

## Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu<sup>1</sup>

Termin „współzarządzanie publiczne” jest dość popularny, lecz nieprecyzyjny. Nadaje mu się co najmniej sześć różnych znaczeń odnoszących się do: państwa minimalnego, zarządzania przedsiębiorstwem, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, systemów socjocybernetycznych oraz sieci samoorganizujących się. Przyjmuję, że współzarządzanie dotyczy samoorganizujących się sieci międzyorganizacyjnych i podstawiam owe sieci uzupełnione o rynek i hierarchię jako struktury rządzenia, w miejsce autorytatywnie alokowanych zasobów oraz wykonywania kontroli i koordynacji. Bronię także swojej definicji, argumentując, że rzuca ona nowe światło na niedawne zmiany w ustroju brytyjskim, czyli przede wszystkim wydrążenie państwa, nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie międzyrządowe. Artykuł konkluduję stwierdzeniem, że obecnie sieci wszechobecnie charakteryzują świadczenie usług w Wielkiej Brytanii, cechuje je wzajemne zaufanie i dostosowanie oraz rozmiągają się z reformami zarządzania opartymi na konkurencji; stanowią zatem wyzwanie dla tzw. rządności, ponieważ stają się autonomiczne i odporne na przewodnictwo centrum.

Słowa kluczowe: współzarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, system socjocybernetyczny, sieci samoorganizujące się, zarządzanie międzyrządowe, państwo minimalne, wydrążenie państwa.

W ciągu ostatnich piętnastu lat modne słowa i formuły dotyczące reformy sektora publicznego przychodziły i przemijały. Rayner's Raiders<sup>2</sup>, zasada trzech e – etyka (*ethics*), skuteczność (*efficiency*) i efektywność (*effectiveness*) – uitorowały drogę „nowemu zarządzaniu publicznemu” i „zarządzaniu przedsiębiorczemu”. Poniższy artykuł koncentruje się na współzarządzaniu. Termin „współzarządzanie” używany jest niezwykle często dla zastąpienia słowa „rząd”, ale czy posiada on odrębne znaczenie? Co ma nam uświadomić, jeśli chodzi o wyzwania stojące przed rządem brytyjskim?

Niestety nawet z najbardziej powierzchownej analizy wynika, że „współzarządzanie” ma wie-

le różnych znaczeń. Potrzebujemy podstawowej definicji, a gdzieś indziej po nią sięgnąć, jak nie do podręcznika. Samuel Finer (1970, s. 3–4) definiuje „rząd” jako:

- działania lub proces rządzenia lub współzarządzania,
- uwarunkowania uporządkowanych zasad,
- ludzi wyposażonych w obowiązki rządzenia,
- metodę, sposób lub system, za pomocą którego rządzi się społeczeństwem<sup>3</sup>.

Obecne znaczenie nie utożsamia współzarządzania z rządzeniem. Współzarządzanie oznacza raczej zmianę w znaczeniu słowa „rządzenie” i odnosi się do nowego procesu rządzenia lub zmienionych warunków uporządkowanych.

Do tej pory wszystko wydaje się proste, jednak gdy usiłujemy uszczegółwić te nowe procesy, warunki lub metody, pojawiają się problemy definicyjne. Istnieje co najmniej sześć różnych znaczeń nadawanych terminowi współzarządzanie:

- państwo minimalne,
- zarządzanie przedsiębiorstwem,
- nowe zarządzanie publiczne,
- dobre rządzenie,

R.A.W. Rhodes – University of Newcastle-upon-Tyne. Przełożył Robert Chrabąszcz. Tekst oryginalny: „The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, nr XLIV/1996, s. 652–667.

<sup>1</sup> Poprawiona wersja wykładu wygłoszonego w ramach RSA/ESRC Joint Initiative on The State of Britain, RSA, London, 24 stycznia 1995. Pragnę podziękować Charlotte Dargie (Newcastle) za pomoc w zebraniu rozproszonej literatury oraz Gerry'emu Stokerowi (Strathclyde) za porady.

<sup>2</sup> Rayner's Raiders nawiązuje do prac Jednostki ds. Wydajności pod przewodnictwem Dereka Raynera utworzonej przez rząd Margaret Thatcher w 1982 r. Grupa przeprowadziła serię działań mających na celu zwiększenie wydajności departamentów administracji centralnej.

<sup>3</sup> W pracy Sidneya Low (1904) mamy wczesny przykład użycia tego pojęcia w analizie ustroju brytyjskiego, lecz nie jest on zindeksowany ani zdefiniowany; stanowi synonim terminu „rząd”.

- system socjocybernetyczny,
- samoorganizujące się sieci.

Oczywiście każde słowo powinno mieć wyraźne znaczenie, ale dodam jeszcze jeden interesujący wątek do tej dyskusji. W latach 80. obwieszono początek nowego rozdziału w debacie o sposobach rządzenia. Analizując pojęcie współzarządzania, z pewnością uda nam się uchwycić naturę tego eksperymentu oraz zidentyfikować trendy i sprzeczności w ewolucji państwa brytyjskiego. Uważam, że rząd brytyjski jest w stanie dokonać wyboru między „strukturami rządzenia”.

Do rynków i hierarchii możemy teraz dodać sieci. Żadna z tych struktur nie jest sama w sobie dobra lub zła dla potrzeb autorytatywnego alokowania zasobów oraz prowadzenia kontroli i koordynacji. Wybór nie jest konieczny i nieuchronnie kwestią przekonań ideologicznych, lecz praktyki, a zatem tego, w jakich warunkach każda struktura rządząca działa efektywnie. Biurokracja pozostaje kluczowym przykładem hierarchizacji i koordynacji w porządku administracyjnym, a także, mimo ostatnich przemian, wciąż jest głównym dostawcą usług w systemie brytyjskim: np. Agencja Opieki Socjalnej jest nadal bardzo zbiurokratyzowana. Prywatyzacja, testowanie rynku, relacje nabywca–sprzedawca to przykłady rządzenia wykorzystującego rynkowe lub quasi-rynkowe sposoby świadczenia usług. Konkurencja cenowa to klucz do usług efektywnych i cechujących się dobrą jakością. Konkurencja i rynki stanowią stały element brytyjskiego krajobrazu rządzenia. W dużo mniejszym stopniu brytyjskie władze zauważają, że system ten działa poprzez sieci charakteryzujące się wzajemnym zaufaniem i dostosowaniem, czego przykładem jest świadczenie usług socjalnych. Władze brytyjskie poszukują nowego „kodu działania”, a do poszukiwań tych zaliczają wybór między różnymi strukturami rządzenia. Współzarządzanie jest jedną z takich struktur.

## 1. Znaczenie „współzarządzania”

### 1.1. Współzarządzanie jako państwo minimalne

Znaczenie to odnosi się do każdej okoliczności redefiniującej zakres i formę interwencji publicznej, a także wykorzystania rynków i quasi-rynków w celu świadczenia usług. Aby użyć zgrabnej frazy Stokera: „współzarządzanie to akceptowalna forma wydawania cięć” (Stoker 1994). Zakres każdej zmiany jest zawsze kwestią sporną. Bezdyskusyjnie rozmiar rządu został zredukowany przez prywatyzację i cięcia w służbie cywilnej, jednak wydatki publiczne pozostały raczej na niezmiennym poziomie (jako proporcjonalny udział w PKB). Zatrudnienie w sferze publicznej nieznacznie wzrosło w samorządzie lokalnym oraz w służbie zdrowia, a regulacje zastąpiły właścicielstwo jako preferowaną formę interwencji publicznej, w momencie gdy rząd utworzył dziesięć kluczowych agencji regulacyjnych. Jakikolwiek były praktyczne rezultaty, często i głośno zaznaczano ideologiczne uzasadnienie zmniejszenia roli państwa<sup>4</sup>. Władze podkreślały swoje nastawienie ideologiczne, nie precyzując, co za nim idzie, był to zatem typowy przykład retoryki politycznej.

