

MAREK ORAMUS

Model współzarządzania (*governance*) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej

Wstęp

Od czasów modelu idealnej biurokracji Maksa Webera pojawiło się wiele teorii mających na celu wypracowanie jak najefektywniejszego sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Trend ten jest szczególnie wyraźny w ostatnich dziesięcioleciach, kiedy to powstał szereg, mniej lub bardziej, nowatorskich pomysłów na reformę relacji między urzędnikami publicznymi a obywatelami. Wśród nich warto wymienić takie modele, jak zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, *governance*, *new governance* czy neoweberyzm. Wraz z ugruntowaniem się nowych idei, coraz częściej przybywało opinii poddających w wątpliwość sens ich multiplikowania, a także konieczna stała się analiza pozwalająca na zweryfikowanie skuteczności poszczególnych rozwiązań.

Spośród wymienionych modeli funkcjonowania administracji publicznej w ostatnich latach dużą popularność zyskał *governance*. Podejście to zakłada znaczne zwiększenie roli obywateli i innych podmiotów, określanymi mianem interesariuszy, na kształt podejmowanych decyzji. Tym samym zdecydowano się na odrzucenie imperatywnego sposobu sprawowania władzy charakterystycznego dla idealnej biurokracji Webera na rzecz interaktywnych relacji między przedstawicielami państwa i sfery prywatnej.

Pomimo szczytnej idei, rozwiązanie to budzi jednak pewne wątpliwości w związku z generowaniem dodatkowych kosztów, wydłużeniem procesu decyzyjnego oraz trudnościami z oceną jego efektywności. Dla pełnego wdrożenia modelu *governance* niezbędne jest również rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, co jest szczególnie problematyczne w przypadku Polski, której mieszkańcy dopiero uczą się nowych postaw po długim okresie zniewolenia.

Artykuł ma charakter teoretyczny. Dokonując wyboru literatury autor kierował się między innymi jej istotnością z punktu widzenia problematyki dotyczącej zdefiniowania pojęcia *governance* oraz implementacji modelu współzarządzania w administracji publicznej.

1. Ewolucja podejścia do administracji publicznej

Podejściem, które w największym stopniu odcisnęło swoje piętno na wizerunku administracji publicznej, jest zaproponowany przez niemieckiego socjologa Maksa Webera model idealnej biurokracji. W swoim dziele *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej* przedstawił wizję sprawnie funkcjonującego państwa działającego na podstawie władzy racjonalnej, czyli wynikającej z przeświadczenia obywateli o legalności reguł i zasad pozwalających wybranym jednostkom na wydawanie wiążących poleceń¹.

W praktyce mamy więc do czynienia z bardzo sformalizowanym podejściem wymagającym przygotowania licznych przepisów dotyczących wyłaniania władzy, jej sprawowania oraz kontrolowania. Weber reprezentując to techniczne podejście wierzył, że tylko poprzez zastosowanie odpowiednich procedur uda się osiągnąć maksymalną efektywność oraz wyeliminować liczne nieprawidłowości przyczyniające się do spadku skuteczności działań podejmowanych przez urzędników i w efekcie niezadowolenia społeczeństwa ze sposobu funkcjonowania aparatu państwowego finansowanego *de facto* z podatków obywateli.

W wysoko wykwalifikowanych biurokratach Weber upatrywał szans na realizację swego teoretycznego modelu. Każdy z zatrudnionych w szeregach administracji publicznej powinien pełnić funkcje na zasadach obejmujących między innymi tak istotne kwestie jak: wolność osobista, ściśle wyznaczony zakres obowiązków, dobrowolność sprawowanego stanowiska, kierowanie się przy doborze urzędników ich kompetencjami, regularna dyscyplina oraz kontrola realizowanych zadań².

Weber określił pięć podstawowych cech niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania nowych urzędników:

1. Kompetencje poszczególnych organów są uporządkowane w ramach praw i regulaminów administracyjnych. W związku z tym mamy do czynienia z trwałym zestawem urzędniczych obowiązków, podziałem uprawnień rozkazodawczych oraz przypisaniem im na podstawie reguł niezbędnych środków przymusu;
2. Obowiązuje zasada hierarchizmu. W praktyce oznacza to pionową strukturę organizacyjną determinującą odpowiedzialność organów niższego szczebla przed zajmującymi wyższe miejsce w hierarchii. Zasada ta znajduje także odzwierciedlenie w rzeczywistości w postaci możliwości odwoływania się od decyzji oraz wnoszenia skarg do wyższych instancji;
3. Prowadzona jest dokładna dokumentacja działań podejmowanych przez urzędników, a zajmuje się tym przede wszystkim sztab niższych pracowników administracji tworzących tzw. „biuro”;

¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002, *passim*.

² Ibidem, s. 164–165.

4. Wyspecjalizowana działalność nowoczesnych urzędników wymaga fachowego wykształcenia;
5. Pracownicy w pełni funkcjonującego urzędu powinni skupiać się w ramach ściśle określonych godzin pracy na wykonywaniu powierzonych im zadań, a nie marnować czas na załatwianie prywatnych spraw;
6. Wszystkie czynności urzędowe powinny przebiegać w ramach wyznaczonych, trwałych reguł możliwych do nauczenia się przez pracowników administracji³.

Choć cele przyświecające wdrożeniu modelu Webera były jak najbardziej słuszne, to okazało się, że w zderzeniu ze złożonym środowiskiem funkcjonowania administracji publicznej nie udało się w pełni osiągnąć zamierzonych rezultatów. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy było zbytne skupienie się na sformalizowanych procedurach. W momencie zaistnienia nowej, nieopisanej sytuacji, niezbędne stało się przygotowanie nowych mechanizmów radzenia sobie z nimi. To z kolei rodziło konieczność zatrudnienia dodatkowych urzędników ze względu na wąską specjalizację każdego z nich⁴.

