedmiotowym analizowanego zjawiska nie lokują się rozstrzygnięcia nieprawomocne. Po trzecie, aspekty władzy dyskrejonalnej opisywanej w tym artykule w przeważającej mierze są związane ze sferą relacji nominatów politycznych i urzędników. Po czwarte, władza dyskrejonalna może odnosić się zarówno do implementacji programów publicznych, jak i do definiowania ich treści.

Bazując na zarysowanych powyżej uwagach, autor przyjmuje następującą definicję operacyjną pojęcia „władzy dyskrejonalnej”: „władza dyskrejonalna administracji publicznej to prawo dokonywania wyborów wariantowych dotyczących spraw publicznych, opartych na kryteriach merytorycznych, przez podmioty, na które prawo to delegowano”.

2.2. Demokratyczny system rządzenia⁴

Pod pojęciem demokratycznego systemu rządzenia rozumie się zbiór organów władzy publicznej, które działają na podstawie katalogu podstawowych wartości politycznych, takich jak:

⁴ Wielość podejść definicyjnych oraz niezwykła złożoność tego zagadnienia powodują, że jego pełne i precyzyjne opisanie wykracza poza ramy tego artykułu. Definicja

poszanowanie prawa, wolność, równość, godność człowieka, pluralizm i tolerancja (aspekt aksjologiczny).

Wartości te w demokratycznym systemie rządzenia są urzeczywistniane przez realizację takich ustrojowych zasad, jak trójpodział władzy, suwerenność narodu, reprezentacja, prawomocność działania, cykliczna odpowiedzialność polityczna oraz ochrona prawa obywatelskich (aspekt proceduralny). Dodatkowym zabezpieczeniem instytucjonalnym tak opisanego systemu rządzenia jest tak zwane „minimum proceduralne” obejmujące między innymi: konieczność odbywania cyklicznych, rywalizacyjnych wyborów politycznych, swoboda zrzeszania się, legalność działania opozycji, wolność przekonań i wypowiedzi (Dahl 1971).

Opisując demokratyczny system rządzenia, warto również przywołać klasyczne kryteria stanowiące podstawę dokonywania oceny jego „demokratyczności”: a) wolność myśli i słowa, b) udział obywateli w życiu publicznym, c) kontrola decyzji władzy publicznej, d) racjonalność debaty politycznej, d) konsensualne podejmowanie decyzji, e) procedury służące pokojowemu rozstrzygnięciu sporów, f) responsywność, g) respektowanie systemu konstytucyjnego i demokratycznego (Dahl 1979).

Demokratyczny system rządzenia jest zatem rozumiany „jako sposób działania władzy publicznej uosabianej przez wybieralnych przedstawicieli, którzy realizują interes publiczny, kierując się podstawowymi wartościami demokratycznymi, w sposób zgodny z ustrojowymi zasadami liberalnej demokracji przedstawicielskiej”⁵.

3. Władza uznaniowa administracji publicznej w teorii politycznej

Historia rozważań o władzy dyskrejonalnej w teorii polityki ma bogatą tradycję. Jej granice tworzy swoistego rodzaju *continuum*. Na jednym jego krańcu lokują się postulaty mówiące

w nim prezentowana jest zatem jedynie próbą syntetycznego ujęcia najistotniejszych elementów tych podejść, służącą oddaniu rozumienia tego terminu przez autora.

⁵ W tym kontekście należy poczynić spostrzeżenie, że w schemat demokratycznego systemu rządzenia wpisuje się również demokracja bezpośrednia.

o konieczności stosowania zasady „władzy ludu” w jej postaci radykalnej. Na biegunie przeciwnym eksponuje się przekonanie o konieczności racjonalnego kierowania sprawami publicznymi, nawet jeżeli miałyby to oznaczać częściowe odejście od ortodoksyjnego myślenia o zasadach demokracji przedstawicielskiej⁶.

Przyczyną pierwotną konstytuującą pole dla tych rozważań była legislatywa, a ściślej istota i sposób stanowienia prawa. Długotrwałość procesu ustawodawczego, w szczególności zaś ogólność stanowionego prawa, w sposób oczywisty tworzyły przestrzeń dla dokonywania indywidualnych osądów stanowiących podstawę podejmowania decyzji urzędniczych. Zachowania takie przez wielu uważane były nie tylko za uprawnione, ale i za konieczne: „Tę władzę działania według własnego uznania dla dobra publicznego poza nakazami prawa, a czasem wbrew nim, określa się jako prerogatywę” (Locke 2002, s. 279).

Orędownikami władzy dyskrejonalnej byli między innymi tak znamienici badacze administracji, jak W. Wilson i L. Gulick. Pierwszy z nich mówił: „urzędnik powinien posiadać i posiada własną wolę w wyborze sposobu wykonania swojej pracy” (Wilson 1887). Myśl ta jeszcze mocniej została wyrażona w stwierdzeniu wskazującym jako grzech pierworodny demokracji „czynienie zbyt wielu rzeczy poprzez głosowanie” (ibidem). L. Gulick konstatując swoje obserwacje nad działaniem administracji publicznej, zauważa, że wykonywanie zawodu urzędnika to złożona sieć działań, których istotną częścią jest władza uznaniowa (Gulick 1937).

Przyczyną równie istotną, ponieważ wynikającą z tej pierwszej, było mocno zakorzenione przekonanie o wyższości organizacji biurokracyjnej w kierowaniu złożonymi przedsięwzięciami społecznymi nad innymi formami organizacyjnymi (wywiedzione z prac M. Webera). „Precyzja, szybkość, jednoznaczność, znajomość akt, ciągłość, dyskrejacja, jednolitość, rygorystyczne podporządkowanie, zmniejszanie tarć, rzeczowych i osobowych kosztów osiągają w ściśle

⁶ Spośród wielu badaczy, którzy zajmują się tym zagadnieniem, szczególnie istotny wkład wnieśli m.in.: C. Friedrich, H. Finer, R.A. Dahl, P.H. Appleby, H.G. Frederickson, D. Waldo, J.A. Rohr.

biurokratycznej, szczególnie: monokratycznej administracji sprawowanej przez wyszkolonych pojedynczych urzędników, swoje optimum, w stosunku do wszelkich form kolegialnych lub urzędów honorowych traktowanych jako zajęcie uboczne” (Weber 2002, s. 706).

Narastające zjawisko delegowania przez legiślatywę coraz szerszego zakresu uprawnień związanych z przygotowaniem projektów ustaw oraz stanowieniem aktów wykonawczych w naturalny sposób poszerzało potencjalną przestrzeń dla rozwoju władzy uznaniowej. Praktyka ta prowadziła jednocześnie do zacierania dychotomii pomiędzy polityką a administracją. W coraz większym stopniu kontrowersyjnym stawała się doktrynalna zasada ich rozdzielenia: „Polityka publiczna, co stwierdzam jednoznacznie, jest procesem określania rozwiązań, którego nie da się oddzielić od wdrożenia. Polityka publiczna jest tworzona tak, jak jest wykonywana i jest tak wykonywana, jak jest tworzona. Polityka i administracja odgrywają rolę zarówno w jej tworzeniu, jak i wykonywaniu. Prawdopodobnie więcej jest polityki w tworzeniu, a więcej administracji w wykonywaniu” (Finer 1941). Jak zauważa jeden ze znawców administracji publicznej: „(...) bowiem coraz trudniej jest kreślić linię podziału między sferą administracji i sferą polityki, administracja okazuje się nie tylko wykonawcą decyzji politycznych, ale na różne sposoby ich inicjatorem” (Izdebski 2007, s. 11).

Spostrzeżenie to znajduje swoje podstawy w raportach z prac badawczych dotyczących tego zagadnienia. Ich wyniki wskazują, że dystynkcja pomiędzy rolami polityka i urzędnika w rzeczywistości zanika (Chapman 1959; Aberbach, Putnam, Rockman 1981; Campbell 1988). Coraz częściej dla opisanego zjawiska pojawiają się swoistego rodzaju hybrydy językowe, np. „polityczny urzędnik służby cywilnej” (Mayntz, Derlien 1989) lub „administrator polityczny” (Coleman, Atkinson 1985), stosowane do określenia urzędników, którzy mają kwalifikacje zwyczajowo przypisywane tak biurokratom, jak i politykom. Jednostki te uosabiają konflikt istniejący pomiędzy wymaganiami biurokratycznej skuteczności, a responsywnością stanowiącą jeden z wyróżników demokracji przedstawicielskiej.

Wzrost interwencjonizmu państwowego i towarzyszące mu zjawisko narastającej złożoności spraw publicznych stało się kolejną przesłanką prowadzącą do wzmocnienia pozycji „państwa administracyjnego”. W coraz większym stopniu to jego zasoby decydowały o powodzeniu przedsięwzięć publicznych inicjowanych przez polityków. Zaczęto dostrzegać, że techniczne kompetencje urzędników predestynują ich nie tylko do roli wykonawców polityk publicznych, lecz także do ich współtwórców. Zwrócono ponadto uwagę, że pozycja „państwa administracyjnego” nie wynika tylko z jego aktywności w sferze kształtowania decyzji politycznych, lecz także jest pochodną jego uprawnień dyskrejonalnych związanych z ich realizacją: „Dzięki możliwości kontrolowania przepływu informacji, liczby opcji decyzyjnych i praktycznych możliwości realizacji każdej z nich zawodowi urzędnicy z całą pewnością mogą wpływać – jeśli nie kształtować – na funkcjonowanie administracji publicznej” (Peters 1999, s. 56).

Zobrazowaniu istoty i zakresu przemieszczania się administracji w sferę polityki może posłużyć typologia przedstawiona przez J. Hausnera, który wskazuje na cztery podstawowe płaszczyzny uprawiania polityki i ich atrybuty, tj. sferę dyskursywną (władza nad znaczeniem), sferę strukturalną (władza nad systemem), sferę behawioralną (władza nad procesami decyzyjnymi) i sferę funkcjonalno-techniczną (władza nad zasobami) (Hausner 2007, s. 43). Analiza działania administracji publicznej, w tym wiele badań empirycznych, wskazuje na obecność i aktywne zachowanie administracji w sferach: behawioralnej i funkcjonalno-technicznej. Zdaniem części badaczy jej obecność jest również widoczna w sferze strukturalnej.

Jednym z wielu uzasadnień przywoływanych dla wykonywania władzy dyskrejonalnej jest jej pojmowanie jako sposobu racjonalizowania rozstrzygnięć w sytuacji asymetrii popytu i podaży dóbr publicznych. Przyjmuje się, że kompetencje urzędnika i jego znajomość materii stanowiącej przedmiot decyzji związanej z dystrybucją danego dobra publicznego pozwolą na podejmowanie takich rozstrzygnięć, których efekty negatywne będą możliwie najmniejsze (Ranson, Stewart 1995).

Interesujący sposób patrzenia na istotę władzy uznaniowej pojawia się w sferze rozważań zakorzenionych w etyce wartości. Przyjęcie wymiaru proceduralnego i substancjalnego do analizy tego zjawiska pozwala na dokonanie różnicowania na „dobrą” i „złą” władzę uznaniową. *Conditio sine qua non* tej pierwszej jest uwzględnienie w praktyce jej stosowania preferencji społecznych i wartości powszechnie uważanych za pożądane. Ta druga pojawia się, kiedy w decyzjach i działaniach urzędników wspomnianych wartości i preferencji brak (Harmon 1981).

Za istotny w rozważaniach nad władzą dyskrejonalną uznaje się również argument podnoszony przez badaczy analizujących zasady i mechanizmy zarządzania organizacjami publicznymi. Podkreślają oni, że eliminowaniu obszarów dyskrejonalnego podejmowania decyzji, w szczególności tych bezpośrednio związanych ze świadczeniem usług publicznych, towarzyszy przewrotne racjonalizowanie postaw urzędniczych. Jego istota tkwi w rytualizacji procedur, czego wyrazem jest między innymi tzw. zjawisko „przemieszczenia celów” – celem jest wypełnienie procedur, a nie rozwiązanie problemu.

Dla wielu zwolenników stosowania władzy dyskrejonalnej jest to racjonalny mechanizm reagowania na nieprzewidywalne działania otoczenia politycznego, w którym przychodzi działać administracji publicznej. W tym kontekście postrzega się ją jako sposób ochrony interesu publicznego przed nieodpowiedzialnymi działaniami egzekutywy politycznej i gremiów stanowiących prawo.