### 1.2. Współzarządzanie jako zarządzanie przedsiębiorstwem<sup>5</sup>

To specjalistyczne znaczenie odnosi się do „systemu, przez który kieruje się organizacjami i je kontroluje” (*The Cadbury Report* 1992, s. 15). A zatem:

(...) rolę współzarządzania nie jest sama w sobie troska o prowadzenie interesów firmy, ale nadawanie ogólnego kierunku rozwoju przedsiębiorstwa oraz nadzór i kontrola operacyjnych działań menedżerów, przy zaspokajaniu uprawnionych oczekiwań co do rozliczalności i regulacji będącymi poza granicami firmy (...). Każda firma potrzebuje rządzenia w równym stopniu, co zarządzania (Tricker 1984, s. 6–7).

<sup>4</sup> Zob. np. Kavannah 1990, s. 11–12.

<sup>5</sup> Podziękowania dla Andrew Dunsire’a (University of York) za wskazanie tego użycia i dostarczenie kilku pomocnych referencji, korespondencja osobista, 28 kwietnia 1994.

Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA 1994) zaadaptował to znaczenie do sektora publicznego:

Reformy, takie jak obowiązkowe przetargi konkurencyjne, tworzenie dyskrecjonalnych jednostek biznesowych wewnątrz rynków oraz generalnie wprowadzenie bardziej biznesowego stylu zarządzania, przyczyniają się do powstania odmiennej kultury organizacyjnej i klimatu, które reprezentują odejście od tradycyjnego etosu służby publicznej i jej wartości, bezinteresownego służenia i otwartości.

Fakt, że usługi publiczne podlegają obecnie dużym zmianom, wzmacnia potrzebę dodatkowej czujności i przykładania uwagi do tego, by utrwalony system zarządzania przedsiębiorczego był zarówno silnie umocowany, jak i funkcjonalny.

Raport ten dokonuje identyfikacji trzech kluczowych zasad, które w równej mierze dotyczą sektora prywatnego, jak i publicznego. Rekomenduje się w nim: otwartość czy też jawność informacji; integralność, kompletność i prostotę podejmowanych przedsięwzięć; rozliczalność lub czynienie jednostki odpowiedzialną za swoje działania poprzez czytelną alokację obowiązków i jasny podział ról (CIPFA 1994, s. 6). Pomimo wąskiego zakresu treściowego terminu „zarządzanie przedsiębiorcze” pojawia się on często w dyskusjach nad rozliczalnością w „nowym zarządzaniu publicznym” i w „dobrym rządzeniu”. Przypomina nam to także, że praktyki sektora prywatnego wywierają olbrzymi wpływ na sektor publiczny.

### 1.3. Współzarządzanie jako nowe zarządzanie publiczne

Początkowo „nowe zarządzanie publiczne” rozpatrywane było w dwóch znaczeniach: menedżeryzmu i nowej ekonomii instytucjonalnej<sup>6</sup>. Menedżeryzm odnosi się do wprowadzenia praktyk zarządzania z sektora prywatnego do

sektora publicznego: kładzie nacisk na profesjonalizację zarządzania, wyraźne standardy i mierniki sukcesu, zarządzanie przez rezultaty, zasadę *value for money* oraz, ostatnio, akcentuje bliskość relacji z klientem. Nowa ekonomia instytucjonalna odnosi się do wprowadzenia struktur motywujących (takich jak konkurencja rynkowa) do świadczenia usług publicznych. Ekonomia ta podkreśla dezagregację biurokracji, większą konkurencję przez kontraktowanie i quasi-rynki oraz na wybór klienta. Przed 1988 r. menedżeryzm był dominującym trendem w Wielkiej Brytanii. Po 1988 r. na znaczeniu zyskały postulaty nowej ekonomii instytucjonalnej.

Kwestia nowego zarządzania publicznego jest jak najbardziej istotna w debacie o współzarządzaniu, ponieważ sterowanie jest centralnym punktem analizy zarządzania publicznego, a równocześnie synonimem terminu „współzarządzanie”. Na przykład Osborne i Gaebler (1992) dokonują rozróżnienia między decyzjami politycznymi (*policy decisions*) – „sterowaniem”, a świadczeniem usług – „wiosłowaniem”, uznając biurokrację za zbankrutowany konstrukt, jeśli chodzi o „wiosłowanie”. W jej miejsce proponują „rządzenie przedsiębiorcze” oparte na dziesięciu zasadach:

Większość rządów „przedsiębiorczych” promuje *konkurencję* między dostawcami usług. *Upodmiotowiają* obywateli przez przesunięcie czynności kontroli z biurokracji na wspólnotę lokalną. Dokonują pomiaru sukcesu swoich organizacji poprzez analizę nie nakładów, lecz *produktów*. Kierują się celami – ich *misją* nie są zasady i regulacje. Redefiniują swoich klientów jako *konsumentów*, oferując im wybór (...). Starają się *zapobiegać* problemom, zanim się one pojawią, zamiast oferować potem działania naprawcze. Skupiają swoją energię na *zarabianiu* pieniędzy, a nie na ich prostym wydawaniu. *Decentralizują* władzę, promując zarządzanie partycypacyjne. Preferują mechanizmy *rynkowe* zamiast biurokratycznych. I nie koncentrują się na prostym świadczeniu usług, lecz na *katalizacji* wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w ramach jednego działania mającego na celu rozwiązanie problemu danej wspólnoty.

Najwyraźniej nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie przedsiębiorcze zakładają troskę

<sup>6</sup> Bardziej szczegółową dyskusję zob. Hood 1991; Pollitt 1993. Nieuchronnie liczba znaczeń zwielokrotniła się, a użycie terminu rozszerzono tak, by objąć nim przejście świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny oraz postbiurokratyczne zarządzanie publiczne. Zob. Dunleavy 1994; Yeatman 1994; Barzelay, Arnajani 1992.

o konkurencję, rynki, konsumentów i produkty. Taka transformacja sektora publicznego zakłada „mniej rządzenia” (czyli wioskowania), a więcej współzarządzania (czyli sterowania) (tamże, s. 34).

#### 1.4. Współzarządzanie jako dobre rządzenie<sup>7</sup>

Reforma rządzenia to ogólnoswiatowy trend wynikający z działań Banku Światowego, kształtującego swoją politykę wobec krajów rozwijających się (World Bank 1992). Dla Banku Światowego współzarządzanie to sprawowanie władzy politycznej w celu zarządzania sprawami społeczeństwa, a dobre rządzenie zakłada

skuteczną służbę cywilną, niezależny system władzy sędziowskiej oraz ramy prawne niezbędne do zawierania kontraktów; administrację rozliczalną z wydatkowanych funduszy publicznych; niezależny audyt publiczny odpowiedzialny przed reprezentatywną legislaturą; poszanowanie dla prawa i dla praw człowieka na wszystkich szczeblach rządu; pluralistyczną strukturę instytucjonalną oraz wolną prasę (Leftwich 1993, s. 610).

Leftwich identyfikuje trzy ścieżki dobrego rządzenia: systemową, polityczną i administracyjną. Systemowe znaczenie terminu „dobre rządzenie” jest szersze niż samego terminu „rząd”, obejmuje bowiem „dystrybucję zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną władzy politycznej i ekonomicznej”. Polityczne znaczenie terminu „dobre rządzenie” odnosi się do „państwa cieszącego się zarówno legitymizacją, jak i autorytetem pochodzącym z mandatu demokratycznego”. Administracyjne znaczenie pojęcia „dobre rządzenie” to

skuteczny, otwarty, rozliczalny podlegający audytowi system służby cywilnej wyposażonej w kompetencje biurokratyczne, które umożliwiają projektowanie i wdrażanie odpowiednich polityk publicznych i zarządzanie wszędzie tam, gdzie istnieje sektor publiczny (Leftwich 1993, s. 611).

<sup>7</sup> Ta sekcja pochodzi z pracy mojego byłego współpracownika z University of York, Adriana Leftwicha i chciałbym podziękować mu za pomoc. Zob. Leftwich 1993; Leftwich 1994.

Aby osiągnąć efektywność w obszarze usług publicznych, Bank Światowy zaleca wspieranie konkurencji i rynków, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, reformę służby cywilnej przez redukcję przerostów zatrudnienia, wprowadzenie dyscypliny budżetowej, decentralizację administracji oraz większe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych (Williams, Young 1994, s. 87). W skrócie: „dobre rządzenie” łączy nowe zarządzanie publiczne z pryncypiami demokracji liberalnej.