Tym sposobem stopniowo rozrastał się aparat administracyjny, a zatrzymanie tego procesu do dzisiaj stanowi jeden z największych problemów ekspertów zajmujących się funkcjonowaniem państwa. Nieprzerwana ekspansja przyczyniła się również do uwypuklenia innych słabości biurokratycznego systemu. Rosnąca liczba urzędników połączona z pionową strukturą organizacyjną powoduje znaczny wzrost kosztów utrzymania całości systemu. Mnożą się kierownicy odpowiedzialni za poszczególne wydziały, jednostki organizacyjne, grupy zadaniowe itp.

Weber zakładał, że jego model sprawdzi się między innymi dzięki właściwie funkcjonującym mechanizmom kontroli przeciwdziałającym wszelkim patologiom pokroju nepotyzmu czy korupcji. W praktyce jednak kontrola nad tak rozdmuchaną machiną urzędniczą okazała się wręcz niemożliwa. Wysoka specjalizacja poszczególnych pracowników determinowała problemy z ich zastąpieniem w razie niesatysfakcjonującej skuteczności w realizacji zadań. Dawało to im znaczną przewagę nad petentami, co sprzyjało stosowaniu niezgodnych z prawem mechanizmów, w tym pozyskiwaniu korzyści majątkowych w zamian za pomyślne rozpatrzenie wniosku⁵.

Problemy związane z wdrożeniem idealnej biurokracji dobrze obrazują, że stosowanie sztywnych rozwiązań nie zawsze przynosi zamierzone skutki, gdyż dopiero empiryczne doświadczenia pozwalają na dostrzeżenie nowych, nieuwzględnionych na poziomie teoretycznym okoliczności. Z tego względu rozpoczęto poszukiwania bardziej elastycznego rozwiązania pozwalającego na szybsze dostosowanie się administracji publicznej do trudnych do przewidzenia warunków otoczenia.

³ Ibidem, s. 693–695.

⁴ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 15.

⁵ Ibidem, s. 16.

W dużym stopniu na przyspieszenie zmian wpłynął wzrost znaczenia wiedzy oraz technologii w II poł. XX wieku. Te czynniki produkcyjne spowodowały konieczność reformy nie tylko gospodarki, ale i funkcjonowania aparatu państwowego. Znaczny przyrost przekazywanych informacji spotęgował dotychczasowe problemy przypisywane modelowi idealnej biurokracji Webera. Niemożność sprawowania wszystkich funkcji administracyjnych z poziomu centralnego spowodowała znaczny rozwój samorządu terytorialnego⁶.

Stopniowo zyskiwała na znaczeniu debata dotycząca tak istotnych kwestii dla funkcjonowania całego systemu administracji, jak wyznaczenie obszaru kompetencji państwa czy dopuszczalnego zakresu stosowanych regulacji. Coraz więcej osób zaczęło zdawać sobie sprawę, że część zadań przypisywanych sektorowi publicznemu mogłaby zostać urynkowiona, co dałoby szansę na przesunięcie dostępnych środków w kierunku obszarów kluczowych dla zapewnienia ciągłości władzy oraz bezpieczeństwa obywateli. Wśród analizowanej problematyki znalazły się również zagadnienia dotyczące sposobu reprezentacji interesów poszczególnych grup wywierających wpływ na władzę⁷.

W II poł. XX wieku dokonano się przejście od klasycznego modelu administracji publicznej opartego na ścisłym przestrzeganiu procedur, imperatywnych relacjach władzy z obywatelami oraz szybko podejmowanych decyzjach, do zarządzania publicznego kładącego nacisk na zacieśnienie interaktywnych relacji w ramach rozbudowanych sieci koordynacji. Prąd ten znalazł odzwierciedlenie przede wszystkim w dwóch ujęciach: menedżerskim oraz partycypacyjnym zarządzaniu publicznym⁸. Pierwsze z nich przywiązuje szczególną wagę do rozwiązań znanych z sektora prywatnego. Oznacza to, że obywatele wchodzący w interakcję z władzą są postrzegani, jako klienci ubiegający się o usługi publiczne. W związku z tym administracja zawiera kontrakty z podmiotami zdolnymi do zaspokojenia potrzeb danych jednostek w zamian za wynagrodzenie. Znaczącej zmianie uległy również mechanizmy oceny wyników i kontroli. Zdecydowano się na przeniesienie punktu ciężkości z procedur na rzecz osiągniętych wyników, co z kolei przyczynia się do efektywniejszego dysponowania środkami publicznymi i trzymania się dyscypliny finansowej. Niebagatelne znaczenie ma również w tym przypadku ożywienie sektora prywatnego poprzez zapewnienie większej liczby zleceń⁹.

Drugi z istotnych modeli zarządzania publicznego skupia się na partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy. W relacjach z przedstawicielami państwa są oni traktowani jako interesariusze, tj. podmioty będące w pew-

⁶ Ibidem, s. 16–19.

⁷ L. Bresser-Pereira, *State reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Working Paper 1, MARE, Brasilia, 1997.

⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, s. 23.

⁹ Ibidem, s. 25.

nym stopniu zależne od decyzji podejmowanych przez administrację, ale i mogące wywierać na nią wpływ. W praktyce rozwiązanie to opiera się na zapewnieniu jak najszerzego dostępu do aktywnego udziału w procesie stosowania prawa. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest jednak przekształcenie mentalności urzędników oraz podwyższenie obowiązujących standardów etycznych, czyli *de facto* zwrócenie większej uwagi na dobrowolne przestrzeganie norm bez konieczności uciekania się do rygorystycznych przepisów i penalizacji rodzącej dodatkowy opór. Obie zainteresowane strony powinny współpracować zgodnie z zasadami partnerstwa¹⁰.

2. Geneza i znaczenie pojęcia *governance*

Wzrost złożoności relacji między poszczególnymi podmiotami życia społecznego spowodował również powstanie innych nowych nurtów bazujących na porzuceniu skostniałej struktury administracji publicznej na rzecz bardziej elastycznych rozwiązań. Obok wspomnianych modeli zarządzania publicznego stopniowo zyskiwało na popularności określenie *governance*. Jego genezy należy dopatrywać się w średniowieczu (od łac. *gubernantia*), kiedy to utożsamiano je z metodą lub systemem rządzenia¹¹. We współczesnym rozumieniu wykorzystywano je początkowo głównie w Stanach Zjednoczonych, a z czasem rozprzestrzeniło się na inne gospodarki o znaczeniu światowym, a także kraje rozwijające się¹². Od samego początku pojawił się jednak problem ze zdefiniowaniem tego określenia, co wymaga szerszej analizy.