Podstawowy argument przywoływany przeciwko stosowaniu władzy dyskrejonalnej dotyczy naruszenia jednej z podstawowych zasad demokracji przedstawicielskiej, czyli reguły reprezentacji. Zwraca się uwagę, że stosowanie uznaniowości przez administrację publiczną, nierzadko w sferze decyzji o charakterze politycznym, jest pozbawione legitymizacji społecznej. Legitymizację taką mają jedynie wybieralni politycy i to oni są uprawnieni do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze politycznym i ponoszą za nie odpowiedzialność konstytucyjną. Innymi słowy, krytycy uznaniowości podkreślają, że urzędnicy, działając w sferze politycznej, nie ponoszą odpowiedzialności za swoje działania. Ponadto zwraca się uwagę, że polityczne prefe-

rencje biurokratów nie zawsze reprezentują polityczne preferencje ich politycznych przełożonych (Aberbach, Rockman 1988, s. 606–612).

Spostrzeżenie to może być kanwą do szerszej krytyki zjawiska władzy dyskrejonalnej administracji publicznej. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że władza uznaniowa pozostaje w opozycji do kanonów działania demokratycznego państwa prawa.

Przeciwnicy władzy dyskrejonalnej na ogół nie kwestionują zasadności jej ograniczonego wykonywania. Zastrzegają jednak, że może to odbywać się jedynie w ramach szeroko rozumianego konsensusu społecznego, w którym stroną reprezentującą interes publiczny są politycy. Jednoznacznie odrzucają sytuację, w której definiowanie interesu publicznego powierza się urzędnikom: „Gremia publiczne i polityczne mają zdolność do kierowania sprawami publicznymi – są świadome nie tylko tego, co jest problemem, ale posiadają również wiedzę jak problem ten rozwiązać. Kiedy natomiast brak im wiedzy technicznej, to pomoc w tym zakresie mają im zaoferować mianowani urzędnicy” (Finer 1941).

Ważny nurt krytycznych rozważań o władzy dyskrejonalnej i jej konsekwencjach dla demokratycznego sprawowania władzy wiąże się z eksponowaniem destrukcyjnego wpływu formalno-racjonalnych metod zarządzania dla aktywności obywatelskiej. Ten typ racjonalności, który z pewnej perspektywy jest jej istotnym walorem, traktuje się jako zagrożenie dla porządku demokratycznego zakorzenionego w debacie, uzgadnianiu i kompromisie. Zauważa się, że administracja może rozważać postulaty płynące ze sfery politycznej, ale może je również marginalizować, odwołując się do swej technicznej racjonalności.

Podkreśla się też negatywne konsekwencje uznaniowości urzędniczej w odniesieniu do świadczenia usług publicznych. Determinowana przez swoją techniczną racjonalność, administracja buduje własne rozumienie optymalności usług publicznych, a płynące ze strony ich potencjalnych „nabywców” sygnały nierzadko marginalizuje, uznając je za bezzasadne lub wręcz destruktywne. W urzędniczej racjonalności przekonanie o celowości udziału obywateli w określaniu pożądanego społecznie zakresu i formy usług publicznych nie zawsze znajduje swoje odzwierciedlenie. Oznacza to, że biuro-

kratyczne formy zarządzania mogą ograniczać możliwość wyrażania przez obywateli preferencji w procesie kształtowania decyzji dotyczących świadczenia usług publicznych⁷.

Istotny problem, do pewnego stopnia korepondujący z powyżej wskazanym, to nieumiejętność odczytywania potrzeb społecznych przez administrację oraz relatywnie niski poziom jej responsywności. Jedną z wielu tego konsekwencji jest podejmowanie decyzji publicznych bez ich oparcia na wiedzy na temat społecznych oczekiwań i preferencji. Pochodną tego zjawiska staje się między innymi tworzenie i realizacja chybionych programów i polityk publicznych.

Równie istotnym argumentem kwestionującym zasadność stosowania władzy dyskrejionalnej jest ten związany ze skłonnością biurokracji do preferowania sekretności (Rosenbloom 1989). Skłonność ta w połączeniu z delegowaniem prawa do decyzji uznaniowych może czynić działanie władzy publicznej nieczytelnym i niezrozumiałym dla obywateli, co będzie skutkowało narastaniem nieufności wobec instytucji państwa i wycofywaniem się obywateli z aktywności społecznej.

W krytyczny nurt rozważań o uznaniowości urzędniczej wpisują się również opinie doty-

czące jej traktowania jako potencjalnego źródła korupcji. Egzemplifikacją tego sposobu myślenia jest zamieszczona poniżej swoista formuła: $C = M + D - A$, gdzie C – to korupcja (*corruption*), M – to monopol (*monopoly*) D – uznaniowość (*discretion*), A – to rozliczalność (*accountability*) (Klitgaard 2001).

Istotny argument na rzecz ograniczania uznaniowości urzędniczej to, mocno zakorzenione w sferze etycznej, przekonanie o konieczności przestrzegania zasady równości wobec prawa. Podkreśla się, że oczekiwanie ze strony władzy publicznej absolutnego posłuszeństwa obywateli wobec litery prawa jest zachowaniem nieetycznym w sytuacji, kiedy instytucje publiczne wyposażone są w atrybuty dyskrecjonalizmu.

Rozważając negatywne aspekty stosowania władzy dyskrejionalnej, warto pokazać, w jaki sposób pozytywne przesłanki tkwiące u podstaw decyzji o delegowaniu władzy na rzecz urzędników prowadzić mogą do negatywnych skutków. Poniższa tabela jest próbą zarysowania tego zjawiska.

Reasumując rozważania na temat argumentacji przytaczanej przez zwolenników i oponen-

Tab. 1. Zamierzone i niezamierzone efekty władzy dyskrejionalnej administracji publicznej

Wzrost władzy dyskrejionalnej	Zamierzone efekty	Niezamierzone efekty
Oddzielenie administracji od polityki	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stabilność i ciągłość działania ▪ obiektywizm w realizacji zadań publicznych ▪ profesjonalizm działania 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ asymetria informacyjna i kompetencyjna ▪ maksymalizacja autonomii ▪ opór przed nadzorem zewnętrznym
Zmiany wewnętrzne w sposobie działania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wzrost efektywności i skuteczności działania ▪ ekonomizacja działań 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ maksymalizacja budżetu ▪ przemieszczanie celów
Zmiany zewnętrzne w sposobie działania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lepsza identyfikacja potrzeb społecznych, ▪ elastyczne reagowanie na potrzeby społeczne ▪ lepszej jakości usługi publiczne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ selektywność i arbitralność w podejściu do potrzeb społecznych ▪ prymat technicznej racjonalności nad wartościami społecznymi

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Problem ten jest jednym z tych, które powodują spadek atrakcyjności Nowego Zarządzania Publicznego i wzrost znaczenia teorii Zarządzania Partycypacyjnego rozumianego jako modele kierowania sprawami publicznymi oparte na interakcyjności, policentryczności i obywatelskim zaangażowaniu.

tów stosowania władzy dyskrejionalnej, można stwierdzić, że istnieje pięć podstawowych płaszczyzn, na których przebiega wymiana tych argumentów. Próbę uchwycenia tego aspektu prezentuje tabela 2.

Dla dopełnienia obrazu rozważań o władzy dyskrejionalnej należy również odnieść się do

Tab. 2. Poglądy oponentów i zwolenników władzy dyskrecjonalnej

Wymiary	Zwolennicy władzy dyskrecjonalnej	Oponenty władzy dyskrecjonalnej
Kryterium oceny	<ul style="list-style-type: none"> ▪ efektywność i skuteczność 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ demokratyczny sposób działania
Sposób kontroli	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wewnętrzna kontrola oparta o etos urzędniczy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zewnętrzna kontrola polityczna
Sposób określania programów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ profesjonalni urzędnicy i eksperci 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ interesariusze
Sposób zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ techniczna racjonalność i biegłość 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wymiana opinii, debata i poszukiwanie kompromisu
Konsekwencje społeczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lepsze kierowanie złożonymi przedsięwzięciami publicznymi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ władza bezosobowej biurokracji zagrażająca interesowi publicznemu

Źródło: opracowanie własne.

podejść w zakresie jej kontrolowania. Zarówno jej zwolennicy, jak i oponenty dostrzegają potrzebę wprowadzania mechanizmów kontrolnych. Ci pierwsi wyrażają przekonanie o zdolności administracji publicznej do samoregulacji, akcentując etos urzędniczy, który w ich mniemaniu jest gwarantem poszanowania interesu publicznego (Finer 1941). Ich przeciwnicy z podejściem takim nie zgadzają się w sposób pryncypialny. Za jedynie uzasadniony sposób nadzoru władzy uznaniowej urzędników uważają jej zewnętrzną kontrolę polityczną i nadzór legislacyjny, negując równocześnie tezę o zdolności biurokracji do samoograniczenia i wewnętrznej kontroli. Nie zgadzają się również z opiniami, że specjalizacja, wiedza techniczna i możliwość mobilizacji określonych grup interesariuszy czynią kontrolę administracji niemożliwą. Podkreślają, że polityczne instrumenty kontroli – takie jak kontrola nad alokacją zasobów finansowych, prawo do kontrolowania zakresu autonomii jednostek administracji publicznej – w połączeniu z posiadaną przez polityków legitymizacją społeczną kontrolę taką czynią możliwą.

4. Przyczyny wzrostu władzy uznaniowej

Dla opisanego przesłanki wzrostu znaczenia „państwa administracyjnego” i związanego z tym zjawiska rozszerzania zakresu władzy dyskrecjonalnej przyjęto perspektywę relacyjną. W kontekście opisywanego zagadnienia oznacza to postrzeganie tego zjawiska poprzez pozostałych aktorów, z którymi administracja pozostaje w bezpośrednich relacjach, w szczególności zaś

z legislacją i jej politycznymi zwierzchnikami. Perspektywa taka pozwala uchwycić korelację pomiędzy spadkiem znaczenia legislacji i politycznych nominantów a wzrostem roli „państwa administracyjnego”⁸.

Istotę tego zjawiska trafnie oddaje następujące spostrzeżenie: „Biurokracje są późnymi owocami nowoczesnej struktury politycznej. Kryją się w cieniu, rosną spokojnie i uparcie – rzadko obserwowane i analizowane. Ożywia je nie ideologia czy prawomocność, lecz wygoda i prosta konieczność: nie kochamy ich i nie szanujemy, skłonni jesteśmy je tolerować, a czasem się od nich uzależniamy” (Krislov 1974, s. 40–41).

Zjawisko to wynika w głównej mierze z roli, jaką administracja odgrywa w podejmowaniu ważnych rozstrzygnięć w sprawach publicznych. Rola ta nie wynika wyłącznie z jej wewnętrznych zasobów, takich jak: techniczna racjonalność, informacja, doświadczenie, wiedza, stabilność i ciągłość działania oraz sprawność w podejmowaniu decyzji oraz liczba jej pracowników. Równie istotne są spadek realnego znaczenia władzy politycznej wynikający ze zjawiska nieefektywnego przywództwa politycznego i słabość tradycyjnych instytucji państwa.

Klasycznym przykładem erozji pozycji tradycyjnych instytucji państwa są współczesne parlamenty, które stanowią ośrodek stanowienia zasad życia zbiorowego, dzięki odgrywaniu roli normatywnej. Jeśli nawet ich formalne uprawnienia nie zmieniają się w większym stopniu, to

⁸ Częściowo zagadnienie to zostało zarysowane w poprzedniej części artykułu.

w wielu systemach politycznych tracą one wpływ na procesy podejmowania decyzji dotyczących życia publicznego, a ich znaczenie ulega ograniczeniu: „Gdyby nawet rzeczywiście parlamentarzyści usiłowali przywiązywać większą wagę do bezstronnego, bieżącego zarządzania sprawami publicznymi – to i tak byłoby to trudne ze względu na ich związki z wyborcami i konieczność reprezentowania częściowych, grupowych interesów. (...) Sukcesy w nadzorowaniu administracji publicznej tylko w niewielkim stopniu przydają się do budowania osobistej kariery politycznej” (Peters 1999, s. 370).

Kolejny czynnik prowadzący do limitowania rzeczywistej ich roli to konieczność normowania legislacyjnego narastającej aktywności współczesnego państwa. Praktyczną tego implikacją jest ograniczanie się do wskazywania najogólniejszych zasad i delegowania prawa do określania rozwiązań szczegółowych na rzecz urzędników: „Zagadnienia rozważane przez parlamenty należą zazwyczaj do najważniejszych problemów, przed którymi staje społeczeństwo i nawet jeśli wskazują one najogólniejsze reguły rozwiązywania tych problemów, to i tak do rozstrzygnięcia pozostaje wiele kwestii szczegółowych, nad którymi pochylają się biurokraci” (ibidem, s. 50–51). Praktyka ta ma zasadnicze znaczenie dla realnej pozycji administracji, ponieważ w rzeczywistości społecznej to sposób wykonywania ustawy – określane coraz częściej przez urzędników – ma dla obywatela istotniejsze znaczenie niż jej treść.