#### 1.5. Współzarządzanie jako system socjocybernetyczny

Socjocybernetyka to termin, któremu przypisuje się wiele niejasnych znaczeń, ja jednak spróbuję uniknąć większości związanych z nim neologizmów<sup>8</sup>.

Według Jana Kooimana (1993b, s. 258) współzarządzanie

może być postrzegane jako wzorzec lub struktura wyłaniająca się z systemu społeczno-politycznego jako „wspólny” rezultat lub produkt interaktywnych interakcji wszystkich zaangażowanych w nie aktorów. Wzorzec ten może być zredukowany do jednego aktora lub konkretnej grupy aktorów.

Innymi słowy, produkty polityki publicznej nie są wynikiem działań władz centralnych. Rządzące centrum może uchwalić jakieś prawo, lecz następnie wchodzi ono w interakcję z samorządem lokalnym, służbą zdrowia, trzecim sektorem, sektorem prywatnym, a one z kolei wchodzi w interakcje między sobą. Kooiman rozróżnia pomiędzy procesem rządzenia (lub interwencji zorientowanej celowo) a współzarządzaniem, będącym rezultatem (lub całkowitym efektem) interakcji lub interwencji społeczno-polityczno-administracyjnych. Istnieje pewien porządek w obszarze polityki, jednak nie jest

<sup>8</sup> Dla ułatwienia prezentacji tematu koncentruję się na pracy Kooimana (1993a) jako najlepszym wydanym ostatnio zbiorze artykułów poświęconych temu tematu. Zob. szczególnie Kooiman 1993b i 1993c. Muszę również wspomnieć pracę Geoffreya Vickersa, jednego z pionierów systemów rozumowania stosowanych w administracji brytyjskiej, oraz Andrew Dunsire’a. Zob. np.: Dunsire 1986a i 1986b; Vickers 1965.

on narzucony z góry, lecz wyłania się z negocjacji wielu zaangażowanych w nią elementów. Również

interakcje oparte są na uznaniu (między)zależności. Żaden pojedynczy aktor, publiczny i prywatny, nie posiada całkowitej wiedzy oraz informacji wymaganych do rozwiązania kompleksowych, dynamicznych i zróżnicowanych problemów; żaden aktor nie posiada wystarczającego oglądu sytuacji, by efektywnie aplikować potrzebne instrumenty; żaden pojedynczy aktor nie posiada wystarczającego potencjału do działania w celu jednostronnego zdominowania konkretnego modelu rządzenia (Kooiman 1993b, s. 4).

Co za tym idzie, wszyscy aktorzy w konkretnym obszarze polityki, potrzebują się nawzajem. Żaden z nich nie posiada całkowitej i odpowiedniej wiedzy lub zasobów umożliwiających realizację polityki. Współzarządzanie stawia czoło tym nowym wyzwaniom.

Zamiast polegać na państwie lub rynku rządzenie społeczno-polityczne ukierunkowane jest na tworzenie wzorców interakcji, w których polityczne i tradycyjne rządzenie hierarchiczne oraz samoorganizacja społeczeństwa są komplementarne i w których odpowiedzialność i rozliczalność wykonanych interwencji rozciągnięta jest na aktorów publicznych i prywatnych (Kooiman 1993c, s. 252).

Władza centralna nie ma już charakteru supremacyjnego. System polityczny jest coraz bardziej zróżnicowany. Żyjemy w społeczeństwie pozbawionym centrum (Luhmann 1982, s. xv), w policentrycznym państwie charakteryzującym się wielością centrów. Zadaniem rządu jest umożliwienie zaistnienia interakcji społeczno-politycznych, po to by zachęcić wiele różnych układów do rozwiązywania problemów i by dystrybuować usługi wśród różnych aktorów. Takie nowe wzorce interakcji dotyczą na przykład samo- i współregulacji, partnerstwa publiczno-prywatnego, zarządzania kooperatywnego i wspólnych przedsięwzięć biznesowych.

Powyzsze znaczenie nie ogranicza się jedynie do rządów krajowych, obejmuje również system międzynarodowy. Na przykład Rosenau odróżnia rządzenie od współzarządzania, sugerując, że rządzenie to „działanie oparte na wspólnych ce-

lach”. Współzarządzanie jest natomiast zjawiskiem bardziej złożonym, jako że obejmuje nie tylko organizacje rządowe, ale także „mechanizmy nieformalne pozarządowe”. Otrzymujemy zatem współzarządzanie bez rządu, w którym istnieją „mechanizmy regulacyjne w sferze działalności funkcjonującej skutecznie, nawet jeśli nie jest ona wsparta formalnym autorytetem” (Rosenau 1992, s. 3–6).

Podjęcie socjocybernetyczne ukazuje nam ograniczenia aktorów centralnych, utrzymując, że obecnie nie istnieje coś takiego jak pojedyncza władza suwerenna. Jej miejsce zajęła wielość aktorów specyficznych dla danego obszaru polityki; współzależność między aktorami społeczno-polityczno-administracyjnymi, podzielane cele, zamazane granice między sektorem publicznym, prywatnym i społecznym, multiplikowane i nowe formy działalności, interwencji i kontroli. Współzarządzanie jest rezultatem interaktywnych społeczno-politycznych form rządzenia.

## 1.6. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci

System sprawowania władzy poza Westminsterem i Whitehallem uległ przekształceniu z systemu rządu lokalnego w kierunku systemu współzarządzania angażującego kompleksowy zestaw organizacji pochodzących z sektora publicznego i prywatnego<sup>9</sup>. W znaczeniu tym zarządzenie postrzegane jest jako termin szerszy niż tradycyjne rządzenie wraz z usługami świadczonymi przez jakiegokolwiek odmiany sektora prywatnego, publicznego i społecznego. Powiązania międzyorganizacyjne stanowią definiującą charakterystykę świadczenia usług, a ja używam terminu „sieć” dla opisanego szeregu niezależnych aktorów zaangażowanych w proces świadczenia usług. Sieci te składają się z organizacji potrzebujących wzajemnej wymiany zasobów (np. pieniędzy, informacji, ekspertyz), by osiągnąć swoje cele, maksymalizować swój wpływ na produkty i uniknąć uzależnienia od innych graczy (Rhodes 1988, s. 42–43). W momencie gdy rząd brytyjski tworzy agencje, omija samorząd lokalny, korzysta z wyspecja-

<sup>9</sup> Zob. Rhodes 1991, a także Rhodes 1988.

lizowanych instytucji świadczących usługi oraz wspiera partnerstwo publiczno-prywatne, ułatwia tym samym powstawanie sieci zwiększających swoje wpływy w brytyjskich strukturach rządzenia. Rzeczywiście Metcalfe i Richards definiują zarządzanie publiczne jako „załatwianie spraw poprzez inne organizacje” i krytykują reformy zarządzania w Wielkiej Brytanii za nadmierną koncentrację na problemach wewnętrznych (Metcalfe, Richards 1991, s. 220). Współzarządzanie to zarządzanie sieciami<sup>10</sup>.

Zarządzanie sieciami nie jest specyficzne wyłącznie dla sektora publicznego. Definiowanie zarządzania publicznego jako załatwiania spraw poprzez inne organizacje nie jest argumentem *implicite* przeciwko wykorzystywaniu rynków i quasi-rynków. Sieci są szeroko rozprzestrzenioną formą społecznej koordynacji, a zarządzanie powiązaniem międzyorganizacyjnym jest tak samo istotne dla sektora prywatnego<sup>11</sup>. Walter W. Powell (1991) stwierdza, że sieci są „wyraźnie odrębną formą koordynacji działalności gospodarczej”. W podobnym stylu Andrea Larson (1992) analizuje „struktury sieciowe w środowisku biznesowym”, konkludując, że „sieciowa forma zarządzania” ukazuje „reputację, zaufanie, wzajemność i wzajemną zależność”. Tak więc sieci są alternatywą, a nie hybrydą rynków i hierarchii, oraz rozszerzają granice sektorów publicznego, prywatnego i społecznego:

Jeżeli konkurencja cenowa jest centralnym mechanizmem rynkowym, a porządek administracyjny charakteryzuje hierarchię, to zaufanie i współpraca jest tym, co definiuje sieci (Frances i in. 1991, s. 15).

