

B. Guy Peters, Bob Jessop

Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia

Zarządzanie Publiczne nr 15 (1), 107-122

2011

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybór tekstów klasycznych

B. Guy Peters

Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł B. Guya Petersa zamieszczony w tym numerze kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* opisuje rozwój dwóch alternatywnych trajektorii rządzenia w kompleksowych społeczeństwach oraz stopień, w jakim nie tylko ze sobą one rywalizują, lecz także pozostają względem siebie komplementarne. Te trajektorie to decentralizacja i (re)centralizacja. Peters w swoim artykule zajmuje się również analizą sposobów, dzięki którym lepiej można byłoby zarządzać ową komplementarnością. Jego podstawowe twierdzenie oparte jest na dającej się empirycznie zaobserwować dialektyce, w której trajektorie te (z tej perspektywy lepiej ujmowane jako trendy i trendy przeciwne) nawzajem się wywołują. Upraszczając, decentracja wywołuje recentrację zmierzającą do stworzenia skuteczniejszych mechanizmów sterowania państwem z jego centrum. Wierni czytelnicy klasycznej serii tekstów zamieszczanych w kwartalniku *Zarządzanie Publiczne* rozpoznają w tym podejściu próbę postawienia w inny sposób pytania o metawspółzarządzanie, np. współzarządzanie współzarządzaniem. Odniosę się do tej kluczowej kwestii po przedstawieniu sylwetki autora artykułu.

B. Guy Peters urodził się w 18 listopada w Hopewell, w stanie Virginia (USA). Tytuł licencjata otrzymał na Uniwersytecie Richmonda w 1966 r., a stopnie magistra (1967) i doktora (1970) na Uniwersytecie Stanowym Michigan. Od 1984 r. jako profesor Fundacji Mauric Falk prowadzi na Uniwersytecie w Pittsburghu badania nad amerykańskim systemem rządzenia. Ponadto pracuje w tym mieście jako badacz w Uniwersyteckim Centrum Studiów Międzynarodowych oraz jako nauczyciel akademicki w Kanadyjskim Centrum Rozwoju Zarządzania. Jest ponadto honorowym profesorem Uniwersytetu Miejskiego w Hongkongu oraz honorowym profesorem badań porównawczych nad współzarządzaniem na Zeppelin Universität we Friedrichshafen, a także profesorem wizytującym na Uniwersytecie w Roskilde. Prowadzi wykłady na temat polityki publicznej i polityk publicznych Stanów Zjednoczonych oraz w ujęciu porównawczym. Wśród jego wielu zainteresowań są również i te związane ze współzarządzaniem, biurokracją, instytucjonalizmem i społecznym uczeniem się. Profesor Peters to autor, współautor i redaktor licznych publikacji, czego dowodem jest ponad 60 książek. Część z nich miała wiele wznowień (np. *Biurokracja*; *Polityka porównawcza*; *Przyszłość rządzenia*; *Teorie instytucjonalne w naukach politycznych*) i została przełożona na kilkanaście języków. Lista jego opublikowanych artykułów jest bardzo obszerna (obrazuje to jego, nie w pełni zaktualizowany, życiorys zamieszczony na stronie: <http://www.pitt.edu/~politics/faculty/petersvita.html>). Jako współautor, na przestrzeni ostatnich 40 lat przygotowywał teksty z tak wybitnymi teoretykami polityki oraz politologami jak: Colin Campbell, Brian Hogwood, Christopher Hood, Jon Pierre, Richard Rose, Johan P. Olsen i Vincent Wright. Peters był redaktorem-współzałożycielem periodyku *Współzarządzanie: Międzynarodowy Dziennik Polityki Administracyjnej i Instytucji* (1968–) oraz sekcji publikacyjnej Komitetu Badań nad Strukturą i Organizacją Rządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Politycznych poświęconej administracji publicznej, w szczególności zaś badaniom nad teoretycznymi i praktycznymi aspektami władzy wykonawczej, polityki publicznej, administracji i organizacji państwa. Obecne skupia się na europejskiej polityce koordynacji, restrukturyzacji państwa dobrobytu oraz konsekwencjach kryzysu ekonomicznego dla przyszłości współzarządzania. Oprócz zainteresowań naukowych prof. Peters od lat interesuje się ornitologią i jest zapalonym obserwatorem rzadkich ptaków (w każdym kraju, w którym się znajduje w danym momencie, z pasją oddaje się temu zajęciu).