Kwestię tę poruszył między innymi Bop Jessop podkreślając znaczenie dodatkowej przeszkody w postaci trudności związanych z wypracowaniem odpowiednika słowa *governance* w innych językach¹³. Problem ten nie ominął także Polski. Pomimo braku przyjęcia jedyne prawidłowego tłumaczenia, słuszna wydaje się być propozycja Jerzego Hausnera zakładająca stosowanie określenia „współzarządzanie”¹⁴ lub w węższym znaczeniu politycznym „współrządzenie”¹⁵. Obok problemów związanych z tłumaczeniem Jessop zwraca uwagę, że słowo *governance* bywa wykorzystywane w odniesieniu do niejednoznacznego zbioru różnych idei, teorii, praktyk i unormowań, które ulegają częstym modyfikacjom¹⁶.

¹⁰ Ibidem, s. 26–29.

¹¹ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzenie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

¹² G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, Oxford 1998, s. 18.

¹³ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, tłum. B. Kozińska, „Zarządzenie Publiczne” 2007, nr 2 (2), s. 5–11.

¹⁴ Na potrzeby niniejszego artykułu stosowane jest zamiennie określenie „współzarządzanie” jako polski odpowiednik *governance*.

¹⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, s. 405.

¹⁶ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia...*, s. 5–11.

Geneza słowa *governance*, podobnie jak i *government*, odnosi się do metafory sterowania okrętem. Czynność ta znakomicie oddaje ideę sprawowania władzy w burzliwych warunkach. To sternik podejmuje ostateczną decyzję odnośnie kierunku dalszej żeglugi. Jeżeli za jedyny wyznacznik uzna własny interes, to prawdopodobnie skrzywdzi pozostałe osoby znajdujące się na pokładzie. Dla dobra ogółu powinien skonsultować swoje działania ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, szczególnie, gdy rejsowi towarzyszą dodatkowe elementy ryzyka w postaci zmiennych warunków pogodowych czy ograniczonych zapasów jedzenia. Ta metafora podkreśla również znaczenie odpowiedzialności decydenta wobec interesariuszy¹⁷.

Przy ocenie znaczenia określenia *governance* warto również uwzględnić tendencję różnych podmiotów do tworzenia nowych pojęć, aby podkreślić unikatowość proponowanego przez siebie rozwiązania. Z podobnymi praktykami mamy do czynienia przede wszystkim w medialnych wypowiedziach polityków, ale tego typu zjawisko występuje także w świecie nauki.

Początkowo określeń *governance* oraz *government* używano zamiennie w trakcie dyskusji na temat rządzenia. Część autorów podkreśla, że w czasie, gdy pierwotne określenie budziło negatywne skojarzenia w zorientowanym na rynek społeczeństwie, zaczęto szukać nowego, które wniosłoby swoisty powiew świeżości i odsunęło na bok wizję zbiurokratyzowanego urzędu skupiającego się na ścisłym wdrażaniu procedur kosztem jakości obsługi obywateli¹⁸.

Pomimo tych niejasnych początków, z czasem zaczęły wyłaniać się ramy modelu *governance* kładącego nacisk na przeprowadzenie faktycznych reform. Na podstawie wieloletnich dysput ukształtowało się niepisane porozumienie zakładające, że terminem tym określa się ewolucję systemu rządzenia w warunkach rozmywających się granic między publicznym i prywatnym sektorem. Jej esencję stanowi porzucenie uciekania się do autorytaryzmu i wszechobecnych sankcji¹⁹. Dąży się z kolei do stworzenia struktury lub porządku, który nie może być zewnętrznie narzucony, ale jest efektem interakcji między władzą a licznymi, wpływowymi aktorami²⁰.

Inne podejście do zdefiniowania pojęcia *governance* zaproponował Bop Jessop. Jego zdaniem należy rozróżnić dwa ujęcia: szersze oraz węższe. Pierwsze z nich dotyczy sposobów radzenia sobie z koordynacją złożonych oraz współzależnych działań i czynności podporządkowanych w znacznej mierze różnicom między aktorami uczestniczącymi w ich realizacji. Z kolei węższe ujęcie jest utożsamiane z refleksyjną samoorganizacją wyróżniającą się substancjalną i proceduralną racjonalnością w trakcie rozwiązywania pro-

¹⁷ B.G. Peters, *Governance as political theory*, Working Paper nr 20. „Jerusalem Papers in Regulation & Governance”, Jerozolima 2010, s. 3–4.

¹⁸ G. Stoker, *Governance as theory...*, s. 18.

¹⁹ *Ibidem*, s. 18.

²⁰ J. Kooiman, M. van Vliet, *Governance and Public Management*, w: K. Eliassen, J. Kooiman, *Managing Public Organisations (2nd edition)*, Londyn 1993, s. 64.

blemów koordynacyjnych. Opiera się ona na prowadzeniu dialogu, którego efektem powinno być wynegocjowanie trwałego porozumienia dotyczącego wspólnego korzystania z zasobów oraz skutecznego współdziałania²¹.

Próbę znalezienia wspólnego mianownika różnych definicji pojęcia *governance* podjął Roderick Rhodes. Jego zdaniem model ten charakteryzuje się między innymi współzależnością między organizacjami rozmywając granicę między państwem a sektorem prywatnym i społecznym. Między członkami sieci dochodzi do ciągłych interakcji spowodowanych głównie koniecznością wymiany zasobów oraz negocjacji wspólnych zamiarów. Interakcje te opierają się przede wszystkim na zaufaniu oraz ustalonych wspólnie zasadach. Według Rhodesa sieci, w ramach których kooperują aktorzy powinny odznaczać się znacznym stopniem niezależności od państwa. W opinii autora czynniki te trafnie charakteryzują specyfikę modelu współzarządzania²².