Jeszcze ważniejsze jest to, że pojęcie współzarządzania sugeruje, że sieci są *samoorganizujące się*<sup>12</sup>. W swoim najprostszym samoorganizującym znaczeniu sieci są autonomiczne:

Kontrola potencjału rządu jest ograniczona z wielu powodów: braku legitymizacji, kompleksowości procesu politycznego, kompleksowości i wielości instytucji itd. Rząd jest tylko jednym z wielu aktorów wywierających wpływ na bieg wydarzeń w systemie społecznym i nie posiada wystarczającej siły, by narzucać swoją wolę pozostałym aktorom. Inne instytucje społeczne są w dużym stopniu autonomiczne. Nie są one kontrolowane przez żadnego superzarządcę ani nawet przez rząd. Przede wszystkim kontrolują same siebie. Autonomia nie tylko zakłada wolność, lecz również samoopowiedzialność. Autonomiczne systemy dysponują dużo większym stopniem wolności samozarządzania. Deregulacja, wycofanie państwa, sterowanie z oddali (...) odnoszą się do mniej bezpośredniej regulacji i kontroli egzekwowanej przez rząd, co prowadzi do większej autonomii, samozarządzania instytucji społecznych (Kickert 1993, s. 275).

W skrócie: zintegrowane sieci są uodpornione na sterowanie rządu, prowadzą własną politykę i nadają kształt swojemu otoczeniu.

### 1.7. Współzarządzanie: definicja zawężająca

Wydaje się, że współzarządzanie ma zbyt wiele znaczeń, by stać się użyteczne, jednak koncepcje

<sup>10</sup> Państwa o federalnej strukturze władzy szybciej spostrzegły znaczenie zarządzania sieciami (Hanf, Scharpf 1978), badają międzyorganizacyjne tworzenie polityki w Niemczech. Robert Agranoff (1990) analizuje zarządzanie międzyrządowe w amerykańskim systemie federalnym. Sieci jednakże są wspólną cechą zachodnich społeczeństw, zarówno federalnych, jak i unitarnych. Walter Kickert (1993) definiuje zarządzanie publiczne jako „zarządzanie, rządzenie kompleksowymi sieciami międzyorganizacyjnymi”, a za jego przykładem podążają badacze holenderscy John K. Friend, John Power, Chris J.L. Yewlett (1974) – ich praca *Public Planning: The Intercorporate Dimension* była wczesnym wkładem do tematu w literaturze brytyjskiej, lecz nie znalazła większego oddźwięku. Obecnie literatura brytyjska poświęcona sieciom szybko rośnie. Zob. np. Marsh, Rhodes 1992.

<sup>11</sup> Istnieje obszerna literatura na temat analizy międzyorganizacyjnej. Użyteczny zbiór artykułów, zob. Evan 1977 i Thompson, Frances, Levacic, Mitchell 1991 (szczególnie rozdz. 14–24).

<sup>12</sup> Pojęcie to jest blisko związane z neologizmem (aby skończyć z wszystkimi neologizmami) „autopoieza”. Teoria autopoietyczna podkreśla, że organizacja poszukuje samoreferencyjnego domknięcia w relacji z otoczeniem, innymi słowy relacja organizacji z otoczeniem jest determinowana wewnętrznie i zmiana także generowana jest wewnętrznie. Dla krótkiego wprowadzenia zob. Morgan 1986, s. 235–245. Nie omawiam w tym miejscu wielu wariantów teorii autopoietycznej, ale zob.: Jessop 1990 (rozdz. 11), Kickert 1993 i Luhmann 1986.

cję tę można ocalić dzięki zawężeniu jej do jednego znaczenia i ukazaniu jej wkładu do analizy zmian w brytyjskim rządzeniu. A zatem: *współzarządzanie odnosi się do samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci*.

Każda zawężająca definicja jest arbitralna, lecz moja definicja inkorporuje istotne elementy zaczerpnięte z innych pojęć, przede wszystkim z koncepcji państwa minimalnego, systemu socjocybernetycznego i samoorganizujących się sieci. Poniżej wymieniam wspólne cechy „współzarządzania”:

- 1) Współzależność między organizacjami. Współzarządzanie jest czymś szerszym niż rządzenie, odnosi się bowiem do wielu aktorów niepaństwowych. Zmiana granic oddziaływania państwa oznacza, że granice między sektorem prywatnym, publicznym i społecznym są coraz bardziej płynne i zacierają się.
- 2) Ustawiczna interakcja między członkami sieci, powodowana potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów.
- 3) Interakcje gry, zakorzenione w zaufaniu i regulowane zasadami gry, negocjowane i uzgadniane przez członków sieci.
- 4) Znaczący poziom niezależności od państwa. Sieci nie są rozliczalne wobec państwa, są samoorganizujące się. Pomimo tego, że państwo nie zajmuje uprzywilejowanej pozycji suwerena, może pośrednio i w niedoskonały sposób sterować sieciami<sup>13</sup>.

Powyższa lista wyraźnie ukazuje wspólny grunt mojej definicji oraz pozostałych pojęć. Jednak kluczowym testem dla każdej definicji zawężającej jest jej wkład w rozumienie zmian w rządzie brytyjskim w latach 90. Poniższa ana-

liza zmiany w brytyjskim systemie sprawowania władzy traktuje sieci jako struktury rządzenia – jako alternatywę dla rynków i hierarchii. Analizuje rozmiar, w jakim obecnie istnieją, i ich konsekwencje dla rządu państwem.

## 2. Samoorganizujące się sieci i rząd brytyjski

Współzarządzanie jest niezmiernie istotne dla analizy brytyjskiego systemu rządzenia, ponieważ zwraca uwagę na nowe kwestie dotyczące powracających problemów. Badam ich potencjalny wkład do analizy pod hasłami „wyodrębnienia państwa”, „sprzeczności nowego zarządzania publicznego” oraz „wzrostu znaczenia zarządzania międzyrządowego” (*Intergovernmental management – IGM*)<sup>14</sup>.

Mój artykuł nie dokumentuje trybu i stopnia zmian dokonanych w brytyjskim systemie rządzenia w latach 80. i 90., jednak w czasie tym miały miejsce znaczące przeobrażenia, które spowodowały cofnięcie granic państwa, wzmocniły władzę polityczną, poprawiły monitoring i ewaluację, zreformowały zarządzanie sektorem publicznym, zwiększyły przejrzystość sektora publicznego, zreformowały strukturę i zmieniły kulturę organizacyjną służby cywilnej (Rhodes 1994). Oczywiście rząd konserwatywny napotkał stare problemy. Reforma struktur rządowych, poprawa zarządzania sektorem rządowym, wzmocnienie zdolności centralistycznych, luka między celami politycznymi określonymi centralnie a ich implementacją na poziomie lokalnym oraz rozliczalność organizacji pozarządowych mają swoją długą historię, jednak rząd konserwatywny wykreował własną strategię reformowania sektora publicznego. Na przykład początkowo wystąpił zdecydowanie przeciwko nadmiernie rozrośniętym rządowym agencjom wyspecjalizowanym, tylko po to, by wykorzystać je potem w celu ominięcia władz samorządowych i dla fragmentaryzacji systemu świadczenia usług publicznych. Powracającym motywem

<sup>13</sup> Andrew Dunsire w notatce na temat wystąpienia R.A.W. Rhodesa (1995) wyraził żal, że moja definicja nie uwzględnia „jakiegoś elementu” sterowania przez państwo: „Rozpocząłbym od propozycji Rhodesa, lecz dodam do niej pewien element, przez który aktor rządowy może (jakkolwiek niebezpośrednio i niedoskonale) sterować krótkookresową dynamiką działań sieci z dala od niepożądanych konfiguracji oraz w kierunku pożądanym, nie posiadając pozycji uprzywilejowanej ani autorytetu, i może ocalić to, za co szybko będziemy mu wdzięczni”. Skrycie poddałem się w tym punkcie mojej dyskusji o zarządzaniu międzyorganizacyjnym i sterowaniu, a następnie zmodyfikowałem listę cech charakterystycznych sieci, dodając uwagę Dunsire’a.

