

# Bob Jessop

---

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

---

Zarządzanie Publiczne nr 2 (2), 5-26

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bob Jessop

## Promowanie „dobrego rządzenia”<sup>1</sup> i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia<sup>2</sup>

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

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

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

Lancaster University.

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

<sup>2</sup> Przełożył Bartosz Kozina.

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

cym się z oczywistością teoretycznym punktem wyjścia dla analizy współczesnych społecznych przeobrażeń lub praktycznym – do radzenia sobie z kompleksowością. Ten właśnie paradoks chciałbym zgłębić i rozstrzygnąć w swoich rozważaniach dotyczących współzarządzania, mając na celu przede wszystkim rozpoznanie natury i ograniczeń współzrządzenia oraz metarządzenia (*metagovernance*) w złożonym świecie. Rozwinę swoje ogólne argumenty w odniesieniu do koncepcji „dobrego rządzenia” (*good governance*), która jest ciekawym przykładem konstytuowania się i nadawania etycznego wymiaru dyskursowi i praktyce współzrządzenia<sup>3</sup>.

## 1. Niejasne kategorie i chybione praktyki

Od końca lat 70. obserwujemy rosnące zainteresowanie tym, czy i jak nowe formy współzarządzania mogą wzmocnić zdolność państwa wobec rosnącej kompleksowości i/lub czy i jak mogą one zapewnić nowe sposoby przezwyciężenia starych problemów, które powojenny państwowy interwencjonizm i bliższy teraźniejszości nawrót do sił rynkowych pozostawiły – jak się wydaje – nierozwiązane lub jeszcze je zaostrzyły<sup>4</sup>. To w tym właśnie kontekście poję-

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

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

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

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

korporacyjnego w gospodarce, zarządzania klinicznego w medycynie, zarządzania szkołami i uniwersytetami, samoregulację środowiska naukowego czy zarządzanie w sporcie. Narastające zainteresowanie relacjami pomiędzy tymi systemami jest odzwierciedlane również w nowych koncepcjach dotyczących koordynacji działań zbiorowych. Odnosi się do „potrójnej spirali” (*triple helix*) formowanej przez rząd, biznes i uniwersytety, dążenia do „wspólnego myślenia” (*joined-up thinking*) w zakresie promowania międzynarodowej konkurencyjności oraz rzadkiej w praktyce efektywnej międzysystemowej współpracy w promowaniu zrównoważonego rozwoju. Oprócz wyraźnego użycia terminu „koordynacja działań zbiorowych” (*governance*), do opisanía tych kwestii swobodnie używane są również analogiczne terminy, takie jak: sterowanie, sieci koordynacji (*networks*), uczestnictwo interesariuszy (*stakeholding*) oraz partnerstwo<sup>5</sup>. Także wymiar społeczeństwa obywatelskiego nie zniknął z obszaru fascynacji nowymi formami współzarządzania. Wraz z rosnącą pluralizacją indywidualnych i zbiorowych tożsamości i mnożeniem się ruchów społecznych, społeczeństwo obywatelskie jest również widziane jako owoc rozwijania się nowych form koordynacji. Wiąże się to z ciągłym poszukiwaniem form włączania (*inclusion*) w proces polityczny, wykraczających poza związek obywateli z ich suwerennym państwem oraz form partycypacji, które umożliwiłyby różnym interesariuszom wywieranie wpływu na działanie także innych systemów. Społeczeństwo obywatelskie jako takie jest bogatym i nieuporządkowanym zbiorem wielorakich i ścierających się identyfikacji, które mogą zostać zmobilizowane zarówno dla pro-, jak i dla antysystemowych celów. Dla ogarnięcia tego ogromnego kompleksu sformułowane są zalecenia użycia nowych form koordynacji działań zbiorowych w celu ukierunkowania interakcji między funkcjonalnymi systemami i wymiarem życia codziennego, w odpowiedzi na takie zjawiska, jak: kryzys ekologiczny, dialektyka globalizacji-regionalizacji, wykluczenie społeczne czy społeczeństwo wysokiego ryzyka.

lizacji-regionalizacji, wykluczenie społeczne czy społeczeństwo wysokiego ryzyka.

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

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

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

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

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

nych, praktycznych, filozoficznych i normatywnych obiektów.

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

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

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

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

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

teoretycznych i praktycznopolitycznych. Chodzi tu o to, jaki jest najlepszy sposób na ich powiązanie bez a) sprowadzania jednego do drugiego b) podporządkowania (*subjecting*) paradygmatu praktycznopolitycznego czysto teoretycznej krytyce lub bezpośredniego wyprowadzania praktycznopolitycznych wskazówek z paradygmatu teoretycznego oraz c) stawiania się ofiarą (*falling prey*) normatywnego założenia, że praktyczna konieczność współzarządzania usprawiedliwia każdą i wszystkie jego formy<sup>6</sup> lub też fatalistycznego argumentu, że praktyczna niemożliwość w pełni skutecznego współzarządzania dyskwalifikuje wszelkie jego formy.

## 2. Wyjaśnienie pewnych kwestii konceptualnych

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

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

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

Pożyteczne będzie w tym miejscu wyróżnienie trzech głównych form koordynacji złożonych wzajemnych współzależności: koordynacji *ex post* poprzez wymianę (przykładem jest anarchia rynku), koordynacji *ex ante* poprzez imperatywne władztwo (przykładem hierarchiczna firma, organizacja lub państwo) oraz refleksyjnej samoorganizacji (przykładem jest heterarchia<sup>8</sup> podtrzymywana przez wynegocjowane porozumienie w kwestii rozwiązywania złożonych problemów, w ramach korporatystycznego ładu lub horyzontalnych sieci umożliwiających koordynację kompleksowego podziału pracy). To właśnie ten trzeci typ koordynacji traktuję dalej jako współzarządzanie w wąskim znaczeniu.