Artykuł Petersa rozpoczyna się od przywołania uważanej za coraz powszechniejszą obserwacji, że w administracji publicznej zachodzą znaczące zmiany, które wiążą się z decentracją rządu. Bazują one, przede wszystkim, na modelu „najlepszych praktyk” (lub mód) zaczerpniętych z biznesu (np. Nowe Zarządzanie Publiczne), ale także są budowane na fali narastającego poparcia dla partycypacji obywatelskiej (powiązanej, w tym wypadku, z ideami współzarządzania, partycypacyjnej demokracji oraz integracji ruchów społecznych). Oba te trendy – urynkowanie i partycypacja – wiążą się z (a) decentracją uprawnień do rządzenia (np. tworzenie autonomicznych agencji, powoływanie wyspecjalizowanych agencji); (b) decentralizacją zmierzającą w kierunku poziomu regionalnego, na którym agencje mogą być

bliżej swoich klientów i/lub tych, których działania muszą regulować lub nimi zarządzać; (c) delegowaniem uprawnień na rzecz aktorów zewnętrznych wobec państwa – proces, który autor tego wprowadzenia określa jako de-statyzacja (*de-statization*).

W tym kontekście Peters odnosi się, bez nazywania tego wprost, do prawa niezamierzonych konsekwencji. Innymi słowy, reformy wytwarzają nowe problemy, które z kolei wiążą się z koniecznością wprowadzania nowych reform. Decentralizacja jest powiązana z ograniczaniem zdolności do sterowania, podważeniem prymatu polityki, ograniczeniem demokracji oraz towarzyszącej jej legitymizacji. Prowadzi także do problemów z koordynacją i spójnością oraz wywołuje paradoks polegający na ograniczaniu kompleksowości poprzez decentralizację, która w rzeczywistości skutkuje wzrostem kompleksowości przez czynienie koordynacji trudniejszą. Ponadto wywołuje ona zjawiska przechwytywania zasobów publicznych oraz ograniczenia rozliczalności, jako że nie istnieje już dający się precyzyjnie zidentyfikować podmiot władzy, od którego można żądać wyjaśnień i do którego skierować można zapytania i skargi. Profesor Peters uważa, że oba typy tych reform prowadzą do niespójności i słabej koordynacji działań sektora publicznego, jak również powodują problemy związane z rozliczalnością.

Zarówno urynkowanie, jak i partycypacja mają uzasadnienie, nawet jeśli powodują niezamierzone konsekwencje, i mogą być one (i często są) łączone. Ma to prowadzić do odzyskania przez centrum części kontroli nad potencjalnie lub rzeczywiście chaotyczną i nieustrukturyzowaną kompleksowością związaną z rządzeniem. Można to skutecznie osiągnąć poprzez polityzację procesu podejmowania decyzji, identyfikację kozła ofiarnego lub odrzuceniu odpowiedzialności. Można także przyjąć bardziej pozytywne podejście i zastosować formułę, którą Anglicy nazywają „scalony rząd”. Peters uważa, że pojęcie to jest mylące, jeśli ogranicza się je do łączenia różnych części i poziomów rządu, a należałoby je raczej, jego zdaniem, odnosić do interesariuszy zaangażowanych w procesy rządzenia. Ale w rozumieniu logiki akcja–reakcja, którą Peters identyfikuje, (re)centralizacja władzy wyłania się w odpowiedzi na nowy problem spowodowany przez decentralizację (lub stary problem w nowym ujęciu). Zatem centralne pytanie nie dotyczy tego, który z tych dwóch trendów należy wybrać, lecz jak je połączyć w skuteczny i demokratyczny sposób.

Przepaść między decentralizacją a recentralizacją, zdanie Petersa wielka, nie jest zbyt głęboka, jeśli spojrzeć na nią z perspektywy metarządzenia. Nie należy jednak utożsamiać tego z elementarnie pojmowaną recentralizacją. Związane jest to z tworzeniem warunków, w których modele współzarządzania mogą działać skutecznie. W tym kontekście Peters identyfikuje zestaw narzędzi lub instrumentarium metod wielopoziomowego współzarządzania obejmujące ustanawianie priorytetów oraz posługiwanie się „miękkim prawem” (porównania, wskazówki, ramy, indeksy, zestawienie itp.). Ich wykorzystanie warunkowane jest zdolnością państwa do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kontroli finansowej nad podmiotami, którym powierzono kompetencje związane z rządzeniem poprzez mechanizmy dekoncentracji, decentralizacji oraz delegowania. Istotą tego podejścia jest wyposażenie tych podmiotów w wolność działania, której granice wytyczają uzgodnione dla nich priorytety. Nadrzędnymi regułami metarządzenia powinny być monitoring i zarządzanie.