<sup>14</sup> Wiele z tych zagadnień teoretycznych było przedmiotem badań ESRC’s Whitehall programme, który analizuje zmiany w brytyjskim systemie sprawowania władzy w okresie powojennym. W ramach programu od kwietnia 1995 r. zrealizowano 22 projekty. Zob. Rhodes 1993.

reform konserwatywnych były rynki i konkurencja. Nie przecząc utrwalonej naturze wielu problemów rządu brytyjskiego, mój artykuł koncentruje się na konkretnych zmianach wprowadzonych przez rząd Partii Konserwatywnej.

## 2.1. Wydrążenie państwa

Sformułowanie „wydrążenie państwa” sumuje wiele zmian, które miały lub mają miejsce w brytyjskim systemie sprawowania władzy. Odnoszą się do:

- 1) prywatyzacji i ograniczenia zasięgu i formy interwencji publicznej;
- 2) utraty kompetencji centralnych i lokalnych departamentów rządu na rzecz alternatywnych systemów świadczenia usług (takich jak agencje);
- 3) utraty prerogatyw rządu brytyjskiego na rzecz instytucji Unii Europejskiej;
- 4) ograniczeń władzy dyskrecyjnej urzędników publicznych przy pomocy nowego zarządzania publicznego, akcentującego rozliczalność zarządczą i wyraźniejszą kontrolę polityczną poprzez wyraźniejsze rozgraniczenie między polityką a administracją.

Sektor publiczny obecnie się kurczy i fragmentuje, proces wydrążenia państwa powoduje wiele problemów. Trzy z nich pilnie wymagają rozważenia: fragmentacja, sterowanie i rozliczalność.

Eksperymenty związane z nowymi sposobami świadczenia usług spowodowały podział starych biurokracji departamentowych rządu i samorządu lokalnego. Przykładami tego są agencje, kontraktowanie, quasi-rynki, obchodzenie samorządu lokalnego i wyspecjalizowane instytucje celowe.

Fragmentaryzacja prowadzi do zmniejszonej kontroli nad wdrażaniem. Usługi, takie jak opieka socjalna w społecznościach lokalnych, świadczone są przez sieć organizacji, w tym departamenty centralne, służbę zdrowia, agencje, przedsiębiorstwa prywatne i grupy wolontariuszy. Na przykład domowa opieka nad osobami w podeszłym wieku angażuje wiele osób, wywodzących się z ponad sześciu agencji każdego sektora. W rezultacie w latach 80. rząd brytyjski z wielokrotną liczbę międzyorganizacyjnych

sieci świadczących podstawowe publiczne usługi socjalne<sup>15</sup>.

Sterowanie kompleksowym zestawem organizacji jest trudne. Dotychczas rząd brytyjski kompensował utratę bezpośredniej kontroli przez wzmocnienie kontroli zasobów. Decentralizacja świadczenia usług szła w parze z centralizacją kontroli finansowej. Taka oddalona kontrola wydaje się nie stanowić wystarczająco mocnej dźwigni ułatwiającej sterowanie sieciami. Wydrążenie państwa powoduje erozję zdolności władzy centralnej do koordynacji i planowania; obawę taką można sformułować, wsłuchując się w słowa Robina Butlera, szefa służby cywilnej, który uważa, że fragmentacja nie może dostrzec do punktu, w którym

konkretne departamenty i agencje staną się po prostu niepowiązanymi elementami całego sektora publicznego, mając niewiele sposobów na stymulowanie mobilności pracowników i nie posiadając *rzeczywistych mechanizmów koordynacji polityki* (Butler 1993, s. 404; podkr. R.A.W.R.).

W miarę zwiększania się liczby sieci narastają wątpliwości o zdolności centrum do sterowania nimi. Kettl uznaje, że w rezultacie kontraktowania agencje rządowe znalazły się „na szczycie kompleksowych relacji publiczno-prywatnych, których rozmiaru nie są w stanie w pełni zrozumieć”. Agencje rządowe posiadają jedynie coś w rodzaju „połudowanej dźwigni”, wciąż pozostając „odpowiedzialnymi za system, który kontrolują w bardzo niewielkim stopniu” (Kettl 1993, s. 206–207). Szwedzki przykład sugeruje, że agencje będą coraz bardziej niezależne, będą posiadały odrębną kulturę i wyrażały silną niechęć wobec centralnych wytycznych. Zakładając, że agencje „kolejnej generacji” wykazują prawie absolutny monopol ekspercki w swoim obszarze, zakładając, że prowadzona polityka często będzie stanowić rezultat niezliczonych pomniejszych decyzji, wydaje się bardzo prawdopodobne, że to „ogon” (agencje) będzie machał „psem” (departamenty rządowe), a nie na odwrót<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Bardziej szczegółową analizę pojęcia wydrążenia zob. Rhodes 1994. Sieci są od długiego czasu cechą brytyjskiego systemu sprawowania władzy, zob. Rhodes 1988.

<sup>16</sup> Zob. np. Fudge, Gustafsson 1989, s. 29–34.



Wydrażenie państwa powoduje erozję rozliczalności. Po pierwsze, instytucjonalna kompleksowość zaciera granicę między tym, kto jest odpowiedzialny, przed kim i za co. Po drugie, „nowy magistrat” czy też celowe organizacje wyspecjalizowane zastąpią departamenty centralne oraz wybieralnych urzędników samorządowych jako dostawcy usług i będą w zróżnicowanym stopniu podlegać rozliczalności publicznej (Weir, Hall 1994). Po trzecie, rząd utożsamia przejrzystość i responsywność klienta z rozliczalnością. Innowacje w rodzaju Karty Obywatela (*The Citizen's Charter* 1999) i związanego z nią kodeksu praktyk dostępu do informacji rządowej (*Code of Practice on Access to Government Information*) są mile widziane, lecz żadna z nich nie wzmacnia rozliczalności publicznej, ponieważ użytkownik takich innowacji nie posiada władzy rozliczania agencji rządowych.

I w końcu, wraz z nadejściem agencji nie wprowadzono żadnych nowych rozwiązań zabezpieczających rozliczalność ministrów, w związku z czym rola rządu jest w najlepszym razie nieodokreślona, a w najgorszym „powierzchnowa i bezpodstawnie z siebie zadowolona” (Plowden 1994, s. 13).

Wydrażenie państwa to kolejny sposób, w jaki można opisać problemy zarządzania sieciami międzyorganizacyjnymi w brytyjskim systemie rządzenia. Współzależność, fragmentacja, ograniczenia władzy centralnej, autonomia agencji i osłabiona rozliczalność cechują w największym stopniu współzarządzanie. Współzarządzanie jest odpowiednim określeniem na brytyjski system rządów, ponieważ samoorganizujące się sieci stały się już częścią tamtejszego krajobrazu.

## 2.2. Sprzeczności nowego zarządzania publicznego

Nowe zarządzanie publiczne traktowane jako menedżeryzm wychwala zalety praktyki zarządzania prywatnym przedsiębiorstwem, jednak – zgodnie ze słynnym powiedzeniem Metcalfe’a i Richardsa – udało mu się jedynie zaciągnąć „wrzeszczącą i kopiającą Wielką Brytanię z powrotem do lat 50.” (Metcalfe, Richards 1991, s. 17). Mamy oczywiście wiele ważnych lekcji, które możemy wyciągnąć z za-

rządzenia firmą, lecz nie są to nauki szczególnie akcentowane przez zwolenników menedżeryzmu. Dobre rządzenie wskazuje na cztery słabości nowego zarządzania publicznego.

Po pierwsze i najbardziej oczywiste, menedżeryzm przyjmuje wewnątrzorganizacyjny punkt odniesienia. Koncentruje się na zasadzie *value for money*, kontroli hierarchicznej i wyraźnym podziale władzy i odpowiedzialności. Choć jest to poprawny tok rozumowania w przypadku biurokracji pierwszego kontaktu, a sporo takiej pozostało w strukturach brytyjskiego rządu, podejście to nie odnosi się do powiązań międzyorganizacyjnych, negocjowania wspólnych celów, kiedy nie istnieje żadna hierarchia kontroli.