W tradycyjnie pojmowanej administracji prawo stanowiące podstawę jej działania miało stanowić system zasad ogólnych i precyzyjnych. Miało być zbiorem reguł niepozostawiającym przestrzeni do zachowań dyskrejonalnych. Jednakże praktyka stanowienia prawa towarzysząca wzrastającej aktywności państwa od tradycji tej odeszła. Zjawiska detalizacji i administratywizacji prawa oraz jego dyskrejonalizm stały się powszechne. Jedną z wielu tego konsekwencji jest uszczuplenie realnych prerogatyw legislatywnych na rzecz struktur administracyjnych⁹.

Zmieniają się również relacje pomiędzy urzędnikami i ich politycznymi przełożonymi,

na niekorzyść tych ostatnich. Ograniczenie w zakresie materii będącej przedmiotem działania administracji, niezajomość jej specyfiki oraz konieczność łączenia aktywności partyjnej z kierowaniem administracją to tylko wybrane czynniki faworyzujące urzędników w ich relacjach z politykami. Powoduje to, że działania, które podejmuje administracja, i sposób ich wykonania nie zawsze odpowiadają intencjom polityków: „Wprawdzie bardzo niewielu urzędników systematycznie sabotuje czy zgół przeciwdziałania się wyraźnie sformułowanym programom swoich ministrów, ale zarówno ich własne przekonanie ideologiczne, jak i interesy kierowanych przez nich urzędów nieuchronnie wpływają na efektywności i sprawności ich działania” (ibidem, s. 54).

Pesymizm przywołanej powyżej myśli w sposób jeszcze bardziej dobitny wyraża spostrzeżenie jednego z „ojców nowożytnej administracji”: „Władza w pełni rozwiniętej biurokracji jest zawsze duża, w normalnych warunkach dominująca. Bez względu na to czy «panem», któremu służy, jest wyposażony w oręż «inicjatywy ustawodawczej», «referendum», zwalniania urzędników «lud» (...) zawsze znajduje się on wobec zajmujących się administrowaniem wyszkolonych urzędników w położeniu «dyletanta» wobec «fachowca»” (Weber 2002, s. 719).

Jednym z istotnych mechanizmów służących budowaniu pozycji instytucji publicznych jest ich umiejętność mobilizowania nieformalnych (np. korzystających z określonego programu publicznego) i formalnych grup interesu dla wspierania działań, uznawanych za pożądane z perspektywy interesu organizacyjnego. Poprzez odwołanie się do dobra publicznego (w tym kontekście utożsamianego z dobrem wspomnianych powyżej grup) organizacje publiczne mogą chronić zakres swoich uprawnień lub domagać się ich rozszerzenia, jak również mogą dążyć do nieuzasadnionej maksymalizacji budżetów związanych z realizacją polityki publicznej cieszącej się poparciem określonej grupy społecznej. Ten

w teorii prawa. Wspomina się jedynie o dwóch odmiennych podejściach do tego zagadnienia. Reprezentantem jednego z nich jest H.L.A. Hart, który uważa, że zakres władzy dyskrejonalnej, który posiadają sędziowie jest znaczny. Przeciwny pogląd wyznaje R.M. Dworkin. Szerzej zob. Hart (1961), Dworkin (1978).

⁹ W artykule, ze względu na ulokowanie jego przedmiotu w sferze rozważań politologicznych, świadomie pominięto szerszą prezentację podejścia do tego zjawiska

sposób legitymizowania zamiarów czy działań organizacji publicznych jest na ogół bardzo skuteczny. Podstawową przyczyną są wysokie koszty polityczne kwestionowania działań, na rzecz których instytucje publiczne pozyskały poparcie wpływowych grup społecznych¹⁰.

5. Możliwości pogodzenia biurokracji i demokracji

Zagadnienie pogodzenia rozbieżnych wartości i racjonalności leżących u podstaw demokracji i biurokracji to sedno problemu określanego mianem dylematu biurokracji. „To, co naukowcy określają mianem „dylematu biurokracji”, jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed nowożytnymi demokracjami przedstawicielskimi” (Etzioni-Halvey 1983, s. 21).

Istotą tego dylematu jest trudność w znalezieniu instytucjonalnego *modus operandi*, który w sposób pozytywny mógłby integrować te odmienne racjonalności, prowadząc do zachowania technicznej sprawności administracji przy jednoczesnym zapewnieniu jej politycznej odpowiedzialności (Aberbach, Putnam, Rockman 1981).

Dylemat ten w równej mierze lokuje się zarówno w sferze rozważań teoretycznych poświęconych demokratycznemu sprawowaniu władzy, jak i w praktyce jej wykonywania. Jest on potęgowany, o czym już częściowo była mowa, przez coraz częściej występujące zjawisko nakładania się na siebie ról politycznych i administracyjnych.

Celowość i konieczność poszukiwania kompromisu pomiędzy demokracją przedstawicielską a biurokracją jest oczywista. Z jednej strony działania tej ostatniej niosą ze sobą potencjalne zagrożenie dla porządku demokratycznego. Z drugiej zaś strony jest ona niezbędna dla jego istnienia. Poszukiwania te, jak się wydaje, powinny zmierzać nie w kierunku zasadniczej zmiany racjonalności biurokratycznej, lecz ku jej ponownemu zintegrowaniu z zasadami demokratycznego rządzenia. Warto przy tym mieć na uwadze, że pogodzenie etosu biurokratycznego opartego na racjonalności instrumentalnej,

z etosem demokratycznym opartym na racjonalności substancjalnej jest przedsięwzięciem niezwykle złożonym.

Spośród wielu podejść konceptualnych aspirujących do poszukiwania wspomnianego powyżej *modus operandi*, za szczególnie wpływowe uznać można: etyczny model administracji, teorię biurokracji reprezentatywnej, teorię komunikacji oraz teorię suwerena-pełnomocnika. Szczególnie interesująco jawią się trzy ostatnie – one też, w sposób skrótowy, zostały poniżej zarysowane.

Podstawą dla teorii komunikacyjnej J. Habermasa jest dokonanie rozróżnienia na dwa podstawowe typy działań. Pierwszy z nich opiera się na wiedzy technicznie użytecznej, a na jej podstawie dokonuje się oceny i podejmuje decyzje. Działanie to Habermas określa jako działanie celowo-racjonalne. Drugi typ działania polega na interakcjach społecznych dokonywanych za pomocą języka lub innych znaczących symboli. Jego istotą jest wypracowanie porozumienia wchodzących w interakcje społeczne (jednostek/osób). Działanie to określa on jako działanie komunikacyjne (Habermas 1999).

Posługując się tymi dwiema podstawowymi dla jego teorii kategoriami analitycznymi, Habermas wyjaśnia istotę zjawisk społecznych. W złożonej konstrukcji interakcji społecznych działania celowo-racjonalne zachodzą w świecie systemów, z kolei treścią wypełniającą świat życia są działania o charakterze komunikacyjnym. Zatem kategorią organizującą świat systemów jest racjonalność instrumentalna, a porządek świata życia określa racjonalność komunikacyjna (Habermas 2002).

Habermas zauważa, że systemy działań celowo-racjonalnych i racjonalność instrumentalna stają się podstawową kategorią organizującą nie tylko wymiar systemów, lecz także wymiar świata życia. Z takiego toku rozumowania Habermas wyprowadza twierdzenie o kolonizacji świata przez systemy, których istotą jest uprzedmiotowienie i instrumentalizacja (w rozumieniu racjonalności technicznej) życia publicznego (Morawski 2000). Jako remedium Habermas proponuje dyskurs, pojmowany przez niego jako swoisty model interakcji społecznych zachodzących w sferze publicznej stanowiącej obszar pomiędzy systemami a światem życia.

¹⁰ Należy jednak zastrzec, że równie często jak ten mechanizm występuje zjawisko „przechwytywania” organizacji publicznych, w szczególności przez silne, zorganizowane grupy interesu.

Druga ze wspomnianych powyżej teorii to koncepcja biurokracji reprezentatywnej¹¹. Jedną z zasadniczych przesłanek wytyczających ramy konceptualne tej teorii było dążenie do ograniczenia zjawiska uznaniowego i arbitralnego traktowania obywateli przez instytucje publiczne¹².

Wewnętrzne, dominujące wzorce kulturowe organizacji publicznych – na ogół określane jako zbiór wartości i postaw cechujących klasę średnią – tworzyły barierę komunikacyjną w relacjach z obywatelami. Jej przejawem było między innymi dokonywanie przez urzędników swoistej kategoryzacji obywateli na „swoich” i „nie swoich”. Sposobem na ograniczenie tego zjawiska, w opinii zwolenników tej teorii, miała stać się strukturyzacja polityki kadrowej prowadzonej przez instytucje publiczne. Jej podstawowym założeniem było przyjęcie parytetu kadrowego, polegające na zapewnieniu szerokiej reprezentacji społeczności lokalnej w strukturach instytucji publicznych obejmujących zakresem swojej jurysdykcji ową społeczność.

Wiara w możliwość ograniczenia arbitralności urzędniczej poprzez budowanie obywatelskiej administracji dzielącej wartości kulturowe i preferencje społeczne obywateli, na rzecz których działa, to istotny wyróżnik teorii biurokracji reprezentatywnej. Jej podstawa aksjologiczna jest osadzona w jednej z ustrojowych zasad demokracji, czyli równym dostępie obywateli do dóbr publicznych.

W rozważaniach nad poszukiwaniem sposobu wyeliminowania negatywnych skutków antagonizmu istniejącego w relacjach pomiędzy polityką a administracją, nie sposób pominąć teorii suwerena-pełnomocnika. Stanowi ona inspirację dla wielu nurtów badawczych, w tym również dla tego związanego z koegzystencją administracji i polityki oraz towarzyszących jej zjawisk. W tym ujęciu suweren to politycy wybrani przez obywateli w ramach demokratycznych mechanizmów kreowania elity politycznej.

¹¹ Termin ten po raz pierwszy wprowadzony został do literatury naukowej przez J.D. Kingsley. Istotny wkład w jej rozwój wnieśli m.in. D. Levitan, N. Long i P. Ripper oraz S. Krislov i D.H. Rosenbloom.

¹² W przypadku tego podejścia, dyskrecjonalność odnieszona była do relacji urzędników z szeroko rozumianymi mniejszościami (społecznymi, etnicznymi, narodowościowymi itp.).

Pełnomocnik to instytucje publiczne, wykonujące wolę suwerena.

Podstawą współdziałania suwerena i jego pełnomocnika jest umowa określająca wzajemne prawa, obowiązki, sposób ich wykonania oraz mechanizmy kontroli i nadzoru. Umowy ta ma przede wszystkim stworzyć instytucjonalne warunki dla realizacji woli suwerena w sposób przez niego uznany za pożądany. To jego oczekiwania i preferencje mają determinować działania pełnomocnika.

Gwarantem działania pełnomocnika w sposób zgodny z wolą suwerenna (opisaną w umowie) jest system bodźców, motywów (zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych) oraz sankcji. Sposób ich strukturyzacji powoduje, że działania pełnomocnika odpowiadające zawartości umowy przynoszą mu szeroko rozumiane korzyści (np. wzrost autonomii organizacyjnej, zwiększenie budżetu, wzrost liczby pracowników, wzrost prestiżu itp.). W przypadku podejmowania działań niezgodnych z treścią umowy pełnomocnik może odczuć dotkliwie tego konsekwencje (odwrotność przytoczonych powyżej korzyści).

U źródeł tej teorii leży przekonanie o konieczności wyeliminowania negatywnych konsekwencji (w tym nadmiernej dyskrecjonalności administracji publicznej i jej niskiej responsywności) wynikających z asymetrii w zakresie wiedzy, kompetencji i informacji w relacjach polityków i urzędników. W mniejszym stopniu rekomenduje się dokonanie tego poprzez intensyfikację działań nadzorczych nad administracją publiczną (zbyt wysokie koszty transakcyjne), w większym zaś zakresie wskazuje się na potrzebę budowania tożsamyh lub zbieżnych quasi instytucjonalnych interesów stron kontraktu. Przyjmuje się, że pozwoli to, z jednej strony, na zachowanie walorów wynikającej z technicznej racjonalności instytucji publicznych, z drugiej zaś strony zapewni ich wysoki poziom responsywności i rozważne stosowanie władzy uznaniowej.