Podstawowym zadaniem współzarządzania, jak zostało to zarysowane w artykule, jest połączenie tych dwóch nurtów zmian zachodzących w sektorze publicznym. Jeden z nich uosabia skuteczność jako siłę napędową rządu, drugi – demokratyczne wartości leżące u podstaw rządu. Nurty te można efektywnie połączyć, ale warunkowane jest to wieloma kontyngentnymi czynnikami. Reformy podejmowane w ramach Nowego Zarządzania Publicznego cechują się skłonnością do upraszczania polegającego na przyjmowaniu założenia na temat istnienia uniwersalnych technik zarządzania. W istocie ich wykorzystanie, podobnie jak posłużenie się narzędziami metawspółzarządzania, zależne jest od wielu czynników o charakterze politycznym i zarządczym, które wymagają dalszej eksplikacji. Z tego też powodu zdyskontowanie możliwości wynikających ze współzarządzania wymagać będzie wielu analiz prowadzonych zarówno przez praktyków, jak i badaczy akademickich.

Artykuł ten jest jednym z kilkunastu, które profesor Peters napisał na temat współzarządzania, i tylko częściowo umożliwia czytelnikowi zapoznanie się z jego pojmowaniem tego zagadnienia (dlatego zaleca się sięgnięcie do innych jego prac poświęconych tej tematyce. Ich wykaz znajduje się poniżej). Wyrzista perspektywa, jaką Peters wnosi do rozważań nad metawspółzarządzaniem, jest efektem jego długoletniego zainteresowania administracją publiczną, naturą i ograniczeniami biurokracji oraz warunkami, w których administracja publiczna i polityka publiczna są mniej lub bardziej skuteczne. Korzyść, jaką czerpiemy z prac Petersa, to m.in. także ostrzeżenie przed nadzbyt łatwym akceptowaniem najnowszych trendów lub mód w zakresie uprawiania polityki jako zjawisk oznaczających istotne naruszenie lub przerwanie ciągłości historii państwa. Zmiany te są często bardziej widoczne na poziomie retoryki i strategicznego dyskursu niż rzeczywistych działań. Peters dostrzega jednak ważne zmiany zachodzące w naturze rządu i poszukuje sposobu, w jaki można byłoby powiązać je w rozumieniu ciągłości w nieciągłości oraz nieciągłości w ciągłości. Jego podejście do metawspółzarządzania oraz eksponowanie przez niego znaczenia kontroli finansowej stanowią ważny wkład w badania nad tymi zagadnieniami.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

Bibliografia profesora Petersa jest zbyt obszerna, aby przedstawić ją w całości. Dlatego też przywołuję jedynie jego najbardziej znaczące monografie i artykuły:

Dahlstrom C., Peters B.G., Pierre J. (red.) (2011). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.

Peters B.G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Cassells.

Peters B.G. (2001a/1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models* (wyd. 2). Lawrence: University Press of Kansas.

Peters B.G. (2001b/1978). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective* (wyd. 5). London: Routledge.

Peters B.G. (2006). „Forms of informality: Identifying informal governance in the European Union”, *Perspectives on European Politics and Society*, nr 7(1).

Peters B.G. (2007). *American Public Policy: Promise and Performance* (wyd. 7). Washington, DC: CQ Press.

Peters B.G. (2010). „Governance as political theory”, *Critical Policy Studies*, nr 5(1).

Peters B.G. (2011). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (wyd. 3). London: Continuum.

Peters B.G., Campbell C. (1988). *Organizing Governance: Government Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Peters B.G., Hogwood B.W. (1982). *Policy Dynamics: The Policy Succession Process*. Brighton: Harvester.

Peters B.G., Hogwood B.W. (1985). *The Pathology of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Peters B.G., Painter M. (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters B.G., Pierre J. (2001). *Politicians and Bureaucrats in an Era of Reform*. London: Routledge.

Peters B.G., Pierre J. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters B.G., Pierre J. (red.) (2000). *Governance, Politics and The Modern State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters B.G., Pierre J. (red.) (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Peters B.D., Pierre J., King D.S. (2004). „The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism”, *Journal of Politics*, nr 67(4).

Peters B.G., Rose R. (1978). *Can Government Go Bankrupt? Political Economy in the Mixed Economy-Welfare State*. New York: Basic Books.