W ramach dotychczasowych rozważań stosunkowo często pojawiało się określenie interaktywnego sposobu rządzenia, które stanowi jedną z podstaw idei *governance*. Dla lepszego zrozumienia tego modelu warto porównać go z antagonistycznym podejściem imperatywnym.

Imperatywny sposób sprawowania władzy zakłada stosowanie przymusu w stosunku do podległych podmiotów w celu przeforsowania decyzji uznanych przez wydającego je za jedyne słuszne i warte wypróbowania w praktyce. Problem polega na tym, że biorąc pod uwagę skomplikowanie współczesnego świata oraz ograniczone możliwości pozyskiwania wiedzy przez centralne ośrodki władzy, są to często swoiste eksperymenty stwarzające ryzyko wywołania odwrotnych do zamierzonych skutków. Decydent ignoruje zdanie innych podmiotów wychodząc z (najczęściej błędnego) założenia, że potrafi dokonać racjonalnego oglądu sytuacji. Problem pojawia się w momencie, gdy część z adresatów zaczyna sprzeciwiać się takiemu sposobowi sprawowania władzy i buntuje się. W takim wypadku władza może odwołać się do podległego jej aparatu przymusu w celu przekonania oponentów przy użyciu siły do prezentowanych przez nią poglądów. Kwestia ta pokazuje, że skuteczność w podejmowaniu imperatywnych działań zależy w znacznej mierze od umiejętności przekonywania niezdecydowanych lub negatywnie nastawionych jednostek, co nierzadko oznacza konieczność ograniczenia ich autonomii i swobód obywatelskich²³.

Całkiem odmiennie podchodzą do kwestii sprawowania władzy zwolennicy interaktywnego modelu. Mamy tu do czynienia z zaangażowaniem wielu aktorów w proces podejmowania decyzji, co powinno w założeniu przyczynić się do poprawy jej jakości i przydatności dla całej społeczno-

²¹ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia...*, s. 9–10.

²² R. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, nr XLIV, s. 660.

²³ *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, J. Hausner (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 16–17.

ści. Decydent pełni rolę jednego z uczestników dyskursu starającego się przekonać pozostałych do własnych poglądów. Zasadnicza różnica polega na tym, że wszystkie podmioty między którymi dochodzi do interakcji są traktowane jako autonomiczne jednostki i nie stosuje się do nich narzędzi przymusu, gdyż mogłyby one jedynie przyczynić się do pogłębienia różnic, a nie wypracowania porozumienia. Przygotowywane ustalenia obejmują zarówno aktorów podległych władzy, jak i pozycji decydenta. W ujęciu interaktywnym sukces zależy przede wszystkim od zdolności wszystkich uczestników do przyswojenia sobie nowych zasad dotyczących wzajemnych interakcji oraz podjęcia próby stworzenia efektywnych rozwiązań w ramach tego procesu²⁴.

Według propozycji J. Hausnera, model interaktywnego rządzenia opiera się na trzech filarach:

- funkcjonalnym zróżnicowaniu uczestników systemu społecznego, co przyczynia się do występowania między nimi interakcji, jeżeli zaczną stosować odpowiednie narzędzia instytucjonalne. Pomimo występujących różnic zastosowanie interaktywnego rządzenia pozwala na koordynowanie ich działań i w efekcie sprzyja kooperacji;
- sieciach koordynacji pozwalających na nawiązanie wzajemnych kontaktów przez autonomiczne jednostki. Intensyfikacja relacji między nimi objawia się powstawaniem przestrzeni sprzyjającej komunikacji dotyczącej zarówno podstawowych informacji, jak i ich interpretacji. W efekcie dochodzi do wspomnianego rozmywania się granic między poszczególnymi sektorami;
- rekursywnej racjonalności rozumianej jako umiejętność korygowania podjętych decyzji i działań nabytych na podstawie doświadczeń i obserwacji innych aktorów znajdujących się w podobnej sytuacji. Zdolność ta pozwala na skuteczne dostosowanie się do zdarzeń zachodzących w warunkach zmiennego otoczenia i tym samym przyczynia się do przetrwania całego systemu²⁵.

W tym momencie nasuwa się pytanie: jakie należy spełnić warunki, aby udało się na trwałe wdrożyć model interaktywnego rządzenia? Bop Jessop, Klaus Nielsen oraz Ove K. Pedersen uważają, że do najistotniejszych z nich należą: stosunkowo symetryczne rozdzielenie władzy między kluczowymi aktorami społecznymi, brak możliwości ich wycofania się, rozwiązanie kwestii konfliktu klasowego, funkcjonowanie rozproszonej, zdecentralizowanej władzy państwowej, co najmniej częściowa kulturowa jednorodność pozwalająca na sprawny proces komunikacji oraz osiągnięcie porozumienia²⁶.

Zapewnienie tych wszystkich elementów wymaga wiele czasu i powinno odbywać się w ramach stopniowej ewolucji. Przykład rozwiązań sprzyja-

²⁴ Ibidem, s. 16–17.

²⁵ Ibidem, s. 24–25.