Stwierdzenie, że w ramach wskazanych powyżej podejść udało się wypracować rozwiązanie powszechnie akceptowane i w pełni empirycznie zweryfikowane, byłoby nazbyt optymistyczne.

Podejmując próbę kategoryzowania ograniczeń przedstawionych powyżej teorii – w aspekcie ich spożytkowania dla potrzeb redefiniowania relacji pomiędzy polityką i administracją – nale-

ży rozpocząć od wskazania ich wysokiego poziomu generalizacji, tak w sferze wnioskowania na temat istoty władzy uznaniowej i determinantów jej kształtowania, jak i możliwych rozwiązań ograniczających jej negatywne konsekwencje.

Generalizacji tej towarzyszy również przyjmowanie nazbyt uproszczonych założeń, co skłania do ich kwestionowania. W tym kontekście można przywołać kilka założeń leżących u podstaw „teorii suweren-pełnomocnik”, w tym założenie o zgodności celów suwerena i pełnomocnika, postrzeganiu ich relacji w sposób abstrahujący od wielowymiarowego środowiska działania administracji czy też założenie dotyczące kosztów transakcyjnych związanych z nadzorem i kontrolą działań agentów¹³.

Problemem o charakterze implementacyjnym, związanym z możliwością wykorzystania przywoływanych rozważań konceptualnych w rzeczywistości społecznej jest wysoki poziom ich zmienności, często odnoszący się do założeń dla nich podstawowych. Przykładem może być teoria działania komunikacyjnego J. Habermasa, który w swoich późniejszych pracach znacznie zrewidował swoje rozumienie interakcji pomiędzy racjonalnością instrumentalną a racjonalnością komunikacyjną, dostrzegając ich wzajemne przenikanie się.

Ograniczeniem przedstawianych podejść jest również brak empirycznie zweryfikowanych argumentów, które jednoznacznie wskazywałyby na poprawność wnioskowania leżącego u ich podstaw. Do pewnego stopnia egzemplifikacje tego spostrzeżenia może stanowić teoria biurokracji reprezentatywnej. Jej wprowadzenie w administracji amerykańskiej znacznie przyczyniło się do ograniczenia arbitralności i nierównego traktowania obywateli. Z drugiej zaś strony wywołało niezamierzone skutki, np. obniżenie poziomu kompetencji urzędniczych czy też swoistego rodzaju „partykularizm reprezentatywny”.

Z pewnością jednak pomimo wspomnianych ograniczeń każda z zarysowanych powyżej teorii posiada istotne walory, które mogą stać się pod-

stawą dla prowadzenia dalszych studiów nad zjawiskiem władzy dyskrecjonalnej i jej roli w demokratycznym systemie rządzenia. Koncepcje te wytyczają szerokie i zróżnicowane spektra badawcze. Twórcza synteza postulatów w nich zawartych, ich weryfikacja na podstawie sformalizowanych modeli ekonometrycznych oraz ich osadzenie w rzeczywistości działania władzy publicznej to jedno z wielu możliwych podejść do dalszej analizy przedmiotu artykułu.

6. Zakończenie

Administracja publiczna w coraz większym stopniu jawi się jako dylemat. Z jednej strony trudno sobie wyobrazić istnienie demokracji bez niej. Z drugiej zaś strony jej immanentne cechy, jej zasoby, jak również instytucjonalne środowisko, w której działa, czynią z niej strukturę mogącą powodować erozję klasycznie pojmowanego porządku demokratycznego. W sposób szczególny uwaga ta może się odnosić do narastającego zjawiska rozszerzania zakresu władzy dyskrecjonalnej – tak w sferze realizowania, jak i określania programów publicznych.

Zróżnicowane wartości i instrumentalności konstytuujące sposób działania tych dwóch metaporządków stają się coraz mniej spójne. Istotę zarysowanych powyżej relacji demokracja przedstawicielska–administracja publiczna trafnie charakteryzuje Luhmanowskie pojęcie dyferencjacji funkcjonalnej podsystemów społecznych i nabywanie przez nie cech autopojezytycznych (Luhmann 1995).

Podejmowane głównie na gruncie rozważań politycznych konceptualne próby zespalenia administracji i demokracji, wniosły wiele do debaty akademickiej. Jednak wciąż odczuwalna jest niemoc w przenoszeniu rozważań konceptualnych do działania administracji publicznej. Wciąż nasza wiedza na temat tego, w jakich warunkach administracja wykracza poza tradycyjnie przypisywane jej role, w jaki sposób wykorzystuje władzę dyskrecjonalną i jakie są tego skutki, jest niepełna. Ograniczona jest również nasza wiedza, jak administracja reaguje na bodźce płynące ze środowiska politycznego oraz jaki jest rzeczywisty poziom skuteczności mechanizmów kontroli politycznej.

¹³ Jednoznaczne przekonanie o możliwości monitorowania działań agentów przez mocodawców wyrażają np.: Breton, Wintrobe, McCubbins, Schwartz, Noll, Weingast Miller i Moe. Stanowisko przeciwne zajmują m.in. Banks, Weingast, Bendor, Taylor, Van Gaalen, Niskanen.

W przypadku większości badań prowadzonych nad władzą dyskrejonálną administracji przyjmuje się jej jednowymiarowe postrzeganie. Zakłada się, że zakres i charakter tego zjawiska jest determinowany jedynie poprzez polityków. Rolę administracji w tym procesie opisuje się jako relatywnie nieistotną i reaktywną. Przekonaniu takiemu przeczą jednak fakty i empiryczne obserwacje.

Kolejną cechą rozważań nad naturą władzy uznaniowej jest tendencja do jej rozumienia jako swoistego autonomicznego konstruktów badawczego analizowanego przez pryzmat jego interakcji ze sferą władzy politycznej. Towarzyszy temu, co poniekąd jest zrozumiałe, abstrahowanie od niezwykle złożonych i dynamicznych zjawisk następujących w jego otoczeniu. Zaletą tego podejścia jest możliwość uchwycenia części prawdziwości istotnych dla wykonywania władzy dyskrejonálnej. Z drugiej zaś strony to swoistego rodzaju zawężenie przedmiotu badania poprzez pominięcie innych czynników, skutkujące fragmentarycznością uzyskiwanej odpowiedzi.

Wydaje się, że powodem pewnego regresu w zakresie badań nad władzą dyskrejonálną i budowaniem empirycznie zweryfikowanych uogólnień eksplanacyjnych jest niski poziom wykorzystania metod ilościowo-statystycznych oraz metod ekonometrycznych. Ich pełniejsze zastosowanie mogłoby przyczynić się do zbudowania rzetelnej podstawy informacyjnej oraz pomóc w konstruowaniu modeli umożliwiających nie tylko wyjaśnianie *ex post* efektów wykonywania władzy uznaniowej, ale również ich prezentowanie w ujęciu *ex ante*.

Konceptualne i praktyczne implikacje związane z postrzeganiem administracji publicznej jako dylematu oraz zarysowane ograniczenia dotyczące jego analizy uzmysławiają skalę wyzwań, przed którymi stają badacze. Z drugiej zaś strony stanowią o jego badawczej atrakcyjności, w szczególności w odniesieniu do polskiej administracji publicznej, która przedmiotem systemowych badań w tym zakresie jeszcze nie była.

Bibliografia

Aberbach J., Putnam R., Rockman B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press.

Aberbach J.D., Rockman B.A. (1988). „Mandates or mandarins? Control and discretion in the modern administrative state”, *Public Administration Review*, nr 48.

Appleby P.H. (1952). *Morality and administration in democratic government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Chapman B. (1959). *The Profession of Government*. London: Allen and Unwin.

Campbell C. (1988). „Review Article: The Political Roles of Senior Government Official in Advanced Democracies”, *British Journal of Political Science*, nr 18.

Coleman W., Atkinson M. (1985). „Bureaucrats and Politicians in Canada”, *Comparative Political Studies*, nr 18.

Dahl R.A. (1979). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.

Dahl R.A. (1995). *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

Etzioni-Halvey E. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. Boston: Routledge and Kegan Paul.

Finer H. (1941). „Administrative Responsibility in Democratic Society”, *Public Administration Review*, nr 1, przywołane za: Meier K.J., O'Toole L.J. (2006). „Essays on Reframing Bureaucracy”, *Public Administration Review*, t. 66.

Friedrich C. (1940). „Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”, w: C. Friedrich, E. Mason (red.), *Public Policy*. Harvard: Harvard University Press.

Gulick L. (1937). „Science, Values, and Administration”, w: L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers in the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, przywołane za West W.F. (2005). „Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship”, *Policy Studies Journal. Urban*, t. 33.

Habermas J. (1999). *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Habermas J. (2002). *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Harmon M. (1981). *Action theory for public administration*. New York: Longmans.

- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do ‘public governance’”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Morawski L. (2000). *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Klitgaard R. (2001). *Corruption busting in the Philippines*, Business World.
- Krislov S. (1974). *Representative Bureaucracy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Krislov S., Rosenbloom D.H. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: Praeger.
- Locke J. (1992). *Dwa traktaty o rządzie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Luhmann N. (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Mayntz R., Derlien H.U. (1989). „Party Patronage and Politicization of the West Germany Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization?”, *Governance*, nr 2.
- Peters G.B. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ranson S., Stewart J. (1995). *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin Press, Inc.
- Rosenbloom D.H. (1989). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (wyd. 2). New York: Random House.
- Scott P.G. (1997). „Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Streetlevel Decision Making”, *Journal of Public Administration Research & Theory*.
- Weber M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wilson W. (1887). „The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, nr 2, przywołane za Kelly T. (2004). „The Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jurgen Habermas”, *Administration & Society*, t. 36, Beverly Hills.

Bureaucracy as a dilemma

The aim of the article is to discuss the dilemma inherent in the operation of public administration in a democratic system of government by describing its political nature and the ensuing consequences. In particular, the article focuses on such aspects of the issue as are specifically related to the exercise of discretionary powers by the administration.

The increased strength of the *administrative state* leads to the need to re-define its relationships with the *democratic state* with reference to the ongoing process of taking over by the former of the political prerogatives of the latter in the absence of concomitant mechanisms of political accountability.

The article consists of five parts. The first one offers a presentation of the key concepts relevant to the matter under discussion, such as discretionary powers and the democratic system of government. The second part contains a survey of the basic arguments put forward by the proponents and opponents, respectively, of discretionary exercise of power by the officials. Next, discussed are the premises leading to asymmetric relationships between the *democratic state* and the *administrative state*. The next part of the study outlines the search for a compromise between the principles for democratic government and administrative rationality. The closing part of the article contains observations resulting from the analysis of the phenomenon of discretionary authority of administration and charts its both theoretical and practical implications.

Marcin Zawicki

Trzy płaszczyzny ewaluacji – z praktyki polskiej administracji publicznej

Artykuł składa się z dwóch części. W części pierwszej zarysowane zostały niektóre aspekty teoretyczne badań ewaluacyjnych. Przytoczono definicje ewaluacji oraz koncepcje teoretyczne, które stały się źródłem dla formowania się celów i metod badań ewaluacji. W tej części przedstawiono także genezę ewaluacji oraz wyraźnie odmienne cele jej stosowania w praktyce amerykańskiej i europejskiej administracji publicznej. W drugiej, zasadniczej części artykułu podjęto próbę krytycznego spojrzenia na kwestię aplikacji badań ewaluacyjnych do praktyki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Analizę tę przedstawiono przez pryzmat trzech obszarów stosowania ewaluacji, tj.: oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*), ewaluacji strategii i programów oraz autoewaluacji projektów. W konkluzji artykułu przedstawiono najważniejsze wyzwania, przed jakimi, w świetle przedstawionej w artykule argumentacji, stają w najbliższych latach badania ewaluacyjne w Polsce. Najpilniejszym wyzwaniem staje się zintensyfikowanie wykorzystania badań ewaluacyjnych w tych dziedzinach realizacji spraw publicznych, które wymagają angażowania największych środków publicznych. Na pierwszym miejscu wymienia się tu regulacje prawne, opracowywane i uchwalane przez parlament i rząd.

Słowa kluczowe: badania ewaluacyjne, oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*), ewaluacja programów, autoewaluacja.

1. Cel artykułu

Celem artykułu jest próba krytycznego spojrzenia na kwestię aplikacji badań ewaluacyjnych do praktyki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. W większym stopniu niż teoria akcentowane są w nim aspekty praktyczne, które w przeważającej mierze stanowią o obrazie ewaluacji będącej przedmiotem tego artykułu. W realizacji tego celu pomoże zarysowanie ogólnych ram problematyki badań ewaluacyjnych oraz określenie płaszczyzn ewaluacji, stanowiących podstawę do omówienia problematyki badań ewaluacyjnych w naszym kraju.