Torfinn J., Peters B.G., Pierre J., Sørensen E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

B. Guy Peters

Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia

Reformy sektora publicznego, prowadząc do wzrostu jego efektywności i skuteczności, wywołują zarazem wiele problemów. Zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*), jak i reformy współzarządzania (*Governance*) przyczyniły się do ich zaistnienia. W znaczącej mierze mają one charakter polityczny. Odzwierciedlają skłonność do nadmiernego eksponowania administracyjnych aspektów tych reform kosztem wartości demokratycznych. Dostrzegając te problemy, rządy wielu krajów reagują na nie poprzez tworzenie instrumentów metawspółzarządzania, które mogą okazać się pomocne w sterowaniu organizacjami publicznymi. Zastosowanie tych instrumentów wiąże się z wykonywaniem mniej bezpośredniego nadzoru i kontroli. W tekście tym poruszono zagadnienie przywrócenia kontroli politycznej nad politykami publicznymi w sposób respektujący autonomię organizacji publicznych, a zarazem zapewniający zaangażowanie sieci politycznych w procesy rządzenia.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, Nowe Zarządzanie Publiczne, sterowanie, administracja publiczna, metawspółzarządzanie.

1. Wprowadzenie

Sektor publiczny w większości państw został poddany w ostatnich dekadach znaczącym zmianom. Bez względu na to, czy przeobrażenia te są opisywane jako „reformy”, „modernizacja”, „ponowne odkrycie”, czy też w jakikolwiek inny sposób, kształt większość rządów znacznie odbiega od tego, jak wyglądały one kilka lat temu. Zmiany spowodowały, ogólnie rzecz ujmując, powstanie rządów, które są bardziej skuteczne i efektywne. Co więcej, chociaż większość wprowadzonych reform zwykle utożsamia się z modelem rynkowym (Peters 2001), administracja publiczna w wielu krajach jest coraz bardziej otwarta na partycypację obywatelską, jak również na większe zaangażowanie urzędników niższego szczebla w zarządzanie sprawami publicznymi.

Dominującym wzorcem reform sektora publicznego na przestrzeni ostatnich dekad jest ten określany mianem Nowe Zarządzanie Publiczne (Hood 1991; Christensen, Laegreid 2001) lub

po prostu jako NPM (*New Public Management*). W NPM zakłada się, że rząd powinien być bardziej efektywny i skuteczny, a najlepszym po temu sposobem jest wprowadzenie do sektora publicznego mechanizmów zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego. Jednym z elementów tych reform jest wzmocnienie autonomii menedżerów i zarządzanych przez nich organizacji. Przyjmuje się, że jeśli zostaną oni uwolnieni od wewnętrznych biurokratycznych reguł działania, sektor publiczny funkcjonować będzie w sposób bardziej efektywny (Dilulio 1994). Autonomia ta miała być wprowadzana do sektora publicznego poprzez tworzenie wielu niezależnych agencji (zob. Niskanen 1971), takich jak na przykład „Agencje Następnego Kroku” w Wielkiej Brytanii.

Chociaż partycypacyjny wymiar tej zmiany jest na ogół jedynie przedmiotem pobocznych dyskusji, w przypadku wielu procesów reformatorskich zagadnienie to nabiera znaczenia bardziej centralnego. W szczególności, kiedy po reformach określanych jako Nowe Zarządzanie Publiczne¹

Institute for Advanced Studies, Vienna.

Przełożył Stanisław Mazur. Tekst oryginalny: „The two futures of governing. Decentering and recentring processes in governing”, Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series 114, Vienna: Institute for Advanced Studies.

¹ Pojęcie to było i jest niezwykle pojemne i do pewnego stopnia obejmuje partycypacyjne idee, jak również rynkowo zakorzenione koncepcje efektywności. Szerzej zob. Hood 1991.

narastające zainteresowanie reformami o charakterze współzarządzania wzmocniło wymiar partycypacyjny wprowadzanych zmian (Peters 2005). Podobnie jak idea Nowego Zarządzania Publicznego, współzarządzanie to koncepcja skrajnie niejasna (zob. Pierre, Peters 2000), będąca przedmiotem poważnego akademickiego sporu. W większości reform przypisywanych do współzarządzania eksponuje się rolę aktorów społecznych w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych, przede wszystkim zaś podkreślając znaczenie sieci i analogicznych struktur w procesach rządzenia.

Zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne, jak i reformy związane ze współzarządzaniem wniosły znaczący wkład w doskonalenie jakości działania sektora publicznego. Zarazem wywołały one wiele poważnych problemów związanych z rządzeniem. Oba te podejścia reformatorskie przyczyniają się do powstawania problemów niespójności i słabej koordynacji działań w sektorze publicznym (zob. Bakvis, Juillet 2004), a nade wszystko do poważnych problemów związanych z realizacją idei rozliczalności (Mulgan 2000). Dlatego też, jak prawie każde przedsięwzięcie reformatorskie, zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne, jak i współzarządzanie generują potrzebę nowych reform i skłaniają do poszukiwania sposobów, aby „rząd pracował lepiej i kosztował mniej”². Jak trafnie zauważył ok. 60 lat temu Herbert Simon, większość z reguł znajdujących zastosowanie w zarządzaniu publicznym (a także w zarządzaniu w sektorze prywatnym) ma swoje przeciwności, które w pewnych okolicznościach wywierają również znaczący wpływ na charakter tego zarządzania.