Po drugie, obsesją menedżeryzmu są cele, reanimował on zarządzanie za pomocą celów przez całe lata 80. i 90. Vickers (1965, s. 30) porównuje takie poszukiwanie celów do zachowania sznurów w labiryncie, akcentując, że cechą charakterystyczną podejmowania decyzji w świecie ludzi jest regulacja lub podtrzymywanie w czasie pewnych relacji. Zmiana akcentów jest kluczowa dla zarządzania relacjami w sieci. Na przykład dyplomatyczne umiejętności zachowania relacji między samorządowymi dostawcami usług a organizacjami prywatnymi w sektorze opieki domowej są o wiele ważniejsze niż mocne przywiązanie do specyficznych dla kontraktu celów. Zachowanie zaufania ma pierwszeństwo wobec innych działań.

Po trzecie, nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na rezultatach. W sieci międzyorganizacyjnej żaden aktor nie jest odpowiedzialny za wynik; może nie istnieć umowa co do tego, jaki ma być pożądaný wynik lub jak go mierzyć, a władza centralna nie posiada środków, by wymusić realizację swoich preferencji. Istnieje problem „zbyt wielu rąk”, w którym tak wiele osób wykazuje pewien wkład, że nie może on być konkretnie komuś przypisany; jeśli zatem nikt nie może być rozliczony za dane zdarzenie, to nikt nie potrzebuje brać za nie odpowiedzialności, jeszcze zanim ono nastąpi (zob. Boyens 1990, s. 115). Styl zarządzania różnicuje się w zależności od struktury rządzenia. Nowe zarządzanie publiczne być może jest odpowiednie w przypadku szeregowej biurokracji, ale zupełnie nie pasuje do zarządzania sieciami międzyorganizacyjnymi oraz, co ważniejsze, sieci tego

rodzaju skutecznie osłabiają nowe zarządzanie publiczne w aspekcie jego wewnątrzorganizacyjnej koncentracji na celach i rezultatach.

Wreszcie istnieje sprzeczność między konkurencją a sterowaniem w samej istocie nowego zarządzania publicznego. Przykładowo rady ds. szkoleń i przedsiębiorczości (TEC) ukazywane są jako rynkowo zorientowane remedium na defekty szkoleniowe w branży przemysłowej. W rzeczywistości jednak są one kluczowym węzłem sieci koordynującej wielu interesariuszy. Problemem jest niski stopień współzależności między niektórymi interesariuszami, a powstała sieć jest niestabilna i brakuje jej zaufania niezbędnego do wynegocjowania pożądanej równowagi. Stosowanie języka rynku i konkurencji jedynie zwiększa problem sterowalności sieciami.

### 2.3. Narodziny zarządzania międzyrządowego

Skuteczne rządzenie wymaga ponownego zbadania zestawu instrumentów, którymi posługuje się rząd. Sterowanie (proces ustanawiania norm) jest oddzielone od bezpośredniości (wyników tego procesu). Rząd potrzebuje narzędzi w celu zmniejszenia tej luki. Zarządzanie międzyrządowe (między różnymi szczeblami, rodzajami i aktorami rządowymi) utrzymuje, że jest w stanie dostarczyć takich narzędzi.

Według Deila Wrighta (1983, s. 431) zarządzanie międzyrządowe posiada trzy cechy charakterystyczne: rozwiązywanie problemów, gry międzyrządowe i sieciowość. Odnoszą się one do różnych jurysdykcji na rzecz rozwiązania konkretnego problemu i budowania sieci komunikacji w celu osiągnięcia użytecznych rezultatów. Według Agranoffa zarządzanie międzyrządowe dotyczy oddzielnych organizacji prowadzących wspólne działania i znajdujących „praktyczną ścieżkę wspólnej działalności zarządczej”, chociaż niektórzy utrzymują, że zakres i granice takiej działalności nadal pozostają niejasne (zob. Agranoff 1990, s. 23–24; Marando, Florestano 1990, s. 308). Amerykańscy i holenderscy badacze rozpoczęli jednak pracę nad technikami, które taką działalność umożliwiają.

Klijn i jego współpracownicy utrzymują, że sieci nie postrzegają menedżerów jako kontrolerów systemu. Skuteczny menedżer odgrywa ro-

lę facylitatora, czyli nie poszukuje lub nie osiąga założonych przez siebie celów. Może on posługiwać się dwoma szerokimi strategiami: 1) zarządzaniem grą czy też identyfikacją warunków, które podtrzymają wspólne działanie; 2) strukturyzacją sieci, co zakłada zmianę reguł gry, np. promowanie sytuacji, w której wszyscy wygrywają i każdy osiąga jakąś korzyść, sprzyja podejmowaniu wspólnych działań, nawet jeśli wielu aktorów sieci nie osiągnie początkowo zakładanych celów. Alternatywnie zmiany w dystrybucji zasobów w ramach sieci mogą zachęcić do określonych zachowań, do wprowadzenia nowych aktorów do sieci lub do podważenia pozycji obecnych uczestników sieci (Klijn i in. 1995). W podobny sposób Agranoff (1990, s. 25–26) identyfikuje dwanaście menedżerskich podejść do zarządzania międzyrządowego. Są to: „polityka grantowa”, czyli kilku członków sieci pozyskujących granty na realizację rozmaitych celów; „rewizja procesu” lub „usprawnienie zarządzania grantami poprzez menedżerski proces zmian, np. wspólne aplikowanie”, „targowanie się i negocjacje”, „rozwiązywanie problemów” poprzez „wzajemne dostosowanie się”; „zarządzanie współpracujące” lub zarządzanie poprzez układ oraz „gry polityczne”, np. lobbying<sup>17</sup>.

Istnieją pewne dowody na to, że podobne zachowania mają miejsce w Wielkiej Brytanii. Friend i inni analizują problem nadmiernego rozrostu Birmingham oraz ugody dotyczącej rozszerzenia terytorium Droitwich. Badacze ci zidentyfikowali sieci decyzyjne czy też „otwarte sieci komunikowania się osób działających w ramach lub wokół zaistniałego problemu” oraz podkreślali znaczenie ludzi, którzy zajmowali „węzłowe pozycje w ramach szerszej sieci decyzyjnej” i wydawali kluczowe sądy na temat powiązań lub o tym, co komu zakomunikować (Friend i in. 1974, s. 43–44). Rhodes (1986, s. 392–393) używa pojęcia sieci polityki w celu przebadania relacji między rządem centralnym i lokalnym, a także opisuje zarówno zasady gry, jak i strategie wykorzystywane przez rząd i samorząd lokalny w sieci międzyrządowej. Strategie zarządzające relacjami to przede wszystkim: inkorporacja, konsultacja, targowanie, unikanie, motywowanie, perswazja i profe-

<sup>17</sup> Zob. także Bogason 1995 oraz White 1989.

sjonalizacja. Podobna grze jakość zarządzania siecią nie jest specyfiką systemów federalnych.

Biurokracja pozostaje ważną strukturą rządzenia w Wielkiej Brytanii, jednak porządek administracyjny nie działa w każdym obszarze polityki, w każdych okolicznościach. Często jako wspólne działanie prowokuje on unikanie i konfrontację. Rynkowe rozwiązania utrwalonych problemów są szczególną innowacją autorstwa Partii Konserwatywnej. Polityki w rodzaju kontraktowania przyniosły znaczące oszczędności kosztów i pracy, jeśli jednak chodzi o biurokrację, rozwiązania rynkowe nie działają zawsze i w każdych okolicznościach. Sieci są trzecim rodzajem struktury rządu<sup>18</sup>. Nie są one lepsze od biurokracji czy rynku. Posiadają odmienną charakterystykę i pasują do konkretnej polityki w konkretnym czasie. Relacje w sieci cechują wzajemność i współzależność, a nie konkurencja. Jeśli można jedną frazą określić istotę zarządzania międzyrządowego, to jest to „wzajemne dostosowanie”. Zatem zarządzanie sieciami międzyorganizacyjnymi podobne jest do gry i wymaga strategii opartej na zaufaniu. Planowanie, regulacja i konkurencja wymaga uzupełnienia o facylitację, akomodację i targowanie, kluczowe elementy skutecznego zarządzania siecią<sup>19</sup>.