2. Ewaluacja – zagadnienia teoretyczne

M. Patton – jeden z najbardziej znanych teoretyków i praktyków ewaluacji – mianem ewaluacji programu określa „systematyczne zbiera-

nie informacji na temat działań, charakterystyki i efektów programu w celu oceny programu, poprawy jego skuteczności oraz/lub wsparcia procesu decyzyjnego dotyczącego przyszłego programowania” (Rossi, Freeman, Lipsey 1999, s. 11). Nie sposób powstrzymać się od uwagi, że ujęcie to wskazuje na bliski związek między ewaluacją a monitoringiem, który najprościej rzecz ujmując, skupia się na śledzeniu postępów realizacji, podczas gdy kwestia oceny efektów długoterminowych jest rolą ewaluacji¹.

Przytoczona definicja koncentruje się na problematyce istoty i ogólnych zasad ewaluacji. Należy zwrócić uwagę, że w sposób znacznie węższy definiuje się ją w publikacjach Komisji Europejskiej, co oczywiście ma związek z celami i funkcją, jaką pełni w polityce unijnej. Jest ona

¹ Ewaluacja bywa niekiedy błędnie utożsamiana z kontrolą, jednakże ta pierwsza nie zajmuje się legalnością i formalną zgodnością programu (projektu) z dokumentami programowymi, które to działania stanowią istotę kontroli.

tam rozumiana jako „określenie wartości danego działania publicznego, a więc polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów na podstawie specjalnie zebranych i zanalizowanych informacji” (Ekiert 2004, s. 7).

Bliska powyższemu ujęciu jest ostatnia z przytaczanych w tym miejscu definicji ewaluacji, autorstwa K. Ekiert, według której „ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, użyteczności podjętych w ich ramach działań. Powinna dostarczać rzetelnych i użytecznych informacji o badanym obiekcie, wspierając w ten sposób proces decyzyjny oraz wspierając współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu” (Ekiert 2004, s. 1). Wydaje się, że to właśnie rozumienie ewaluacji najwierniej odzwierciedla sposób, w jaki ewaluacja przenika do praktyki polskiej administracji publicznej.

W niektórych spośród wyżej przedstawionych ujęć (np. autorstwa Pattona, Ekiert) można dostrzec próbę uchwycenia równowagi między ewaluacją rozumianą jako dążenie do uzyskania obiektywnych wyników oceny a ewaluacją rozumianą jako partycypacyjny proces analizowania polityk publicznych. O ile znaczenie funkcji „wynikowej” ewaluacji jest podstawowe, bowiem stanowi o istocie samej ewaluacji, o tyle jej funkcja „procesowa”, akcentująca wagę procedury towarzyszącej prowadzeniu ewaluacji, odgrywa rolę coraz donioślejszą. Na tej podstawie można powiedzieć, że właściwym kierunkiem rozwoju badań ewaluacyjnych wydaje się poszukiwanie takich metod ich organizacji, które z jednej strony zapewnią uzyskiwanie obiektywnych ocen ewaluowanych przedsięwzięć, z drugiej zaś będą prowadzone w duchu porozumienia i współuczestnictwa interesariuszy przedsięwzięcia poddawane go ocenie.

Wyżej zarysowane poglądy na istotę ewaluacji pozwalają wnioskować o źródłach teoretycznych tej problematyki, które – mimo jej „praktyczności” – niewątpliwie istnieją. Na całościowe spektrum teorii, z których czerpią badania ewaluacyjne, składają się:

a) teorie ekonomiczne i teoria wyboru publicznego – obecne m.in. w analizach: efektywności,

alokacji zasobów, bodźców mikroekonomicznych oraz makroekonomicznych badaniach zagregowanych efektów interwencji publicznej, w tym PKB i konkurencyjności;

b) teorie organizacji i zarządzania, których znaczenie wzrasta w ostatnich latach, akcentujące aspekty: implementacji programów, projektowania struktur, koordynacji poziomej i pionowej między organizacjami, motywacji, odpowiedzialności i partycypacji;

c) nauki polityczne i administracyjne, których dorobek jest wykorzystywany w analizach procesów kreowania polityk i przeprowadzania reform sektora publicznego; w odniesieniu do zagadnień rozliczalności i roli obywatela ważne są tu idee zarządzania współuczestniczącego (*Governance*), a przy tworzeniu mechanizmów przejrzystości i budowaniu konsensusu w celu wzmacniania legitymizacji podejmowanych interwencji wykorzystywany jest również dorobek nowego zarządzania publicznego² (*New Public Management*) (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 14–15);

d) teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa (Ekiert 2004, s. 13).

Obok źródeł teoretycznych w badaniach ewaluacyjnych wykorzystuje się wiele metod badawczych i naukowych, wywodzących się z nauk społecznych i ekonomicznych, wśród których mieszczą się kombinacje takich metod, jak: weryfikacja hipotez, obserwacje i ich interpretacje, gromadzenie i analiza danych, porównywanie osiąganych rezultatów do nakładów i na odwrót.

Warto zwrócić uwagę na genezę powstania ewaluacji, która pozwoli lepiej zrozumieć aktualny stan i zakres badań ewaluacyjnych prowadzonych obecnie.

Początki usystematyzowanych badań ewaluacyjnych sięgają końca lat 20. XX w. Za prekursora ewaluacji uchodzi R. Tyler, który w Ohio State University prowadził studia nad tą dziedziną³.

² Wpływy nowego zarządzania publicznego i zarządzania współuczestniczącego na problematykę ewaluacji widoczne są również w wielu innych kontekstowych analizach problematyki ewaluacji, które siłą rzeczy nie będą szerzej rozwijane w treści niniejszego artykułu.

³ Prawdą jednak jest, że pierwsze próby wykorzystywania technik ewaluacyjnych w badaniach nad jakością edukacji odnotowano w Stanach Zjednoczonych już w końcu XIX w.

Największe osiągnięcia naukowe Tylera przypadły na dekadę lat 40. minionego wieku, kiedy to sformułował i scharakteryzował koncepcję ewaluacji zorientowanej na cele (*objectives-oriented evaluation*), traktowanej jako fundament metodyki badań ewaluacyjnych. Metody opracowywane przez Tylera były przygotowywane z myślą o ewaluacji programów nauczania w szkołach, ale w kolejnych dekadach znalazły one zastosowanie również w innych obszarach wykorzystania badań ewaluacyjnych (Alkin, Christie 2004, s. 18).

Po II wojnie światowej w Ameryce Północnej kontynuowano intensywny rozwój badań ewaluacyjnych. W początkowym okresie były one prowadzone w trzech dziedzinach, tj.:

- a) ewaluacja programów nauczania w szkołach;
- b) sporządzanie programów, planów i budżetów, w czym pomocne było łączenie badań ewaluacyjnych z metodami optymalizacji alokacji zasobów;
- c) ewaluacja programów walki z ubóstwem (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 14–18).

W zasadzie do lat 60. XX w. ewaluacja była utożsamiana niemal wyłącznie z badaniami skuteczności nauczania w szkołach, których istotą było powszechne stosowanie przez amerykańskie władze oświatowe testów służących weryfikacji wiedzy uczniów z ustalonymi standardami nauczania.

W okresie powojennym następował gwałtowny rozwój gospodarczy państw zachodnich, które wykorzystywały dobrą koniunkturę i rosnące dochody w celu nasilania polityki interwencjonizmu państwowego. W Stanach Zjednoczonych polityka ta przejawiała się wzrostem wydatków publicznych na realizację programów społecznych oraz dużych inwestycji infrastrukturalnych. Interwencjonizm państwowy wymusił potrzebę rozwoju dziedziny ewaluacji, której celem miało być poszukiwanie sposobów racjonalizacji wydatków publicznych, szacowanie skutków programów oraz identyfikacja przyczyn ich powodzeń lub porażek. Z uwagi na to, że rozwój badań ewaluacyjnych w Stanach Zjednoczonych był szczególnie prężny w dekadzie lat 60. XX w., lata te nazywane są dekadą instytucjonalizacji ewaluacji w tym kraju (Ekiert 2004, s. 8–9).

Do praktyki europejskiej ewaluacja przenikała powoli. Pierwszym krajem, który po nią sięgnął, była Wielka Brytania. Powołano mianowicie

Urząd ds. Standardów Edukacyjnych (*Office of Standards in Education*), zajmujący się opracowywaniem i wdrażaniem metod oceny jednostek oświatowych i edukacyjnych oraz jakości kształcenia. Urząd publikuje raporty, w których przedstawia rankingi placówek oświatowych i edukacyjnych (Goldsmith, Page 1997, s. 151). W ślad za Wielką Brytanią po metody badań ewaluacyjnych sięgnęły kraje skandynawskie i, w dalszej kolejności, inne kraje europejskie.

Pomimo upływu 50 lat od czasu, kiedy badania ewaluacyjne zostały na trwałe włączone do praktyki administracji publicznej, obecnie nadal korzysta się z metod ewaluacji, które były intensywnie rozwijane na początkowym etapie rozwoju tej dziedziny. Należą do nich przede wszystkim metody ilościowe, analiza kosztów i korzyści, a także metody jakościowe, których istotą jest włączanie beneficjentów programów do procesu ewaluacji (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 10–11).

Podobnie jak nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana definicja ewaluacji, tak również zróżnicowane są cele, dla których wykorzystuje się ją. Obecnie głównym celem ewaluacji w Stanach Zjednoczonych jest ocena efektywności ustawodawstwa gospodarczego i polityk społecznych. Cel ten realizuje się przede wszystkim za pośrednictwem procedur nazywanych oceną skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*)⁴. Ocena skutków regulacji ma w Stanach Zjednoczonych wieloletnią tradycję – zaczęto ją tam stosować jeszcze w latach 70. minionego wieku. Początkowo ograniczała się ona do obowiązku prowadzenia analiz kosztów i korzyści dla projektów regulacji. W latach 80. prezydent Reagan stworzył fundamenty obecnego systemu, którego istotą jest konieczność uzasadnienia w procesie tworzenia prawa, że korzyści wynikające z tytułu wprowadzenia regulacji przewyższają koszty jej obowiązywania. Natomiast kryteria, jakie mają spełniać regulacje, procedury ich przygotowania oraz kontroli zostały określone przez administrację prezydenta Clintona w 1993 r. (Kochanowski 2006, s. 28–29).

⁴ Odpowiednikiem tego terminu na gruncie prawa polskiego jest ocena skutków regulacji, która w literaturze bywa nazywana również oceną wpływu regulacji.

Ocena skutków regulacji staje się również powszechnym instrumentem w krajach Unii Europejskiej. Badania prowadzone przez Radaellię dowiodły, że o ile w 2001 r. ocena skutków regulacji istniała jedynie w kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej, o tyle już w 2004 r. była metodą oficjalnie uznawaną w ogromnej większości krajów Unii Europejskiej, w tym również w nowych państwach członkowskich, takich jak Polska i Węgry (Radaelli 2005, s. 2). Pierwszym europejskim krajem, który zaczął stosować oceny skutków regulacji, była Wielka Brytania. W połowie lat 80. obowiązek szacowania kosztów dostosowawczych, jakie podmioty gospodarcze mogą ponieść wskutek działań regulacyjnych państwa, wprowadził rząd Margaret Thatcher. Ocena skutków regulacji w pełnym zakresie została wprowadzona w tym kraju w 1996 r., a szczegółowe procedury metodologiczne, którym powinna ona podlegać, opracowano w latach 1998–2000 (Kochanowski 2006, s. 29).

Istotną różnicą pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w zakresie wykorzystywania oceny skutków regulacji jest rodzaj ustawodawstwa poddawanego ocenie. W Europie istnieje znacznie więcej regulacji w sferze społecznej i ochronie praw obywatela, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych przeważa ustawodawstwo antymonopolowe, zapewniające warunki konkurencji i ustawodawstwo chroniące prawa konsumenta (Surdej 2001, s. 88).

Jeżeli już nawiązujemy do celów ewaluacji, to trzeba wyraźnie zaznaczyć, że ocena efektywności ustawodawstwa nie jest głównym celem ewaluacji prowadzonych w Europie. W krajach europejskich, a w szczególności państwach członkowskich Unii Europejskiej, badania ogniskują się przede wszystkim wokół racjonalizacji polityki rozwoju regionalnego. Taki stan rzeczy jest oczywisty z uwagi na ogromną rolę programowania rozwoju regionalnego w polityce Unii Europejskiej.