Biorąc pod uwagę przywołaną dyskusję, uznać należy, iż mamy do czynienia z kilkunastoma alternatywnymi wizjami przyszłości sektora publicznego w najbardziej uprzemysłowionych państwach demokratycznych. Realizacja tych dwóch wizji (o których mowa powyżej), jeśli ma być efektywna, oznacza konieczność dokonywania nieustannych zmian oraz inwestowania w nie kapitału politycznego. Co istotne, wi-

zje te nie wykluczają się i nie istnieje potrzeba opowiadania się po stronie którejkolwiek z nich. Obie są możliwe do realizacji, a ich efekty mogą być względem siebie komplementarne. Zatem podstawowe zagadnienie natury politycznej nie sprowadza się w tym przypadku do wyboru którejś z tych wizji, lecz raczej do tego, jak dopasować je w sposób efektywny, a zarazem odpowiadający logice działań demokratycznych.

2. Wizja przyszłość – kontynuacja obecnych wzorców reformy

Chociaż mówiłem o wizjach przyszłości jako alternatywnych modelach sektora publicznego (ponieważ takimi są w rzeczywistości), wzorce reform, które wpływają na procesy rządzenia, mają wiele cech wspólnych. Ujmując to w bardziej ogólny sposób, reformy te prowadzą do przesunięcia procesów rządzenia poza centrum rządu i wiążą się z wieloma zmianami we wzorcach rządzenia, które obejmują:

1. **Dekoncentrację.** Jedną z najbardziej istotnych zmian związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym jest stworzenie szeregu nowych, autonomicznych lub *quasi*-autonomicznych organizacji – często określamy je mianem agencji (Pollitt, Talbot 2004; Verhoest, Humphreys, Rubecksen 2007). W wielu systemach politycznych delegowano na ich rzecz rozległy zakres kompetencji związanych z programowaniem i implementacją polityk publicznych. U podstaw tej delegacji legło założenie, że organizacje mające precyzyjnie określony cel, a zarazem wyposażone w szeroką autonomię, umożliwiają wykwalifikowanym menedżerom publicznym poprawę jakości usług publicznych świadczonych przez te organizacje. Zjawisko dekoncentracji to także swoistego rodzaju wyraz dostrzeżenia słabości klasy politycznej w procesie rządzenia.
2. **Decentralizację.** Przekazywanie przez rząd centralny określonych zadań do zdecentralizowanych organizacji działających w strukturze jego administracji. Istotą decentralizacji jest także przekazywanie zadań przynależących do rządu centralnego władzom regionalnym oraz wyposażanie tych ostatnich w szeroki zakres odpowiedzialności. Logika decentraliza-

² Fraza ta była podtytułem Krajowego Oceny Jakości (*National Performance Review*), tzw. Komisji Gore’a działającej w Stanach Zjednoczonych. Pojęcie to oddaje ogólną ambicję reformatorów sektora publicznego.

cji stanowi po części element działań na rzecz zapewnienia lepszej jakości usług publicznych (przyjmuje się, że mniejsze organizacje są w stanie świadczyć lepszej jakości usługi). Uzasadnieniem dla niej są także względy demokratyczne; decentralizacja stwarza większe możliwości angażowania się obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi.

3. **Delegację.** Podstawową strategią reformowania współczesnego, demokratycznego państwa prawa jest delegowanie władzy publicznej na rzecz różnych aktorów społecznych i ekonomicznych (opis ogólnego modelu tego procesu znaleźć można w pracy Hubera i Shipana [2002]). W podejściu rynkowym zasadniczą część procesu delegowania odnosi się do dostawcy usług oraz innych aktorów rynkowych. W modelu współzarządzania istotą delegowania jest przekazywanie władzy sieciom i organizacjom nienastawionym na zysk. Oba te typy delegacji mogą być postrzegane jako działania służące poprawie efektywności działania sektora publicznego oraz wykorzystania sieci społecznych dla istotnego wzmocnienia demokratycznych elementów rządzenia.