### 3. Wnioski

Współzarządzanie definiowane jako sieci międzyorganizacyjne niewątpliwie pomagają nam zrozumieć istotę zmiany w brytyjskim systemie sprawowania władzy. Po pierwsze, identyfikuje skalę, w jakiej sieci już świadczą usługi, i wyni-

kających z tego problemów sterowalności i rozliczalności. Problemy te nie są niczym nowym, ale reformy lat 80. i 90. świadomie fragmentowały system świadczenia usług publicznych, generując funkcjonalne imperatywy dla koordynacji międzyorganizacyjnej. Sieci te są samoorganizujące się, a zdolność centrum do ich regulowania pozostaje na niezmiennym poziomie; posiada ono jedynie „luźną dźwignię” regulacyjną. Po drugie, sieci międzyorganizacyjne ukazują granice reform menedżerskich, podkreślających kontrolę wewnątrzorganizacyjną, zarządzanie przez cele lub konkurencję, maskując potrzebę zaufania i współpracy za pomocą języka wolnego rynku. Po trzecie, zarządzanie międzysieciowe sugeruje, że sieci wymagają szczególnego stylu menedżerskiego opartego na facylitacji, akomodacji i targowaniu się.

Koncentracja na współzarządzaniu może zacieśniać granice między państwem a społeczeństwem obywatelskim, a nawet prowadzić do ich zanikania. Państwo staje się układanką międzyorganizacyjnych sieci tworzonych przez aktorów rządowych i społecznych, w sytuacji braku suwerennego aktora będącego w stanie sterować nim lub je regulować. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci stanowi oddzielną strukturę rządu, tak jak są nią rynki i hierarchie. Kluczowe wyzwanie dla rządu to umożliwienie funkcjonowania tych sieci i poszukiwanie nowych form współpracy. Najważniejszą lekcją wynikającą z powyższych spostrzeżeń jest to, że:

rezultaty działań administracji nie są w wielu obszarach wynikiem autorytatywnej implementacji ustanowionych wcześniej zasad, lecz raczej wynikiem „koprodukcji” administracji i jej klientów (Offe 1984, s. 310).

Wyzwaniem dla brytyjskiego rządu jest uznanie ograniczeń działań prowadzonych odgórnie, narzuconych przez zmianę w kierunku samoorganizujących się sieci oraz poszukiwanie nowych instrumentów zarządzania tymi sieciami. Gra, wspólne działanie, wzajemne dostosowanie i sieciowość to nowe umiejętności menedżera publicznego.

Dostrzec można jednak niebezpieczeństwo tkwiące w powyższych uwagach. Traktują one sieci jako instrument rządu. Nie są jednak jedy-

<sup>18</sup> Na temat granic biurokracji i rynków zob. Lindblom 1977. Rośnie literatura krytykująca sieci polityki, zob. np. Dowding 1995. Nie znam jednak żadnej krytyki sieci jako mechanizmu świadczenia usług, praktycznie w literaturze nie ma dyskusji o warunkach, w których sieci są skuteczne, lub o tym, co tak naprawdę konstytuuje skuteczność sieci.

<sup>19</sup> Nie omawiam w tym miejscu nowych sposobów sterowania. Dla zapoznania się z dyskusją o nowych instrumentach wywodzących się z teorii cybernetycznych zob. Dunsire 1993 oraz Kaufmann i in. 1986. Dla zapoznania się z analizą racjonalnego wyboru mocnych i słabych stron instytucji samoorganizujących się w regulowaniu dzielonych zasobów zob. Ostrom 1990.

nie dostarczycielem usług. Równie ważne jest to, że stanowią wyzwanie dla demokratycznej rozliczalności. Niektóre specyficzne problemy rozliczalności były wspomniane wcześniej, np. debata o „nowym magistracie”, istnieją jednak większe problemy. Tradycyjne rozumienie sieci polityki traktuje ją jako przykład prywatnego rządzenia, uznając, że sieci te

niszczą odpowiedzialność polityczną przez zamykanie sfery publicznej i kreowanie uprzywilejowanych oligarchii oraz wywierają konserwatywny wpływ, ponieważ np. reguły gry i dostępu sprzyjają ustanowionym interesom<sup>20</sup>.

Inna interpretacja sugeruje, że obywatele powinni odzyskać kontrolę nad rządem przez swoje uczestnictwo w sieciach, jako użytkownicy bądź zarządzający, tworząc w ten sposób „postmodernistyczną administrację publiczną”:

Sieci publicznie interesującego dyskursu, które zastępują instytucje hierarchiczne dostarczają praktycznego modelu dla administracji publicznej. Niektóre sieci polityk, konsorcja i społeczne zespoły zadaniowe posiadają potencjał do zaistnienia w takim dyskursie. Te początkowe formy sieci to think tanki, eksperci, zespoły ustawodawcze, analitycy polityki, urzędnicy, zainteresowani obywatele, a nawet wybieralni oficjele wspólnie uczestniczący w wypracowaniu działań możliwych do kontynuacji w przyszłości (Fox, Miller 1995, s. 149).

W podobnym tonie wypowiada się James Rosenau (1992, s. 291), uznając, że współrządzenie upodmiotowi obywateli:

W świecie, w którym operacyjna rola współzarządzania nieustannie wzrasta, i to bez uczestnictwa rządu, gdzie linie podziału władzy są coraz bardziej nieformalne, gdzie legitymizacja jest coraz bardziej niedookreślona, obywatele mają coraz większą możliwość, by walczyć o swoje, wiedząc, kiedy i gdzie i jak angażować się we wspólne przedsięwzięcia.

Istnieją istotne ograniczenia nowej roli obywatela jako użytkownika sieci. Istnieją znaczą-

<sup>20</sup> Marsh, Rhodes 1992, s. 265. Parafrazują oni Lowiego (1969, s. 85–97, 287–297).

ce ograniczenia autentycznej dyskusji w ramach sieci. Rząd nadal ogranicza dostęp do informacji i nie istnieją wyraźnie określone granice dozwolonej wiedzy, jaką posiada obywatel. Toczy się też oczywisty konflikt między zasadami rozliczalności w demokracji reprezentatywnej a uczestnictwem w sieciach, które może być otwarte bez formalnie traktowanej rozliczalności. Te różnorodne poglądy na sieć stwarzają różne wyzwania dla menedżerów publicznych. Czy ich rolą jest regulacja sieci (w sensie utrzymywania relacji)? Czy są strażnikami interesu publicznego? Czy wciąż posiadają dostateczny autorytet i legitymizację, by oczekiwać uprzywilejowanej pozycji w sieci? Czy mogą być uprzywilejowanymi aktorami w sieci, nie osłabiając danego dyskursu?

Te spekulatywne komentarze mogą mieć charakter wprowadzający do kwestii relacji między współzarządzaniem a demokratyczną rozliczalnością, jednakże są niezwykle istotne dla ukazania rozmiaru wyzwania, jakie stwarza współzarządzanie jako samoorganizująca się sieć międzyorganizacyjna. Badania nad sieciami powodują kreowanie zagadnień równie dużej wagi dla studiów nad biurokracją i demokratyczną rozliczalnością, traktując je odmiennie niż dotychczas. Na przykład nie obowiązuje już założenie o instytucjonalnej hierarchii jako podstawy rozliczalności biurokratycznej. Rozliczalność nie może dłużej być czymś specyficznym dla danej instytucji, lecz powinna wpasować się w treść polityki i instytucji kontrybuujących w tę treść. „Problem” sieciowej struktury rządzenia nie może być redukowany do postulowania rozwoju nowego stylu zarządzania sektorem publicznym<sup>21</sup>.