Jeszcze inne cele ewaluacji są eksponowane przez organizacje międzynarodowe. Na przykład dla Banku Światowego ważne jest to, aby ewaluacja, którą prowadzi, przyczyniała się do optymalnego przystosowania wdrażanych programów do polityk tworzonych przez bankowych ekonomistów (Picciotto 2006, s. 2). Przy

tej okazji warto nadmienić, że właśnie Bank Światowy szczególnie przyczynił się do popularyzacji badań ewaluacyjnych wśród kadry zarządzającej różnego rodzaju programami oraz wśród beneficjentów tych programów.

Z perspektywy naszego kraju – czynnego udziałowca polityki europejskiej – bez wątpienia najistotniejszą rolę będą odgrywać te cele ewaluacji, które są eksponowane przez instytucje unijne. Ewaluacja służąca wspieraniu wprowadzania w życie określonych programów i polityk publicznych wdrażanych w Unii Europejskiej, w szczególności koncentruje się na:

- a) planowaniu i efektywności, tj. zagwarantowaniu, że istnieje uzasadnienie dla realizacji polityk/programów oraz, że zasoby są efektywnie rozmieszczone;
- b) rozliczalności, tj. zaprezentowaniu, jak dalece program zrealizował zakładane cele oraz czy dobrze i w jakim stopniu spożytkował przeznaczone zasoby;
- c) wdrażaniu, a więc doskonaleniu przebiegu realizacji programów, jego skuteczności oraz skuteczności zarządzania programami;
- d) generowaniu wiedzy, tj. zwiększaniu wiedzy na temat tego, jakie działania sprawdzają się w określonych warunkach oraz jakie rodzaje interwencji są bardziej efektywne;
- e) wzmacnianiu instytucji, czyli tworzeniu i doskonaleniu potencjału uczestników programów, w których sieci uczestniczą oraz ich instytucji (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 16).

Podsumowując tę syntetyczną charakterystykę problematyki ewaluacji, warto jeszcze wspomnieć o najważniejszych kryteriach wyodrębniania jej rodzajów, których, z racji wielorodności tej problematyki, jest wiele. Najpopularniejsze kryterium dzieli ewaluację pod względem pełnionej przez nią roli w poszczególnych etapach badanego projektu na ewaluację *ex ante*, *mid-term* i *ex post*. Ewaluację *ex ante* prowadzi się przed rozpoczęciem realizacji programu (projektu). Jej istotą jest najczęściej zapewnienie spójności programu, sprawdzenie zasadności jego realizacji i zgodności z diagnozą, zweryfikowanie realności wyznaczonych celów oraz jakości przyjętej strategii ich osiągnięcia, ocena poprawności systemu wdrażania i monitorowania realizacji. Ewaluacja *mid-term*, podejmowana

w trakcie realizacji programu, ma na celu głównie ocenę pierwszych efektów programu, jakości zarządzania finansami, sposobu wdrażania i prowadzonego monitoringu. Z kolei ewaluacja *ex post* ocenia program pod kątem jego skuteczności i efektywności wykorzystania zasobów, trwałości uzyskanych rezultatów.

Innym sposobem wyodrębniania rodzajów ewaluacji jest jej rozróżnienie pod kątem podejść, jakie w trakcie jej prowadzenia są wykorzystywane. Do najważniejszych z nich zalicza się: analizę systemową, podejście zorientowane na podjęcie decyzji, studium przypadku oraz autoewaluację. Mianem analizy systemowej nazywa się podejście, którego ma stwierdzić (lub nie) zgodność zmiany, powstałej w wyniku realizacji programu, ze zmianą planowaną. W tym celu ocenia się skuteczność i efektywność programu na podstawie zależności między nakładami a produktami, rezultatami, efektami. Istotą podejścia zorientowanego na podjęcie decyzji jest dostarczenie informacji o szacowanych skutkach programu, alternatywnych wobec niego możliwościach i innych danych, pomagających decydentom podjąć ostateczne decyzje. Inne zasady prowadzenia ewaluacji wynikają z racji stosowania podejścia nazywanego studium przypadku, gdzie uwaga koncentruje się na procesie realizacji programu, jego społecznym odbiorze i stymulowaniu zainteresowania, a dominującą metodą badawczą są jakościowe metody analizy. Natomiast istotą autoewaluacji jest jej prowadzenie bezpośrednio przez uczestników badanego programu. Autoewaluacja ma podnieść ich własną wiedzę o programie, w tym przeanalizowanie możliwości poprawy jego jakości (Ekiert 2004, s. 17–18).

Reasumując, należy wyraźnie podkreślić, że mimo podejmowania wielu intensywnych prób charakteryzowania ewaluacji, debata o jej istocie i obszarach zainteresowania nie została zakończona.

3. Trzy płaszczyzny ewaluacji w polskiej administracji publicznej

Na początku ewaluacja znaczyła tyle, co ocena jakości kształcenia w szkołach. Obecnie badania ewaluacyjne stają się modne i są adaptowane do coraz to innych obszarów funkcjonowania ad-

ministracji publicznej. W rezultacie ewaluacja staje się dziedziną coraz bardziej niejednorodną, zdecentralizowaną i rozwijającą się autonomicznie w obszarach, do których została włączona.

Na potrzeby tego artykułu przyjmijmy założenie, że istnieją trzy różne płaszczyzny ewaluacji, wyodrębnione w taki sposób, że każde z badań ewaluacyjnych prowadzonych w Polsce będzie można przyporządkować jednej z nich. Na tej podstawie proponuje się wyróżnić trzy następujące płaszczyzny:

- a) ocena skutków regulacji,
- b) ewaluacja strategii i programów,
- c) autoewaluacja projektów.

Dokonajmy wobec tego ogólnego przeglądu stanu badań ewaluacyjnych prowadzonych w naszym kraju przez pryzmat trzech wyodrębnionych płaszczyzn ewaluacji.

3.1. Ocena skutków regulacji

Obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji dla rządowych projektów ustaw wynika z postanowień Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (Monitor Polski Nr 13, poz. 221.). W świetle tej uchwały, oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji są dokonywane przez organ wnoszący projekt dokumentu rządowego. Na etapie opracowywania oceny skutków regulacji istotną rolę odgrywa rządowe Centrum Legislacyjne, będące podmiotem opiniującym m.in. ocenę skutków regulacji pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych. Szczególna rola należy również do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵, która także bierze udział w przygotowaniu oceny skutków regulacji, w szczególności dla projektów powodujących istotne, długookresowe następstwa w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Z punktu widzenia celu tego artykułu, ważny jest nie tyle stan prawny, ale rzeczywistość funkcjonowania systemu oceny skutków regula-

⁵ Do 31 marca 2006 r. sprawami ocen skutków regulacji zajmowało się Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, ale w związku z jego likwidacją – z dniem 1 kwietnia 2006 r. – kompetencje w tym zakresie przeszły do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

cji, który w Polsce stanowi szczególnie przykładowy przykład ewaluacji *ex ante*. Interesujących informacji w tej mierze dostarcza raport pt. *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowany w 2005 r. w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo. W świetle danych w nim przedstawionych, system oceny skutków regulacji działający w naszym kraju jawi się jako wysoce niesprawny, za czym przemawia wiele faktów. Jak wyżej wspomniano, Rządowe Centrum Legislacji jest uprawnione do kontrolowania zakresu (nie treści) oceny skutków regulacji sporządzanych w ministerstwach. W 2003 r. Rządowe Centrum Legislacyjne wydało łącznie 1839 opinii projektów aktów normatywnych na temat zakresu oceny skutków regulacji w nich zawartych. Jednakże w praktyce opinie te zostały wydane przez sześciuosobowy zespół pracowników tego urzędu, co może budzić wątpliwości co do jakości tych opinii. Jeżeli chodzi natomiast o oceny skutków regulacji sporządzane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, to w praktyce są one raczej uzupełnieniem ocen sporządzanych przez ministerstwa niż ocenami wobec nich niezależnymi, konkurencyjnymi (Goetz, Zubek 2005, s. 28–29). Dane te przemawiają więc raczej za tym, że organy administracji rządowej, tak istotne dla jakości ocen skutków regulacji, koncentrują się w swych pracach głównie na formalnym wypełnianiu nałożonych na nie obowiązków, a nie na merytorycznej realizacji postulatu *Better Regulation*.

Odrębną kwestią, nierozwijaną tu szerzej, pozostaje wykonalność sporządzania rzetelnych ocen skutków regulacji w naszym kraju, gdzie rocznik Dziennika Ustaw liczy średnio 20 tysięcy stron. Dla porównania w Wielkiej Brytanii

odpowiedni dziennik urzędowy publikujący treści aktów prawnych zawiera średnio 3 tys. stron (Kochanowski 2006, s. 10).

Dodatkowych argumentów, potwierdzających ułomność krajowego systemu oceny skutków regulacji, dostarczają wyniki analiz uzasadnień związanych do projektów przygotowanych przez ministerstwa, przeprowadzonych przez autorów raportu nt. stanowienia prawa w Polsce. Analizie poddano 163 takich uzasadnień – obiektywnie wyselekcjonowanych spośród wszystkich uzasadnień do projektów, które powstały w okresie od kwietnia 2002 r. do grudnia 2004 r. (tab. 1).

Z przedstawionych danych wynika, że uzasadnienia do projektów aktów normatywnych, w których zamieszczane są oceny skutków regulacji, w rzeczywistości dostarczają bardzo niewiele informacji o kosztach i korzyściach, jakie te projekty niosą. Jeżeli koszty i korzyści zostają w ogóle wskazane, co zdarza się odpowiednio w 18% i 21% uzasadnień, to już niezwykle rzadko są dokładnie oszacowane (10% uzasadnień zawierających kwantyfikację kosztów i zaledwie 4% uzasadnień kwantyfikujących korzyści) (Kochanowski 2006, s. 29).

Równie niekorzystnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do jakości analiz skutków regulacji w zakresie ich wpływu na przekrojowe cele polityczne (tab. 2).

Dane zamieszczone w tabeli 2 wskazują na to, że uzasadnienia koncentrują się przede wszystkim na korzyściach, a nie kosztach, co ma miejsce niemal wyłącznie w odniesieniu do budżetu centralnego. Zdecydowanie więcej uzasadnień określa spodziewane korzyści, jakie projekt aktu normatywnego może przynieść dla wyodrębnionych celów politycznych. Jednakże zarówno

Tab. 1. Informacje o wpływie na podmioty, na które oddziałuje projekt

	Liczba projektów	%
Wskazuje podmioty, na które projekt oddziałuje	73	45
Wskazuje znaczenie podmiotów	26	16
Wskazuje koszty	30	18
Kwantyfikuje koszty	16	10
Wskazuje korzyści	34	21
Kwantyfikuje korzyści	7	4

Źródło: Goetz, Zubek 2005, s. 29.

Tab. 2. Informacje o wpływie regulacji na przekrojowe cele polityczne (w %)

Rodzaj wpływu	Wskazuje koszty	Kwantyfikuje koszty	Wskazuje korzyści	Kwantyfikuje korzyści	Stwierdza „bez wpływu”
Budżet centralny	40	37	29	17	45
Budżet lokalny	6	6	6	3	26
Rynek pracy	4	0	39	8	50
Konkurencyjność wewnętrzna	1	0	37	0	35
Konkurencyjność zewnętrzna	3	1	42	0	33
Rozwój regionalny	0	0	25	1	59

Źródło: Goetz, Zubek 2005, s. 30.

w przypadku kosztów, jak i korzyści, sięganie po argumentację ilościową jest niezwykle rzadkie, co sprawia, że uzasadnienia są raczej bliższe literackiemu opisowi postulowanej rzeczywistości i nie dostarczają przekonujących argumentów o zasadności ich stanowienia. Zastanawia również znaczący odsetek uzasadnień, w których stwierdza się, że nie wywierają one żadnego wpływu na rozwój regionalny (59%) i rynek pracy (50%) (Kochanowski 2008, s. 29–30).

Relatywnie niedługi okres stosowania w naszym kraju ocen skutków regulacji przyniósł efekty w postaci swoistej retoryki, którą posługują się ich autorzy. Jej przykładem jest treść uzasadnienia projektu ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą, w którym stwierdza się: „należy podkreślić, że ustawa nie spowoduje żadnych zmian w stosunku do stanu obecnie obowiązującego w zakresie: dochodów i wydatków budżetu i sektora publicznego, rynku pracy i konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki, sytuacji i rozwoju regionalnego. O takich zmianach można dopiero mówić w przypadku ustanowienia któregośkolwiek ze środków przewidzianych w ustawie”⁶.