Moglibyśmy znacząco poszerzać listę tych zmian o nowe elementy, ale uogólniając, można uznać, że wszystkie wspomniane typy reform wiążą się z „decentracją” procesu rządzenia (zob. Peters 2004). Reformy te różnią się między sobą w kwestiach szczegółowych oraz w sposobie uzasadniania ich celowości. To, co je łączy, to wynikające z nich konsekwencje dla sektora publicznego. Mianowicie wszystkie one prowadzą do ograniczania kontroli wykonywanej z pozycji centrum rządzenia – prezydentów, premierów, poszczególnych ministrów³. Istotą tych reform jest założenie (wyrażane bezpośrednio lub pośrednio), że rząd

będzie lepiej działał, jeśli pozycja centrum politycznego w systemie rządzenia ulegnie osłabieniu, a urzędnicy i podmioty sektora prywatnego zostaną wyposażeni w większą odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych.

3. Od reformy do nowych problemów wywołanych przez reformę

Przywołane powyżej zmiany w sektorze publicznym są często uzasadniane dobrze znaną logiką „sterowania, a nie wioślowania” (Osborne, Gaebler 1991), zakładającą, że rządy lepiej sobie radzą w wytyczaniu celów politycznych niż w ich osiągnięciu. Jednakże w rzeczywistości reformy te mogą również prowadzić do ograniczenia politycznego potencjału sterowania sektorem publicznym. W szczególności mowa o ograniczaniu tej zdolności, którą politycy mieli w przeszłości w odniesieniu do wykonywania kontroli wobec rządów i realizowanych przez nie polityk publicznych. W konsekwencji ograniczenie „prymatu polityki”⁴ stworzyło kilka problemów związanych ze współzarządzaniem:

1. **Polityka i sterowanie.** Presja na przesuwanie aktywności z centrum rządu, o czym była mowa powyżej, ogranicza zdolność polityków pochodzących z wyboru do sprawowania kontroli nad politykami publicznymi. Dzieje się tak nawet, jeśli założymy, że w demokratycznym systemie rządzenia wybory wiążą się z formułowaniem celów politycznych (zob. Rose 1974; Caplan 2007). Stopień delegowania władzy poza centrum rządu określa zdolność przywódców politycznych do kształtowania polityk publicznych prowadzonych przez ich rządy. Szefowie wielu rządów wyrażają poczucie niemożności wpływania na bieg spraw publicznych w kontekście zachodzących obecnie zmian wzorców rządzenia. Niewielu jednak z nich podejmuje działania, aby to zmienić i przywrócić poprzednio istniejącą równowagę (zob. poniżej).
2. **Koordinacja.** Druga trudność wynikająca z decentracji sektora publicznego to ograniczenie zdolności do koordynacji polityk pu-

³ Twierdzenie to wydaje się pozostawać w otwartej sprzeczności z tym, co zwykle znajduje się w pracach komparatywnych, które podkreślają upadek parlamentarnego, a nawet gabinetowego stylu rządzenia na rzecz modelu dominacji premiera – często niepoprawnie określane jako prezydencjonalizacja reżimów parlamentarnych (zob. Von Mettenheim 1997; Heffernan 2003). Twierdzenie to jednak bardziej odnosi się do politycznej kontroli procesu w ramach rządu i zmian w postrzeganiu przez media niż do rzeczywistej zdolności politycznej egzekutywy kontrowania polityki.

⁴ Pojęcie to weszło do powszechnego użycia. Jeden z pierwszych sposobów jego zastosowania znaleźć można w pracy Pollacka (1951).

blicznych i organizacji. Koncepcja dekompozycji dużych struktur organizacyjnych na wiele małych organizacji, a następnie ich wyposażenia w większą autonomię wywarło silny wpływ na przebieg znacznej części reform, głównie na proces tworzenia agencji. Wielość organizacji, które wyposażono w większą autonomię, potęguje znane w sektorze publicznym problemy koordynacji i spójności działania. Im większa liczba organizacji, tym trudniejsze staje się wykonywanie kontroli politycznej.