²⁶ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, s. 413.

jących wdrożeniu samorefleksyjnych mechanizmów stanowiących podstawę interaktywnego rządzenia, a zatem również idei *governance*, przedstawił Jessop opisując cztery główne czynniki:

- stosowanie modeli mających na celu uproszczenie skomplikowanego świata, ale jednocześnie odzwierciedlających zachodzące w nim procesy i zarazem pozostających w zgodzie z założeniami współzarządzania. Jedną z ich najistotniejszych funkcji powinno być wskazywanie zagrożeń związanych z efektami ubocznymi podejmowanych przez decydentów działań;
- skupienie się na rozwoju zdolności poszczególnych aktorów do interaktywnego uczenia się koordynacji relacji i procesów zachodzących w zmiennym środowisku. Powinno się do tego przyczynić stosowanie narzędzi *governance*, które pozwalają na skuteczne reagowanie na nieoczekiwane zakłócenia;
- opracowanie metod pozwalających na koordynację działań sił społecznych reprezentujących odmienne postawy, w ramach różnych horyzontów czasu i przestrzeni, a także w różnych obszarach podejmowanych aktywności. Ich skuteczność zależy od wykorzystania samoorganizacji przez samorefleksyjne podmioty, co ma w założeniu przyczynić się do podtrzymania funkcjonowania tej struktury i rozwiązania problemów dotyczących niespójności między działaniami i interesami poszczególnych uczestników procesu²⁷;
- ustanowienie powszechnie uznawanej postawy warunkującej podejmowanie indywidualnych działań oraz współistniejącego z nią systemu tzw. metarządzenia polegającego na rozstrzygnięciu sposobu kierowania osobami czy instytucjami odpowiedzialnymi za kształtowanie i modyfikowanie reguł współzarządzania²⁸.

W efekcie powinno to doprowadzić do stabilizacji całego postępowania najistotniejszych aktorów społecznych. Zyskujemy w ten sposób lepszy wgląd w występujące problemy i posiadane zasoby, co daje podstawy do sprawniejszej koordynacji. Przedstawiając te założenia Jessop podkreśla, że ich skuteczność zależy w znacznej mierze od przedmiotu dyskursu, a także podmiotów biorących w nim aktywny udział²⁹.

3. Dylematy związane z wdrażaniem modelu *governance* w administracji publicznej

Problemy ze współzarządzaniem nie kończą się na definicji. Jak przystało na nową teorię, pierwsze próby zastosowania jej w praktyce napotkały na szereg mniej lub bardziej istotnych przeszkód. Gerry Stoker przedsta-

²⁷ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia...*, s. 13–14.

²⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, s. 416–417.

²⁹ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia...*, s. 13–14.

wił pięć najważniejszych dylematów wynikających z głównych problemów związanych z wdrażaniem idei *governance*. Ich zestawienie przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Problemy i twierdzenia dotyczące idei *governance* wg Gerry'ego Stokera

Problemy związane z wdrażaniem modelu <i>governance</i>	Twierdzenia dotyczące idei <i>governance</i>
Występuje sprzeczność między kompleksową rzeczywistością, w której podejmowane są decyzje w oparciu o idee <i>governance</i> oraz normatywnym kodem używanym do wyjaśniania i legitymowania władzy.	<i>Governance</i> odnosi się do kompleksowego zestawu instytucji i aktorów pochodzących zarówno z, jak i spoza aparatu władzy.
Rozmywanie się odpowiedzialności może prowadzić do unikania winy oraz szukania kozła ofiarnego.	<i>Governance</i> dostrzega rozmywanie się więzi i odpowiedzialności w celu przeciwdziałania społecznym i ekonomicznym problemom.
Zależność od władzy zaostrza problem niezamierzonych przez rządzących konsekwencji.	<i>Governance</i> wskazuje na zależność od władzy pojawiającą się w relacjach między instytucjami zaangażowanymi w kolektywne podejmowanie działań.
Rozwijanie się samozarządzających się sieci zwiększa trudności związane z przypisaniem odpowiedzialności.	<i>Governance</i> stawia na autonomiczne samozarządzające się sieci aktorów.
Nawet w sytuacji, gdy rządzący w elastyczny sposób sterują kolektywnymi działaniami, mogą wystąpić niepowodzenia.	<i>Governance</i> dostrzega zdolność do wykonywania zadań, która nie opiera się na skłonności władzy do wydawania rozkazów oraz wykorzystywania własnego autorytetu. Zamiast tego postrzega władzę jako zdolną do użycia nowych narzędzi i technik do sterowania oraz przewodzenia pozostałym aktorom.

Źródło: opracowanie własne na podst.: G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, Oxford 1988, s. 18–19.

Zdaniem Stokera *governance* odnosi się do kompleksowego zestawu instytucji i aktorów pochodzących zarówno z, jak i spoza aparatu władzy. Klasyczne podejścia do sprawowania władzy często nie uwzględniają złożoności współczesnego aparatu państwa i w związku z tym zakładają istnienie scentralizowanego ośrodka władzy. Za przykład podaje brytyjski model westminsterski nieradzący sobie z kompleksową rzeczywistością, w której występują liczne centra oraz zdywersyfikowane połączenia między agencjami znajdującymi się na poziomie lokalnym, regionalnym, państwowym oraz ponadpaństwowym. *Governance* zwraca również szczególną uwagę na rosnące znaczenie prywatnego sektora oraz instytucji pozarządowych objawiające się w formie między innymi partnerstwa publiczno-prywatnego oraz kontraktów. Podejście to przenosi środek ciężkości z nadmiernego

formalizmu oraz perspektywy „jak powinno być” na postępowanie oraz analizę „jak jest”. Taka zmiana jest konieczna, aby w pełni pojąć złożoność zachodzących relacji, które są trudne do zrozumienia dla indywidualnych decydentów.

Governance wskazuje na rozmywanie się więzi i odpowiedzialności w celu przeciwdziałania społecznym i ekonomicznym problemom. Zwiększająca się kompleksowość otoczenia przyczyniła się do przesunięcia odpowiedzialności z sektora publicznego w kierunku prywatnego i organizacji pozarządowych, czyli *de facto* społeczeństwa. Współzarządzanie zakłada trwałą zmianę tej sytuacji, gdyż system państwa opiekuńczego okazał się być nieskuteczny przede wszystkim ze względu na ograniczone środki, brak zdolności do koordynacji tej polityki i promowanie pasywnej postawy obywateli żyjących ze świadczeń pomocowych. Ich otrzymywanie powinno być połączone z przejściem na siebie pewnej odpowiedzialności. Tym samym *governance* promuje aktywne obywatelstwo i debatę na temat roli społeczności w prawidłowym funkcjonowaniu całego systemu. Rosnące znaczenie w ostatnich latach wolontariatu, organizacji *non-profit* oraz *not-for-profit* i innych podmiotów zaliczanych obecnie do ekonomii społecznej, powoduje zacieranie się granic między sektorem publicznym i prywatnym. Powinno się docenić ich znaczenie dla realizacji zbiorowych potrzeb, zarezerwowanych do tej pory dla państwa, bez konieczności odwoływania się do władzy autorytarnej czy formalnego systemu kontroli.