System oceny skutków regulacji obowiązujący w Polsce ma na celu dostarczanie danych *ex ante* o spodziewanych efektach wejścia w życie aktów normatywnych. Jednakże w świetle doświadczeń wielu państw, które odnoszą sukcesy w zakresie stosowania ocen skutków regulacji, założenia polskiego systemu wydają się niekompletne. Polski system oceny skutków regulacji nie zakłada bo-

wiem stosowania postlegislacyjnych procedur oceny funkcjonowania aktów prawnych, których istotą jest monitorowanie skutków regulacji już obowiązujących oraz ich weryfikacja (ewaluacja *mid-term* regulacji). Bogate w tym względzie są doświadczenia Stanów Zjednoczonych, które mają wieloletnią tradycję stosowania tzw. „praw zmierzchu” (*Sunset Laws*) oraz procedur okresowego przeglądu prawa. Istotą „praw zmierzchu” jest określanie dla każdego nowo tworzonego przepisu terminu, po upływie którego przepis automatycznie wygasa, o ile wcześniej nie zostanie zastosowany⁷. W 1983 r. „prawa zmierzchu” obowiązywały w 35 stanach. Z kolei okresowe przeglądy (monitoring) prawa prowadzone są, np. przez tzw. Komisje Rewizyjne⁸. Komisje powoływane są okresowo w celu przeglądu przepisów, a rezultatem ich działalności jest lista przepisów wymagających likwidacji (Osborne, Gaebler 1994, s. 167–168).

3.2. Ewaluacja strategii i programów

Polska nie należy do krajów posiadających szczególne doświadczenia w dziedzinie ewalu-

⁷ Istnieją również inne warianty „praw zmierzchu”, jednakże ich istota zawsze pozostaje taka sama – powstrzymanie wejścia w życie niepotrzebnych regulacji.

⁸ W niektórych amerykańskich stanach poza Komisjami Rewizyjnymi powoływane są również Komisje ds. Podatków i Reformy Budżetu (*Taxation and Budget Reform Commissions*) oraz Komisje Poprawek Konstytucyjnych (*Constitutional Revisions Commissions*), które są zwoływane co 10–20 lat w celu przeglądu obowiązujących przepisów finansowych, budżetowych i ustrojowych.

⁶ Druk sejmowy nr 2704, Sejm IV Kadencji, s. 32.

acji. Jednakże w ostatnich latach znaczenie tej problematyki niewątpliwie wzrasta. Dzieje się tak za sprawą przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej, z czego wynika konieczność implementacji wielu rozwiązań instytucjonalnych, wśród których znajduje się wymóg prowadzenia ewaluacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Obowiązkowi prowadzenia ewaluacji (*ex ante*, *mid-term* i *ex post*) podlegają wszelkie dokumenty programujące fundusze strukturalne w Polsce. Najważniejszym dokumentem, który zobowiązuje do prowadzenia systematycznych badań ewaluacyjnych programów finansowanych z funduszy unijnych, jest rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.⁹ Poza tym rozporządzeniem istnieje wiele dokumentów metodologicznych, wspierających prace ewaluatorów.

Obecnie ewaluacja strategii i programów prowadzona jest rutynowo, a metody wykorzystywane w tym celu są coraz lepsze. Ewaluację strategii i programów na każdym etapie ich realizacji przeprowadza coraz liczniejsze grono organizacji i ekspertów, specjalizujących się w tej problematyce. W rezultacie ewaluacja strategii i programów staje się rynkową i coraz bardziej konkurencyjną dziedziną usług. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że również ministerstwa, urzędy centralne, agencje i urzędy marszałkowskie, odpowiedzialne za wdrażanie programów, tworzą komórki organizacyjne, które w zakresie swoich kompetencji mają zadania dotyczące ewaluacji. Przeobrażenia te wzmacniają warunki konkurencji na rynku usług ewaluacyjnych, wymuszając potrzebę podnoszenia kompetencji ewaluatorów oraz jakości badań ewaluacyjnych przez nich prowadzonych.

Generalnie rzecz ujmując, poziom prowadzonych w naszym kraju ewaluacji strategii i programów stale wzrasta. Dopływ wiedzy o ewaluacji z Unii Europejskiej oraz podkreślana konkurencyjność tych usług sprawiają, że w badaniach ewaluacyjnych z pewnością nie należy upatrywać czynnika hamującego procesy doskonalenia jakości wdrażania polityk publicznych w naszym

kraju. Co więcej, główną funkcją ewaluacji, jaką ona obecnie pełni, jest wskazywanie na mankamenty opracowywanych strategii i programów. Analiza raportów z ewaluacji strategii i programów opracowywanych dla różnych dziedzin społecznych i gospodarczych, w układzie ogólnokrajowym lub terytorialnym, pozwala wyróżnić wiele niedoskonałości tych dokumentów oraz procesu ich opracowywania, które identyfikowane są przez zewnętrznych ewaluatorów. Do najczęściej wskazywanych mankamentów opracowywanych strategii i programów, rzutuujących na ogólną ocenę jakości programowania w Polsce, należą:

- a) ograniczona spójność strategii i programów z dokumentami programowymi wyższego rzędu, a tam gdzie to konieczne, z politykami horyzontalnymi;
- b) wieloznaczność celów, która nie jest rozwiewana przez klarowne definicje;
- c) brak eksplikacji celów wieloaspektowych, co rodzi problem w doborze trafnych wskaźników oraz trudności w określaniu przedmiotu pomiaru;
- d) budzące zastrzeżenia nazwy celów, które zbyt często wskazują na proces lub planowane działanie, zamiast na stan, jaki zamierza się osiągnąć;
- e) wysoka korelacja między celami tego samego rzędu (podobieństwo celów);
- f) wzajemne wykluczanie się celów niższego i wyższego rzędu;
- g) brak logicznej spójności między celami niższego i wyższego rzędu;
- h) brak lub niekompletność systemu wskaźników dla strategii i programów;
- i) przywiązywanie nadmiernej wagi do wskaźników produktu przy jednoczesnym lekceważeniu znaczenia wskaźników rezultatów i oddziaływania;
- j) niemierzalność wskaźników, tj. brak wyrażania wskaźników w wartościach liczbowych, co uniemożliwia ich weryfikację po zakończeniu wdrażania (brak kwantyfikacji wskaźników stanowi jedną z podstawowych słabości strategii i programów tworzonych w Polsce);
- k) brak oszacowanych początkowych i docelowych wartości wskaźników;
- l) niedostosowanie wskaźników do charakteru celów oraz oczekiwanych efektów zwią-

⁹ Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

- zanych z jego realizacją (nietrafność wskaźników);
- ł) niska wiarygodność wskaźników, przejawiająca się ich niejednoznacznością i trudnością w interpretacji, co skutkuje tym, że są mało obiektywne dla odbiorców wyników monitoringu;
 - m) wprowadzanie wskaźników nieefektywnych kosztowo, tj. takich, których pomiar jest drogi, stanowi zbyt duże obciążenie dla instytucji monitorujących i obywateli, a korzyści z tytułu ich monitorowania przewyższają koszty gromadzenia i przetwarzania danych (np. wymagających przeprowadzania badań społecznych w celu ich weryfikacji);
 - n) niekompletność lub brak zasad i procedur wdrażania strategii i programów;
 - o) niekompletność lub brak planów finansowych;
 - p) niekompletność lub brak procedur monitorowania wdrażania strategii i programów, w tym podziału zadań i odpowiedzialności za poszczególne procedury monitoringu oraz trybu gromadzenia danych;
 - r) ograniczony zakres konsultacji projektów dokumentów strategii i programów z jego interesariuszami.

Należy oczekiwać, że naturalną konsekwencją upowszechniania się badań ewaluacyjnych będzie poprawa jakości opracowywanych strategii i programów. Z kolei następowanie poprawy jakości programów wymusi konieczność doskonalenia metod wykorzystywanych w celu ich ewaluacji. To sprzężenie zwrotne pomiędzy programowaniem a ewaluacją winno przyczynić się w dłuższym okresie do usprawnienia jakości polityk publicznych tworzonych w naszym kraju.

Istnieje wiele przykładów świadczących o pozytywnym wpływie, jaki wywiera ewaluacja na praktykę wdrażania programów. Warto tu wspomnieć o tym, że instytucje odpowiedzialne za kształtowanie zasad wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych rezygnują z przenoszenia na wdrażających projekty ciężaru określania i monitorowania wskaźników oddziaływania dla projektów oraz o ograniczaniu częstotliwości składania sprawozdań okresowych z przebiegu realizacji projektów. Ale nie brakuje również złych doświadczeń, wśród których wymienić należy dotychczasowe rezultaty wdrażania modelu „HERMIN”, który miał być

miarodajnym, powszechnym i przyjaznym dla użytkowników narzędziem wykorzystywanym w celu modelowania wpływu funduszy unijnych na gospodarkę polską.

3.3. Autoewaluacja projektów

Autoewaluacja jest procesem szczególnie zdecentralizowanym i autonomicznym. Z tego względu skoncentrujemy się w tym miejscu wyłącznie na jednym z przykładów upowszechniania metod autoewaluacji projektów w Polsce, jakim są zasady przeprowadzania autoewaluacji przez wykonawców projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Szczegółowe wytyczne w zakresie prowadzenia autoewaluacji przez Partnerstwa uczestniczące w programie EQUAL (ewaluacji *mid-term* projektów), zostały określone w *Przewodniku do autoewaluacji projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*. Jak twierdzą jego autorzy, „podstawowym wyróżnikiem autoewaluacji jest jej użyteczność, co nakazuje takie podchodzenie do tego procesu, aby autoewaluacja nie była dodatkowym, zbędnym obciążeniem, ale użytecznym instrumentem wspomagającym realizację projektu” (Przewodnik 2005, s. 5). Ale czy to bez wątplenia trafne założenie ma odzwierciedlenie w rzeczywistości, jaką stanowi praktyka wdrażania programu EQUAL? Spróbujmy odpowiedzieć na tak postawione pytanie, analizując najistotniejsze zalecenia dla realizatorów projektów, zawarte we wspomnianym *Przewodniku*.

Zgodnie z *Przewodnikiem*, w celu prowadzenia autoewaluacji wykonawcy projektów EQUAL winni brać pod uwagę kryteria ewaluacji zaprezentowane w tabeli 3.

Autorzy *Przewodnika* trafnie zaznaczają, że dwa ostatnie kryteria, tj. oddziaływanie i trwałość efektów w procesie autoewaluacji projektów będą miały mniejsze zastosowanie. Jakikolwiek próby oszacowania oddziaływania projektu z perspektywy jego wykonawców oraz w trakcie jego realizacji mogą być bowiem rozpatrywane jedynie w kategoriach niczym nieuzasadnionych prób *quasi* badawczych. Podobnie rzecz wygląda w odniesieniu do kryterium trwałości efektów, które – jak w przypadku szacowania wielkości oddziaływania – winno być wykorzystywane

Tab. 3. Propozycje zastosowania kryteriów autoewaluacji projektów realizowanych w ramach IW EQUAL

Kryterium	Działanie 1	Działanie 2
Trafność	Ocena, czy skład Partnerstwa jest na tyle optymalny, że rzeczywiście jest ono w stanie wyjść naprzeciw problemom zidentyfikowanym w obszarze objętym projektem	Ocena stopnia, w jakim przyjęte cele projektu odpowiadają rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom beneficjentów
Efektywność	Ocena, czy poszczególni członkowie Partnerstwa wykonują zadania zgodne z ich rolą i kompetencjami oraz czy robią to we właściwy sposób	Ocena, czy realizowane działania są prowadzone w optymalny sposób, tzn. czy ich koszty (finansowe, czasowe) równoważą korzyści z nich płynące
Skuteczność	Ocena roli poszczególnych członków Partnerstwa w osiągnięciu założonych celów projektu	Ocena stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele/wskaźniki projektu, zdefiniowane na etapie planowania
Oddziaływanie/wpływ	Ocena, w jakim stopniu Partnerstwo będzie mogło oddziaływać na otoczenie (wywoływać w nim zmiany) poza samą realizacją projektu	Diagnoza, czy (i ewentualnie w jakim zakresie) realizacja projektu będzie miała szerszy, ogólny wpływ, wychodzący poza wsparcie udzielone uczestnikom projektu
Trwałość efektów	Ocena, czy zapoczątkowana w Partnerstwie współpraca stron będzie kontynuowana po zakończeniu realizacji projektu	Diagnoza, czy wsparcie udzielone beneficjentom projektu przyniesie rezultat w postaci trwałej zmiany ich sytuacji życiowej

Źródło: *Przewodnik...* 2005, s. 12.

w trakcie przeprowadzania ewaluacji *ex ante* (w celu weryfikacji założeń programu/projektu), a przede wszystkim przeprowadzenia ewaluacji *ex post* (oceny rzeczywistych skutków programu/projektu).