3. **Kompleksowość.** Większa liczba organizacji uczestniczących w rządzeniu oraz bogactwo sposobów, w jakie są one powiązane z bardziej konwencjonalnymi składowymi sektorami publicznego, generuje problem kompleksowości rządzenia. Kompleksowość sama w sobie nie jest niczym złym, aczkolwiek nie sposób nie dostrzec, że może ona prowadzić do zaprzepaszczenia korzyści osiągniętych poprzez zmiany w zakresie zarządzania. Wiąże się z nią bowiem wzrost liczby znaczących aktorów zdolnych do blokowania działań innych aktorów oraz problem pozyskania ich akceptacji dla rozwiązań proponowanych przez tych ostatnich. Ponadto, kompleksowość nieuchronnie prowadzi do ograniczania przejrzystości funkcjonowania systemu politycznego, potęgując tym samym problem rozliczalności (zob. poniżej).
4. **Przechwytywanie.** Wynikające z reform decentralizacji oddzielenie organizacji publicznych od bezpośrednich relacji z władzą polityczną czyni je bardziej podatnymi na przechwytywanie przez grupy interesu. To klasyczny problem podnoszony w pracach dotyczących analizy działania niezależnych agencji regulacyjnych w USA. Logika stojąca za tym może zostać jednak odniesiona do wielu sytuacji, w których organizacje publiczne zostają pozbawione bezpośredniego wsparcia politycznego. Inicjatorem owego przechwytywania mogą być lokalne grupy interesu (Whitford 2002) lub też funkcjonalne grupy interesu. Związana z tym idea odpolitycznienia rządu może prowadzić do innych form polityzacji, często jeszcze bardziej niepożądanych.
5. **Rozliczalność.** Reformy sektora publicznego wywołują poważny problem związany z re-spektowaniem reguły rozliczalności. Jedną

z zalet „prymatu polityki” jest precyzyjne określenie hierarchii rozliczalności w sektorze publicznym i jednoznaczna identyfikacja mechanizmów służących jej wzmocnieniu. W sytuacji istnienia większej liczby alternatywnych relacji między wybieralnymi politykami a dostarczaniem usług publicznych, wielu z tych, którzy je dostarczają, zakłada, iż powinni funkcjonować autonomicznie. Powoduje to, że ustalenie odpowiedzialności za podejmowane działania staje się trudne.

Patrząc zarówno z perspektywy teorii demokracji, jak i potencjału politycznego uznać należy, że efekty reform związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym oraz ze współzarządzaniem wymagają wprowadzania dalszych zmian. Zmiany te, co przedstawiam poniżej, nie mogą oznaczać powrotu do *status quo* z dominującym sektorem publicznym, chociaż część badawczy opowiada się za wróceniem do bardziej tradycyjnych form zarządzania publicznego (Olsen mówi o tym w pracy, która niedługo zostanie opublikowana). Zbyt wiele zmieniło się w otoczeniu działania rządów, a i same rządy nauczyły się zbyt wiele o alternatywnych mechanizmach dostarczania usług publicznych, aby możliwe było sięgnięcie do modelu zbiorokratyzowanego, hierarchicznego sposobu rządzenia (zob. Walsh, Stewart 1992). Po części zmiany, które zaszły w sektorze publicznym w wyniku przeprowadzonych reform, przyczyniły się do znaczącego udoskonalenia sposobu funkcjonowania sektora publicznego, co najmniej na poziomie mikrozarządzania⁵.

Należy dostrzec, że ruch na rzecz odejścia od tego stylu rządzenia jest do pewnego stopnia przesadzony, wiele bowiem elementów starożytnego systemu wciąż istnieje, jeśli zajrzemy pod fasadę nowych form rządzenia (Schofield 2001). Ponadto, część badaczy analizując zagadnienie powrotu do weberowskiego stylu rządzenia, dostrzega potrzebę odbudowy i wzmocnienia tych mechanizmów kontroli i rozliczalności, które były dobrze rozwinięte w tradycyjnych formach

⁵ Przez co rozumiem, że im bliżej obywatela znajduje się system dostarczania usług, w szczególności organizacje je świadczące, tym większa korzyść z reformy. Kiedy rozważa się bardziej systemowe czynniki rządzenia, korzyści z reform mogą być nieznaczące, a koszty mogą przewyższać korzyści.

rządzenia. Ten sposób myślenia znaczenie wykracza poza postawę reakcyjną. Odzwierciedla on potrzebę ponownego odkrycia wartości, które były wiodące w poprzednim sposobie rządzenia i umożliwiały jego efektywne, a zarazem poddające się rozliczalności działanie. Rozwiązania wynikające z wprowadzanych obecnie reform tego nie zapewniają.

Abstrahując od powrotu do bardziej weberskiego stylu rządzenia, liczne trudności generowane przez Nowe Zarządzanie Publiczne oraz reformy współzarządzania mogą zostać ujęte w ramach problemu demokratycznego rządu. Jeśli bowiem wskazani w demokratycznych wyborach liderzy polityczni odkrywają, że mają mniejszy wpływ na politykę, niż liczyli na to ich wyborcy, pojawia się problem o znaczeniu fundamentalnym dla porządku demokratycznego. Nawet jeśli bowiem są oni zdolni do „sterowania bez wiosłowania”, ich zdolność sprawowania kontroli politycznej może nie być tak znacząca jak powinna. Utrata kontroli nad politykami publicznymi jest widoczna na etapie dokonywania wyborów politycznych. A jeszcze bardziej dostrzegalna jest w procesie realizacji, zważywszy na to, że sposób jej implementacji determinuje prawdziwy sens polityki (Meyers, Vorsanger 2004).