Jak zauważa Stoker, *governance* identyfikuje zależność od władzy pojawiającą się w relacjach między instytucjami zaangażowanymi w kolektywne podejmowanie działań. Kwestia ta ma istotne znaczenie z powodu wzajemnej zależności podmiotów uczestniczących we wspólnym podejmowaniu decyzji, konieczności negocjacji oraz wymiany przez nie zasobów w celu osiągnięcia konsensusu oraz zaakceptowania zasad gry. W przypadku współzarządzania nie występuje ryzyko łatwego przejścia dowodzenia przez jeden podmiot dysponujący znaczną siłą przetargową, ale istnieją pewne tendencje, najczęściej ze strony przedstawicieli najwyższych szczebli władzy, do prób wywierania znacznego wpływu na pozostałych aktorów. Rządzenie w ujęciu *governance* zawsze odbywa się w formie interaktywnych, a nie imperatywnych relacji, gdyż zakłada się brak posiadania całościowej wiedzy oraz wystarczających zasobów do zdominowania procesu decyzyjnego przez jeden podmiot. Z tego względu konieczne jest zastosowanie różnych form partnerstwa: od delegowania przez władzę zadań innym aktorom (zlecający nie ma pewnych informacji odnośnie spodziewanego zachowania wykonawcy), przez wewnątrzorganizacyjne negocjacje (istnieje ryzyko różnego postrzegania ostatecznych ustaleń przez poszczególne podmioty), po systemową koordynację.

Ponadto *governance* stawia na autonomiczne samozarządzające się sieci aktorów. W *governance* kluczową rolę odgrywają relacje partnerskie w ra-

mach uformowanych samorządzących się sieci. Ich zadaniem jest nie tyle wpływanie na decydentów, co faktyczne realizowanie całego procesu wdrażania wspólnie ustalonych rozwiązań. Wszyscy aktorzy zyskują dodatkową zdolność do działania wynikającą z połączenia zasobów, umiejętności i zamierzeń dla osiągnięcia pożądanego rezultatu. Taka swoista długookresowa koalicja nosi miano reżimu. Jeżeli uda mu się uzyskać przywództwo w ramach danej społeczności i osiągnąć swoisty monopol w podejmowaniu decyzji, to w ten sposób funkcjonująca sieć jest najlepszym przykładem powstawania systemu *governance*. Trudność zbudowania właściwego reżimu zależy w znacznej mierze od przyświecających mu celów. Jeżeli są one stosunkowo radykalne, to ich skuteczne działanie będzie wymagało zaangażowania dodatkowych środków.

Według Stokera, *governance* uwzględnia zdolność do wykonywania zadań, której podstawą nie są skłonności władzy do wydawania rozkazów oraz wykorzystywania własnego autorytetu. Zamiast tego postrzega on władzę, jako zdolną do użycia nowych narzędzi i technik do sterowania oraz przewodzenia pozostałym aktorom³⁰.

Idea *governance* zakłada nowe miękkie formy sprawowania władzy. G. Stoker przedstawiając kluczowe zadania państwa w tym ujęciu odwołuje się do propozycji Jana Kooimana oraz Martijna van Vlieta zawierającej:

- (de)kompozycję i koordynację obejmującą definiowanie sytuacji, identyfikowanie kluczowych interesariuszy, a następnie tworzenie efektywnych połączeń między istotnymi partnerami;
- kolaborację i sterowanie utworzonymi relacjami dla osiągnięcia zamierzonych celów;
- integrację i regulację rozumianą jako działanie ponad indywidualnymi subsystemami, unikanie negatywnych efektów ubocznych oraz opracowywanie mechanizmów pozwalających na skuteczną koordynację³¹.

Władza publiczna dążąca do realizacji idei *governance* musi zmierzyć się z dominującym dotychczas hierarchicznym sposobem myślenia. Jednakże, nawet jeśli uda się uzyskać odpowiednie podejście, to wciąż istnieje ryzyko porażki. Trudności związane ze współpracą ze społeczeństwem obywatelskim oraz pewne niedoskonałości organizacji funkcjonujących na styku trzech sektorów (publicznego, prywatnego i społecznego) mogą prowadzić do niekorzystnych rezultatów. Dodatkowy problem wiąże się z nieskutecznością przywództwa, różnicami w horyzoncie czasowym poszczególnych aktorów oraz występującymi między nimi konfliktami. Z tego względu konieczne jest nie tyle stworzenie na nowo mechanizmów rządzenia, lecz szersza analiza instytucji oraz struktur ekonomicznych i społecznych, w ramach których miałyby zostać zrealizowane zasady współzarządzania³².

³⁰ G. Stoker, *Governance as theory...*, s. 23–24.

³¹ J. Kooiman, M. Van Vliet, *Governance and Public...*, s. 66.

³² G. Stoker, *Governance as theory...*, s. 25–26.

W przezwyciężeniu tych trudności może pomóc lista pożądaných reguł autorstwa Roberta Goodina obejmująca między innymi rewizjonizm, odporność czy zmienność wynikającą ze skłonności do eksperymentowania. W założeniu cechy te mają pomóc w stworzeniu zrównoważonych instytucji, które są zdolne do ewolucji, uczenia się i adaptacji w ramach zmiennych warunków otoczenia³³. Otwartą kwestią pozostaje jednak sposób przełożenia tych teoretycznych zasad na rzeczywiste sytuacje.

G. Stoker konkluduje, że choć jego twierdzenia opierają się na pewnych uproszczeniach, to stanowią swoistą mapę-przewodnik ukazujący problematykę implementacji *governance*. Jego zdaniem jedną z kluczowych kwestii stanowi także uwzględnienie specyficznych dla poszczególnych krajów warunków determinujących w znacznej mierze skuteczność tego podejścia³⁴.