Chybione wydaje się również zalecenie sięgania w trakcie prowadzenia autoewaluacji projektów do kryterium trafności, rozumianego jako „ocena stopnia, w jakim przyjęte cele projektu odpowiadają rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom beneficjentów”. Wątpliwość, jaka nasuwa się w tym miejscu, dotyczy etapu realizacji projektu, kiedy ewaluacja trafności celów projektu ma być prowadzona. Czy rzeczywiście powinien być to etap, kiedy projekty są w trakcie realizacji? Istotą kryterium trafności jest jego wykorzystywanie w celu weryfikacji programu/projektu przed jego rozpoczęciem, a więc w trakcie przeprowadzenia ewaluacji *ex ante*. A zatem w przypadku projektu kryterium to mogłoby mieć zastosowanie na etapie oceny wniosku. Pozostałe kryteria, tj. efektywność i skuteczność są właściwymi do prowadzenia ewaluacji *mid-term* projektów, bazują bowiem na informacjach, które są gromadzone w procesie monitorowania realizacji projektów.

Następną kwestią jest postulat stosowania wskaźników. Jak stanowi *Przewodnik*, „w zachowaniu rzetelności prowadzonych analiz oraz

formułowanych wniosków bardzo pomocne są wskaźniki” (*Przewodnik* 2005, s. 22). Nie sposób polemizować z tak postawioną tezą, jednakże wątpliwości pojawiają się z chwilą, kiedy staje się jasne, o jakie wskaźniki tu chodzi, a mianowicie:

- wskaźniki produktów projektu,
- wskaźniki oddziaływania,
- wskaźniki postępu wdrażania,
- wskaźniki osiągnięcia celu (ibidem, s. 22–23).

Prowadzenie autoewaluacji *mid-term* projektów na podstawie danych z monitoringu, które winny dostarczać informacji o wartościach wskaźników produktu projektu oraz postępu wdrażania jest ze wszech miar uzasadnione. Wprawdzie specyfiką wdrażanego w Polsce programu EQUAL był brak bezwzględnego warunku określania wartości wskaźników produktu na etapie wnioskowania, dążenie do ich określania nawet w trakcie jego realizacji jest głęboko uzasadnione i potrzebne. Inaczej sprawa wygląda w przypadku wskaźników oddziaływania oraz wskaźników osiągnięcia celu. Zdaniem autora, ogromna większość spośród 107 projektów zakwalifikowanych do realizacji w ramach programu EQUAL nie została zaopatrzona w wyrażone wielkościami liczbowymi nie tylko wskaźniki oddziaływania, lecz także wskaźniki osiągnięcia celu. Co więcej, warunek ten nie został wyartykułowany w dokumentacji dla projektodaw-

ców, obowiązującej składających wnioski na realizację projektów. W tym kontekście wymóg prowadzenia autoewaluacji z wykorzystaniem wskaźników osiągnięcia celu oraz wskaźników oddziaływania jawi się jako sztuka dla sztuki, która nie ma nic wspólnego z istotą prowadzenia badań ewaluacyjnych. Ponadto, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że sporządzanie raportów z autoewaluacji jest produktem projektu, który nie podlega okresowej weryfikacji przez instytucje kontrolne, ich zawartość, a zwłaszcza wartości wskaźników, może być łatwo zniekształcana w celu ubarwiania rzeczywistego obrazu wyników realizowanych projektów.

Warto również wspomnieć o metodach autoewaluacji, które zostały zaproponowane wykonawcom projektów realizowanych w ramach programu EQUAL. Należą do nich: analiza dokumentów, wywiady, kwestionariusze, obserwacja, techniki grupowe, analiza SWOT (ibidem, s. 18–21). Trzeba zwrócić uwagę na to, że konsorcja biorące udział w programie EQUAL są zdominowane przez organizacje działające w sektorze ekonomii społecznej, które w ogromnej mierze nie posiadają żadnego doświadczenia w prowadzeniu badań ewaluacyjnych. Nie wydaje się również, że do znacznej poprawy tej sytuacji mogły przyczynić się kilkunastogodzinne szkolenia na temat autoewaluacji, które zostały zaoferowane wykonawcom projektów. Oczywiście istnieje możliwość zlecenia prowadzenia autoewaluacji projektów specjalistom zewnętrznym, to jednak w dalszym ciągu oznacza konieczność umiejętnego zdefiniowania przedmiotu zlecenia oraz odbioru prac przez realizujących projekty.

Celem powyższego, z założenia dość ogólnego, przeglądu zasad prowadzenia autoewaluacji w projektach realizowanych w ramach programu EQUAL jest próba określenia negatywnych następstw, jakie mogą wyniknąć w związku z ustanowieniem przesadnego, zdaniem autora, podejścia do prowadzenia ewaluacji w ramach pojedynczych projektów. Zaproponowano metodę z pewnością zbyt złożoną, budzącą wątpliwości natury metodycznej, a co za tym idzie, z założenia kosztowną. Ponadto, jeżeli sugerowana metoda autoewaluacji jest, delikatnie rzecz ujmując, niedoskonała, to wątpliwa staje się również realizacja celu edukacyjnego, jaki

przyświeca procesowi upowszechniania autoewaluacji. A skutkiem ustanowienia obowiązku autoewaluacji projektów EQUAL są mniej lub bardziej udane próby stawiania czoła badaniom ewaluacyjnym przez organizacje, które nigdy wcześniej, realizując swoje zadania statutowe, takiej potrzeby nie odczuwały, a rezultaty tych zabiegów co najwyżej w umiarkowanym stopniu wpłyną na prawdziwą ewaluację *ex post* programu EQUAL w Polsce.

4. Podsumowanie

W podsumowaniu spróbujmy wskazać najważniejsze wyzwania, przed jakimi w świetle wyżej przedstawionej argumentacji staje w najbliższych latach dziedzina badań ewaluacyjnych w Polsce.

Z ekonomicznego punktu widzenia, bezwzględnie najpilniejszym wyzwaniem staje się zintensyfikowanie wykorzystania badań ewaluacyjnych w tych dziedzinach realizacji spraw publicznych, które wymagają angażowania największych środków publicznych. Na pierwszym miejscu należy wymienić w tym kontekście regulacje, opracowywane i uchwalane przez parlament i rząd. W ramach tego zadania konieczne staje się:

- (1) Dokonanie znacznej poprawy procesu, metody i jakości ocen skutków regulacji, sporządzanych na podstawie istniejących przepisów (ewaluacja *ex ante*).
- (2) Usankcjonowanie i skuteczne wdrożenie procedur śródk okresowych ocen skutków regulacji obowiązujących, będących podstawą do wprowadzania korekt lub ich likwidacji.

Drugim z wyzwań – równie ważnym ze względu na jego ekonomiczny wymiar – staje się kwestia systemowej i sprawnej implementacji badań ewaluacyjnych do dziedziny wdrażania programów publicznych, w tym programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Chodzi tu mianowicie o wyjście naprzeciw pilnej potrzebie, jaką jest zaspokojenie deficytu obiektywnej wiedzy o rzeczywistych skutkach interwencji publicznych podejmowanych za pośrednictwem programów, w tym programów unijnych. Nie chodzi tu przy tym o wiedzę na temat pojedynczych programów, ale o wiedzę agregowaną na dwóch następujących poziomach:

1. poziom krajowy – wiedza na temat wpływu programów unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy kraju (model „HERMIN”),
2. poziom wojewódzki – wiedza na temat wpływu programów unijnych (i innych) na rozwój społeczno-gospodarczy województw samorządowych (koncepcja systemu „SAPER”, opracowana na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie¹⁰).

Trzecim z najważniejszych wyzwań pozostaje kwestia praktycznego, bieżącego wykorzystywania wniosków i rekomendacji z ewaluacji w celu podniesienia jakości programów publicznych opracowywanych w Polsce.

Warunek nieodzowny dla realizacji wyżej zarysowanych postulatów to zbudowanie potencjału ewaluacyjnego, rozumianego jako zdolność administracji publicznej do prowadzenia rzetelnych, obiektywnych i użytecznych badań ewaluacyjnych, a w dalszej kolejności także potencjału metaewaluacyjnego (doskonalenia ewaluacji). Ścieżki i sposoby budowy obydwu potencjałów ewaluacyjnych będą różne, tak jak różna jest istota każdego z kluczowych wyzwań dla administracji publicznej w dziedzinie ewaluacji.

Bibliografia

Alkin M., Christie C. (2004). „An Evaluation Theory Tree”, w: M. Alkin (red.), *Evaluation Roots*. London: Sage Publications.

Ekiert K. (2004). *Ewaluacja w administracji publicznej*. Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

European Commission (1999). *Evaluating Socio-Economic Programmes. Evaluation Design and Management*, MEANS Collection, t. 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Goetz K., Zubek R. (2005). *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo. Program Ernst&Young*, Warszawa.

Goldsmith M., Page E. (1997). „Farewell to the British State?”, w: J.E. Lane (red.), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications.

Kierzkowski T. (2002). *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, www.ewaluacja.org.pl/serwis_publicacje.php5 (stan z 12 lutego 2008 r.).

Kochanowski J. (2006). *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, tekst wystąpienia z dnia 14.09.2006 r. przed Senacką Komisją Ustawodawczą.

Osborne D., Gaebler T. (1994). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina Poznań.

Picciotto R. (2006). „Ekonomia ewaluacji”, *Państwo i Rynek*, nr 2, www.pir.org.pl (stan z dnia 01.10.2006 r.).

Przewodnik do autoewaluacji projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (2005). Warszawa: Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, www.equal.org.pl (stan z dnia 04.10.2006 r.).

Radaelli C. (2005). „Ocena wpływu regulacji w Europie”, *Państwo i Rynek*, nr 2, www.pir.org.pl, (stan z dnia 01.10.2006 r.).

Rossi P., Freeman H., Lipsey M. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach. Seventh Edition*. London: SAGE.

Surdej A. (2001). „Poszukiwanie instrumentów wzrostu efektywności działań państwa – metoda analizy wpływu regulacji”, w: J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, t. 1. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Tavistock Institute, GHK, IRS (2003). *The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide*. Luxembourg: European Commission.

¹⁰ Koncepcja Systemu Analizy Polityk i Ewaluacji Regionalnej (SAPER) została wypracowana przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Zakład Socjologii Gospodarki i Edukacji Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego w zespole, w którego skład weszli: J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, W. Wańkowicz i M. Zawicki.

Three planes of evaluation: an overview of Poland's public administration practice

The article consists of two parts. The first one outlines selected theoretical aspects of evaluation studies, including definitions of evaluation and theoretical conceptions that have become the basis for the formulation of evaluation goals and attendant analytical methods. This part also explains the origin of evaluation and the clearly different goals of application in the practice of American and European public administration. The second and main part of the article constitutes an attempt at a critical review of the issue of application of evaluation studies in the functional practice of Poland's public administration. The analysis was conducted from the vantage point of three areas of evaluation, i.e.: Regulatory Impact Assessment, programme and strategy evaluation as well as project auto-evaluation. In conclusion, the article outlines the most important challenges faced by evaluation studies in Poland in the light of arguments offered in the article. The most pressing challenge is to intensify the use of evaluation studies in those areas of public affairs that require the commitment of the largest public funds. In the first place there are legal regulations developed and passed by the parliament and the government.

Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków

szczepan@ae.krakow.pl

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* uprzejmie zawiadamia Autorów, że przyjmuje do publikacji:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Przyjmowane są wyłącznie artykuły w języku polskim. Do artykułu należy dołączyć streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim oraz słowa kluczowe. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku i streszczeniem) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie), objętość recenzji – pięciu stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).

Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany. Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty nieprzedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji. Jednocześnie redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Teksty prosimy kierować na adres redakcji – wydruk w trzech kopiach oraz plik (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisane w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena egzemplarza pojedynczego numeru wynosi 15 zł. Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl lub scholar@neostrada.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.

Zarządzanie publiczne nie polega na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami, które – choć niezbędne – nie są ani oczywiste, ani zeterminowane. Jest fenomenem, którego rozpatrywanie wymaga interdyscyplinarnych i wielowątkowych badań.

Nowy kwartalnik *Zarządzanie Publiczne* ma stworzyć przestrzeń dla naukowej debaty nad tym fenomenem. Chcemy, by znalazło się w nim miejsce na rozważania konceptualne i teoretyczne, ale także rzetelne i wnikliwe studia empiryczne, zwłaszcza porównawcze.



www.scholar.com.pl

ISSN 1898-3529