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

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

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

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

### Schemat 1. Modalności współzarządzania

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

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

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

określające relacje międzyorganizacyjne są również uprawnione do reprezentowania swoich organizacji i negocjowania w ich imieniu strategii prowadzących do pozytywnej koordynacji międzyorganizacyjnej. Inna płaszczyzna kompleksowości jest stanowiona poprzez między-systemowe sterowanie, ze swej natury bardziej programowe, misyjne, zdecentralizowane oraz wielokontekstualne (*context-mediated*). W tym przypadku „redukcja szumów” i negatywnej koordynacji są ważnymi środkami współzarządzania. Podczas gdy „redukcja szumów” wymaga zastosowania praktyk, które ułatwiają komunikację i wzajemne zrozumienie pomiędzy aktorami i organizacjami ukierunkowanymi na różne cele operacyjne i racjonalności, negatywna integracja powoduje konieczność wzięcia pod uwagę możliwych niepożądanych konsekwencji konkretnych posunięć dla stron trzecich lub innych systemów oraz zachowania odpowiedniej powściągliwości<sup>9</sup>.

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

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

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

### 3. Współzarządzanie jako sztuka kompleksowości

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



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

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

- (1) Pogłębienie się funkcjonalnego zróżnicowania we współczesnych społeczeństwach połączone z rosnącą współzależnością pomiędzy formującymi się systemami funkcjonalnymi.
- (2) Zacieranie się i kwestionowanie niektórych instytucjonalnych granic, na przykład, dotyczących tego, co uznaje się za „ekonomiczne” w czasach rosnącej konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy.
- (3) Zwielokrotnienie i przeskalowanie horyzontów przestrzennych oraz narastanie dialektycznego nakładania się deterytorializacji i reterytorializacji, co świadczy o erozji suwerennego państwa narodowego.
- (4) Pogłębienie się złożoności i połączeń zinstytucjonalizowanych czasowości (*temporalities*) oraz czasowych horyzontów w przypadku różnych miejsc i skal działania, rozciągających się od ułamka sekundy (np. komputerowo sterowany handel) do rosnącej świadomości przyspieszenia „czasu lodowego” (*glacial time*) powodowanego zmianami społecznymi i środowiskowymi.
- (5) Zwielokrotnienie (*multiplication*) tożsamości i samowyoobrażenia (*re-imagination*) wspólnot politycznych, na co system polityczny jest ukierunkowany wraz z nowymi projektami państwa, zmierzającymi do zredefiniowania charakteru i celów państwa oraz nowymi hegemonicznymi projektami, zorientowanymi na zredefiniowanie wyobrażonych ogólnych interesów nowych politycznych wspólnot.
- (6) Wzrost znaczenia wiedzy i zorganizowanego uczenia się nauczania oraz konsekwencja powyżej wskazanych przyczyn.
- (7) Samopobudzająca się natura kompleksowości, co oznacza, że kompleksowe systemy działają w sposób powodujący warunki pogłębienia kompleksowości<sup>10</sup>.

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

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

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

czym, organizacyjnym i praktycznym (Rescher 1998).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Metazarządzanie jako reakcja na niesprawność współzarządzania

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Reakcje na niepowodzenie metazarządzania

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

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

Metazarządzanie pociąga za sobą najszerzej rozumianą organizację warunków współzarządzania. Zatem w związku z trzema podstawowymi sposobami współzarządzania (lub koordynacji) wyróżnionymi uprzednio, możemy wskazać trzy podstawowe sposoby metazarządzania oraz jeden sposób względem nich nadrzędny i ogarniający je (*umbrella mode*). Pierwszym sposobem jest „metawymiana”. Polega ona na refleksyjnym przedstawieniu poszczególnych rynków (np. ziemi, pracy, pieniężnego, towarowego czy wiedzy), ich stosownych części czy sektorów i/lub relacji między dwoma lub większą liczbą rynków, poprzez zmodyfikowanie ich operacji, osadzenia, a także ogólnego odniesienia (*articulation*) do nierynkowych relacji społecznych i instytucji oraz ich powiązania z nimi. Drugim sposobem jest „metaorganizacja” – polegająca na refleksyjnym przeprojektowaniu organizacji, tworzeniu organizacji pośredniczących, przedstawieniu relacji międzyorganizacyjnych i zarządzaniu organizacyjnymi ekologiemi (np. organizacja warunków ewolucji organizacyjnej, w sytuacji, gdy wiele różnych organizacji koegzystuje, rywalizuje, współpracuje i koewoluuje). Trzeci sposób można nazwać „metaheterarchią”. Polega on na refleksyjnej organizacji warunków dla refleksyjnej samoorganizacji dzięki zredefiniowaniu ram, w których heterarchia (lub refleksyjna samoorganizacja) się wyłania<sup>12</sup>. Warunki te mogą dotyczyć

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

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

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

<sup>12</sup> Odnosi się to do tego, co we wcześniejszych pracach obejmowałam pojęciem *metagovernance*, a co teraz określałam jako „kalibrację” trzech wyróżnionych sposobów koordynacji.

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

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

taktyki dla podtrzymania odmiennych sposobów koordynacji.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. Zakończenie

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

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

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

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

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

## Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