Bardziej uniwersalne oraz elastyczne podejście do modelu współzarządzania niż Stoker prezentuje Brainard Guy Peters. Jego zdaniem błędem jest marginalizowanie roli państwa w ramach procesu podejmowania decyzji w zgodzie z zasadami współzarządzania. Próby zepchnięcia go na dalszy plan okazały się z reguły niewłaściwe ze względu na unikatowe przywileje zarezerwowane dla władzy publicznej istotne w trakcie tego procesu.

Podstawowym argumentem przemawiającym za zapewnieniem centralnej roli państwu podczas kolektywnego podejmowania decyzji jest jego monopol na użycie prawnych środków przymusu. W pierwszym momencie może się to wydawać całkowitym zaprzeczeniem idei interaktywnego rządzenia, ale Peters ma w tym wypadku na myśli radzenie sobie z problemami wynikłymi w trakcie negocjacji toczących się między zróżnicowanymi aktorami reprezentującymi odmienne poglądy. Taki rodzaj przywództwa przyczynia się w założeniu do załagodzenia sporu i umożliwia uzyskanie konsensusu. Radzeniu sobie z konfliktami sprzyja również oparcie się na ustanowionych *ex ante* zasadach zawartych między innymi w konstytucji³⁵.

Z punktu widzenia społeczeństwa jednym z głównych zadań państwa jest osiągnięcie celów poprzez tworzenie mechanizmów pozwalających na implementację wspólnej polityki służącej ich realizacji. Dla spełnienia tego postulatu konieczne jest wypełnienie szeregu funkcji. B.G. Peters sugeruje, że w przypadku *governance* są one podobne do klasycznych oczekiwań względem władzy. Proponuje on cztery następujące działania/funkcje mające zapewnić efektywne wdrożenie modelu *governance*: selekcję celów, pogodzenie celów i ich koordynację, implementację, sprzężenie zwrotne i odpowiedzialność.

W przypadku selekcji celów B.G. Peters odnosi się do przytoczonej na początku artykułu metafory ze sterowaniem statkiem. Skuteczne sterowanie wymaga wiedzy odnośnie pożądanego kierunku. Realizowanie tej funkcji

³³ R. Goodin, *Institutions and their Design*, w: R. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

³⁴ G. Stoker, *Governance as theory...*, s. 26.

³⁵ B.G. Peters, *Governance as political theory...*, s. 3–5.

może ograniczyć się do samych publicznych aktorów lub uwzględnić również sektor społeczny. Kluczowe znaczenie ma również właściwe połączenie wybranych celów na poszczególnych szczeblach – od wizji, przez strategiczne, po właściwe działania. Wielu aktorów biorących udział w procesie rządzenia posiada indywidualne cele i w związku z tym *governance* wymaga obrania pewnych priorytetów i koordynowania służących ich realizacji działań. Decyzje podjęte w ramach dwóch pierwszych etapów muszą zostać wdrożone, co wymaga zastosowania pewnej formy implementacji. Działanie to może zostać przeprowadzone samodzielnie przez państwo lub ewentualnie we współpracy ze społecznymi aktorami. Ostatecznie, zarówno indywidualne podmioty, jak i instytucje zaangażowane w proces *governance* muszą wyciągnąć wnioski z podjętych przez nie akcji. Jest to istotne z punktu widzenia poprawy jakości podejmowanych decyzji oraz demokratycznej odpowiedzialności. Realizacja tego etapu wymaga jednak zastosowania zasad i narzędzi sprzyjających powstawaniu sprzężenia zwrotnego, które powinny zostać opracowane już na etapie przygotowań³⁶.

Funkcje zaprezentowane przez Petersa mają jedynie podstawowy charakter – stanowią swoiste ramy, które należy doprecyzować w przypadku konkretnych typów procesów podejmowania decyzji, mobilizacji zasobów czy implementacji. Autor ten twierdzi, że choć niepozbawiony niedoskonałości, to model *governance* posiada szereg właściwości przemawiających za tezą jego istotności w kontekście nauk politycznych. Liczne sposoby rozumienia tego pojęcia wbrew pozorom stanowią o jego sile, gdyż ich połączenie pozwala nierzadko na osiągnięcie bardziej pożądaných efektów. Peters stwierdza, że model *governance* może prowadzić do stworzenia bazy dla ogólnych porównań. Próby wdrożenia współzarządzania są podejmowane w zróżnicowanych państwach i obejmują szeroki zakres przedmiotowy. Z tego względu każda ze społeczności musi wypracować własny sposób podejmowania wspólnych decyzji oraz rządzenia. Tego typu rozwiązania podsuwa właśnie *governance*. Korzystając z odmiennych podejść i wizji możemy je porównać, aby dostrzec te odpowiadające naszym potrzebom. Pozwala to na wstępne określenie ewentualnych skutków zastosowania poszczególnych opcji. Czynniki ten okazuje się również istotny na etapie wybierania podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Współzarządzanie sprzyja odrzuceniu na bok postrzegania aktorów publicznych i społecznych jako alternatywnych w stosunku do siebie. Zamiast zmniejszenia znaczenia jednych na rzecz drugich lepiej skupić się na zapewnieniu jak najefektywniejszych relacji między nimi dla korzyści wynikających z synergii. Podobna logika wydaje się być zasadna także na szczeblu relacji międzynarodowych opierającym się w znacznej mierze na nieformalnych instrumentach.

³⁶ Ibidem, s. 6–7.