Sieci międzyorganizacyjne rozprzestrzeniły się na bardzo szeroką skalę. Trend ten nie jest jednak zbyt dobrze rozpoznany, choć posiada istotne implikacje nie tylko dla praktyki brytyjskiego rządu, ale również dla demokratycznej

<sup>21</sup> Paul Hirst (1994) rekomenduje demokrację stowarzyszeniową, w której „samorządne stowarzyszenia wolontariuszy” są kluczowym elementem zarówno demokracji, jak i świadczenia usług. Inne struktury rządzenia zawierają przykładowo, solidarność lub „działanie zgodnie ze wspólnymi wartościami i obowiązkami, przy lekceważeniu cen”. Zob. Gretschmann 1986, s. 395. Odnotowuję te normatywne pojęcia struktur rządzenia, aby poszerzyć dyskusję o zagadnienia niezwiązane z zarządzaniem.

rozliczalności. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci jest wyzwaniem dla tzw. rządności, ponieważ sieci stają się autonomiczne i odporne wobec zarządzania centralnego. Z dużą dozą pewności można stwierdzić, że stają się pierwszym przykładem rządzenia bez rządu.

*Zaprezentowane po raz pierwszy: 27 marca 1995; zaakceptowane ostatecznie: 21 maja 1995.*

## Literatura

- Agranoff R. (1990). *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*. Occasional Paper nr 26. Bloomington IN: Indiana University, School of Public and Environmental Affairs.
- Barzelay M., Armajani B. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bogason P. (1995). „The fragmented locality”, w: P. Bogason (red.), *New Modes of Local Political Organizing. Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova.
- Bovens M.A.P. (1990). „The social steering of complex organizations”, *British Journal of Political Science*, nr 20.
- Butler R. (1993). „The evolution of the Civil Service”, *Public Administration*, nr 71.
- CIPFA (1994). *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Corporate Governance in the Public Services*. London: CIPFA (maj).
- Dowding K. (1995). „Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”, *Political Studies*, nr 43, s. 136–158.
- Dunleavy P. (1994). „The globalization of public services production: Can government be ‘best in the world?’”, *Public Policy and Administration*, t. 9, nr 2, s. 36–64.
- Dunsire A. (1986a). „Holistic governance”, w: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control, Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.
- Dunsire A. (1986b). „A cybernetic view of guidance, control and evaluation in the public sector”, w: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control, Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.
- Dunsire A. (1993). *Manipulating Social Tensions: An Alternative Mode of Government Intervention*, Discussion Paper 93/7. Koln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Evan W.M. (red.) (1977). *Inter-Organizational Relations*. Harmondsworth: Penguin.
- Finer S.E. (1970). *Comparative Government*. London: Allen Lane, Penguin.
- Fox C.J., Miller H.T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. London: Sage.
- Frances J., Levacic R., Mitchell J., Thompson G. (1991). „Introduction”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Friend J.K., Power J., Yewlett C.J.L. (1974). *Public Planning: The Intercorporate Dimension*. London: Tavistock.
- Fudge C., Gustafsson L. (1989). „Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom”, *Public Money and Management*, t. 9, nr 2, s. 29–34.
- Gretschmann K. (1986). „Solidarity and markets”, w: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control, Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.
- Hanf K., Scharpf F.W. (red.) (1978). *Interorganizational Policy Making*. London: Sage.
- Hirst P. (1994). *Associative Democracy*. Cambridge: Polity.
- Hood C.C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69, s. 3–19.
- Jessop B. (1990). *State Theory*. Cambridge: Polity.
- Kavannah D. (1990). *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford: Oxford University Press.
- Kettl D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Kickert W. (1993a). „Autopoiesis and the science of (public) administration: Essence, sense and non-sense”, *Organization Studies*, nr 14, s. 261–278.
- Kickert W. (1993b). „Complexity, governance and dynamics: Conceptual explorations of public network management”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage.
- Klijn E.H., Koopman J., Termeer K. (1995). „Managing networks in the public sector”, *Public Administration*, nr 73, s. 437–454.
- Kooiman J. (red.) (1993a). *Modern Governance*. London: Sage.
- Kooiman J. (1993b). „Social-political governance: Introduction”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage.

- Kooiman J. (1993c). „Findings speculations and recommendations”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage.
- Larson A. (1992). „Network dyads in entrepreneurial settings: A study of governance exchange relationships”, *Administrative Science Quarterly*, nr 37, s. 76–104.
- Leftwich A. (1993). „Governance, democracy and development in the Third World”, *Third World Quarterly*, nr 14, s. 605–624.
- Leftwich A. (1994). „Governance, the state and the politics of development”, *Development and Change*, nr 25, s. 363–386.
- Lindblom C.E. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic.
- Low S. (1904). *The Governance of England*. London: Fisher Unwin.
- Lowi T.J. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Luhmann N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.
- Luhmann N. (1986). „The autopoiesis of social systems”, w: F. Geyer, J. van der Zouwen (red.), *Sociocybernetic Paradoxes*. London: Sage.
- Marando V.L., Florestano P.S. (1990). „Intergovernmental management: The state of the discipline”, w: N. Lynn, A. Wildavsky (red.), *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham NJ: Chatham House.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Metcalfe L., Richards S. (1991). *Improving Public Management*, wyd. 2. London: Sage.
- Morgan G. (1986). *Images of Organization*. London: Sage.
- Offe C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plowden W. (1994). *Ministers and Mandarins*. London: Institute for Public Policy Research.
- Pollitt C. (1993). *Managerialism and the Public Services* (wyd. 2). Oxford: Blackwell.
- Powell W.W. (1991). „Neither market nor hierarchy: Network forms of organization”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Rhodes R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman.
- Rhodes R.A.W. (1991). *Local Governance*. Swindon: ESRC's Society and Politics Research Development Group.
- Rhodes R.A.W. (1993). *The Changing Nature of the British Executive: a Research Proposal*. Swindon: ESRC's Research Programmes Board.
- Rhodes R.A.W. (1994). „The hollowing out of the state”, *Political Quarterly*, nr 65, s. 138–151.
- Rhodes R.A.W. (1994). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W. (1995). „Towards a postmodern public administration”, 25th Anniversary Conference of the PAC, Civil Service College, Sunningdale, 4–6 września.
- Rosenau J.N. (1992). „Citizenship in a changing global order”, w: J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau J.N. (1992). „Governance, order, and change in world politics”, w: J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker G. (1994). *Local Governance in Britain*. Glasgow: Department of Government, University of Strathclyde.
- The Cadbury Report* (1992). *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Gee.
- Thompson G., Frances J., Levacic R., Mitchell J. (red.) (1991). *Markets Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Tricker R.I. (1984). *International Corporate Governance*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Vickers G. (1965). *The Art of Judgement*. London: Chapman and Hall.
- Weir S., Hall W. (1994). *Ego-Trip: Extra-Governmental Organisations in the United Kingdom and their Accountability*. Colchester: University of Essex, Democratic Audit; London: Charter 88 Trust.
- White L.G. (1989). „Public management in a pluralistic arena”, *Public Administration Review*, nr 49, s. 522–532.
- Williams D., Young T. (1994). „Governance, the World Bank and liberal theory”, *Political Studies*, nr 42.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington DC: The World Bank.

Wright D.S. (1983). „Managing the intergovernmental scene: The changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management”, w: W.B. Eddy (red.), *Handbook of Organization Management*. Berlin: de Gruyter.

Wright V. (1994). „Reshaping the state: Implications for public administration”, *West European Politics*, nr 17, s. 103–134.

Yeatman A. (1994). „The reform of public management: An overview”, *Australian Journal of Public Administration*, nr 53, s. 287–295.

## **The new governance: Governing without government**

The term ‘governance’ is popular but imprecise. It has at least six uses, referring to: the minimal state; corporate governance; the new public management: ‘good governance’; socio-cybernetic systems; and self-organizing networks. I stipulate that governance refers to ‘self-organizing, interorganizational networks’ and argue that these networks complement markets and hierarchies as governing structures for authoritatively allocating resources and exercising control and co-ordination. I defend this definition, arguing that it throws new light on recent changes in British government, most notably: hollowing out the state, the new public management, and intergovernmental management. I conclude that networks are now a pervasive feature of service delivery in Britain; that such networks are characterized by trust and mutual adjustment, and undermine management reforms rooted in competition; and that they are a challenge to governability because they become autonomous and resist central guidance.

Key words: governance, new public management, socio-cybernetic system, self-organizing networks, intergovernmental management, the minimal state, hollowing out the state.