Ponadto zdaniem B.G. Petersa, *governance* pozwala na łączenie zróżnicowanych obszarów w ramach polityki komparatywnej. Wkładem tej teorii jest integrowanie licznych kwestii oraz obszarów w ramach polityki komparatywnej (opierającej się na metodach porównawczych), co przyczynia się do stworzenia bardziej spójnej całości w ramach danej subdyscypliny. W gruncie rzeczy poszczególne wymiary nauk politycznych sprowadzają się do jakiejś formy rządzenia, a więc dzięki temu wspólnemu mianownikowi można osiągnąć szereg korzyści integrując różne dziedziny wiedzy. W praktyce proces ten dokonuje się poprzez zaangażowanie zróżnicowanych aktorów reprezentujących poszczególne szkoły myślenia. Mamy z nim do czynienia nie tylko w ramach polityki komparatywnej, ale również w innych gałęziach nauki, np. przytaczanych wcześniej relacjach międzynarodowych, gdzie zyskuje na znaczeniu tzw. miękkie prawo. Do teorii *governance* odwołują się także ekonomiści czy socjologowie analizujący jej wpływ na społeczeństwo.

Poza integrowaniem szerokiego zakresu nauk w ramach polityki komparatywnej, współzarządzanie odgrywa niebagatelną rolę w łączeniu różnych podejść do samej politologii i pewnych aspektów innych nauk społecznych. *Governance* lepiej sprawdza się w identyfikowaniu problemów niż ich wyjaśnianiu. Z tego względu niezbędne jest wykorzystanie innych rozwiązań dotyczących procesu podejmowania decyzji, jeżeli chcemy zrozumieć jego wewnętrzną dynamikę. Podobnie wygląda sytuacja z każdym podejściem do nauk politycznych, gdyż nie ma jednej idealnej teorii wyjaśniającej wszystkie zjawiska. Stąd konieczna jest ich integracja.

Idea *governance* w pewnym stopniu pozwala również na zintegrowanie empirycznych i normatywnych kwestii poruszanych w ramach nauk politycznych. Wyobrażenie współzarządzania opiera się częściowo na normatywnych elementach, jeśli za podstawowe założenie przyjmiemy poprawę jakości życia obywateli oraz sukces państwa w sprawowaniu powierzonych mu zadań. Osiągnięcie tych celów zależy w rzeczywistości w znacznej mierze od tego, czy uda się wdrożyć model *governance* w taki sposób, aby zapewnić jak najskuteczniejsze sprawowanie władzy. Zdaniem Petersa normatywny charakter tej idei jest szczególnie widoczny w popularyzowanym w ostatnich latach tzw. *good governance* kładącym większy nacisk na ograniczenie zjawiska korupcji, jako jednego z głównych czynników wpływających na efektywność rządzenia. Pojęcie to bywa również związane z istnieniem państwa dostarczającego szeroki zakres usług publicznych, co z kolei nawiązuje do idei państwa opiekuńczego. Różne sposoby postrzegania *good governance* powodują, że ciężko jednoznacznie stwierdzić, co stanowi jego podstawę. Z punktu widzenia nauk politycznych, ale i społecznych powinno się je odnosić do skuteczności realizowania celów polityki publicznej³⁷.

³⁷ Ibidem, s. 8–14.

Podsumowanie

Ostatnie dziesięciolecie pokazuje, że współzarządzanie stało się współcześnie jedną z popularniejszych idei funkcjonowania administracji publicznej. Najważniejsze założenie tego modelu (interaktywny sposób sprawowania władzy bazujący na wspólnym podejmowaniu decyzji przez administrację publiczną i aktorów reprezentujących obywateli, przedsiębiorców etc.) okazuje się być jednak również jego największą słabością (wydłużenie procesu decyzyjnego, trudność z osiągnięciem konsensusu). Z tego względu pojawiają się kolejne pomysły odwołujące się do klasycznych rozwiązań Maksa Webera w postaci m.in. neoweberyzmu. Niezależnie od tych trendów wydaje się jednak, że *governance* wciąż pozostaje jedną z kluczowych teorii dla współczesnego myślenia o administracji publicznej.

Bibliografia

- Bresser-Pereira L., *State reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Working Paper 1, MARE, Brasilia, 1997.
- Goodin R., *Institutions and their Design* w: R. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge 1996.
- Peters B.G., *Governance as political theory*, Working Paper nr 20, „Jerusalem Papers in Regulation & Governance”, Jerozolima 2010.
- Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, Kraków 2001.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzenie Publiczne” 2007, nr 1.
- Jessop B., *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, tłum. B. Kozińska, „Zarządzenie Publiczne” 2007, nr 2 (2).
- Kooiman J., Van Vliet M., *Governance and Public Management*, w: *Managing Public Organisations (2nd edition)*, Londyn 1993.
- Rhodes R., *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, Vol. XLIV.
- Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, Oxford 1998.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002.

Model współzarządzania (*governance*) i problemy
dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej

Streszczenie

Artykuł ukazuje najważniejsze aspekty teoretyczne modelu *governance*, stanowiącego obecnie jeden z najistotniejszych nurtów myślenia o funkcjonowaniu administracji publicznej. Autor przyjmuje za punkt wyjścia odejście od klasycznego, weberowskiego modelu idealnej biurokracji w kierunku interaktywnych form sprawowania wła-

dzy (m.in. *new public management*). Następnie przedstawia genezę współzarządzania z uwzględnieniem problemu zdefiniowania analizowanego modelu oraz najistotniejsze cechy tego rozwiązania. Autor przywołuje również pięć najważniejszych dylematów wynikających z problemów związanych z wdrażaniem modelu *governance* w administracji publicznej, zaproponowanych przez G. Stokera oraz podejmuje próbę ukazania możliwości ich rozwiązania dzięki uniwersalności oraz elastyczności idei współzarządzania.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, *governance*, interaktywne rządzenie, weberyzm, zarządzanie publiczne.

The governance model and problems regarding its implementation in public administration

Abstract

The article showcases the most important theoretical aspects of the governance model, currently one of the most important streams of thought concerning the functioning of public administration. The author's starting point is to abandon the classic Weberian model of perfect bureaucracy in favour of interactive forms of rule (e.g. new public management). He then presents the origin of the governance model, taking into consideration the problem of defining the model in question and the most important features of this solution. The author also mentions the five most important dilemmas resulting from the problem-fraught introduction of the governance model in public administration, first proposed by G. Stoker, and seeks to present some solutions making use of the universality and versatility of the notion of governance.

Keywords: public administration, governance, interactive governance, Weberianism, public management.