4. Centrum kontratakuje

Wiele rządów, dostrzegając trudności w zakresie kontrolowania sektora publicznego, podejmuje działania mające na celu odbudowę zdolności do sprawowania tej kontroli. W niektórych przypadkach odzwierciedla to pewne szczególne polityczne okoliczności, w tym zmiany partii politycznych kontrolujących sektor publiczny. W innych przypadkach wiąże się z próbą ponownego wprowadzenia większej kontroli, co odzwierciedla fundamentalne zmiany w myśleniu o sposobie rządzenia. Zmiany te nie stanowią jedynie reakcji na problemy wywołane przez Nowe Zarządzanie Publiczne i współzarządzanie, lecz sygnalizują konieczność odzyskania utraconej zdolności do sterowania procesami politycznymi.

Część z zabiegów mających na celu wzmocnienie mechanizmów kontroli politycznej w systemie rządzenia prowadzi do kwestionowania szeregu kanonów „dobrego rządzenia”. Kiedy

polityczni liderzy uważają, że mają zbyt ograniczoną możliwość sprawowania kontroli politycznej nad organizacjami i programami publicznymi, dążą do ich upolitycznienia. Wiele badań sektora publicznego prowadzonych w uprzemysłowionych demokracjach (Peters, Pierre 2004) pokazuje, że sytuacja, w której politycy ponoszą polityczną odpowiedzialność za programy, na które mogą w niewielkim stopniu bezpośrednio wpływać, jest dla nich niekomfortowa. Jednym z najprostszych sposobów odzyskiwania kontroli politycznej jest umieszczanie na stanowiskach związanych z zarządzaniem tymi programami własnych ludzi – prowadzi to do wzrostu liczby politycznych nominacji w sektorze publicznym. To poniekąd paradoksalne, że deregulacja wewnętrznych mechanizmów zatrudniania w sektorze publicznych wprowadzana przez Nowe Zarządzanie Publiczne przyczynia się do wzrostu nominacji o charakterze politycznym⁶.

Obok polityzacji, decentracja państwa prowadzi do zjawiska poszukiwania kozłów ofiarnych i unikania odpowiedzialności. Jak już wspomniano, liderzy polityczni, nie znajdując uzasadnienia dla ponoszenia odpowiedzialności za polityki publiczne, usiłują przerzucić odpowiedzialność. Do pewnego stopnia ich postępowanie jest uzasadnione, jeśli się zauważy, że wiele relacji związanych z efektywną odpowiedzialnością i rozliczalnością zostało osłabionych, a sporo poziomów kontroli – wyeliminowanych. Co więcej, nawet pewne mechanizmy, które wprowadzono dla wzmocnienia odpowiedzialności za dostarczenie usług publicznych, koniec końców, uległy rozmyciu. Na przykład narastające wykorzystanie formuły „carów” w przypadku problemów związanych ze świadczeniem usług publicznych prowadzi do odwracania uwagi od liderów politycznych i odnoszenia idei rozliczalności nie do nich, lecz jej adresowania w kierunku „cara”⁷.

⁶ To całkiem możliwe, że ci mianowani są doskonale wykwalifikowani jako menedżerowie, ale jest oczywiste, że są to bardziej polityczne formy nominacji oraz że nominacje te tworzą wrażenie upolityczniania sektora publicznego w sposób, który w wielu systemach politycznych jest nieakceptowany.

⁷ Rząd Blaira w Wielkiej Brytanii był najbardziej entuzjastyczny w używaniu „czar” dla problemów takich jak ko-

Nie wszystkie reakcje na utratę politycznej kontroli był tak negatywne jak te powyżej opisywane. Chyba najczęściej dzieje się tak, że wiele rządów próbuje budować mechanizmy służące lepszej koordynacji programów publicznych i autonomicznych organizacji, które zostały stworzone. Jedną z najbardziej znanych prób był ruch na rzecz „połączenia rządu” w Wielkiej Brytanii (*joined up government*). Analogiczne programy podejmowano także w wielu innych krajach (Pollitt 2005; Christensen, Laegreid 2007; Gregory 2004). Ważnym założeniem leżącym u podstaw tych programów było przekonanie o konieczności integrowania rządu po tym, jak uległ dezintegracji w poprzednich reżimach rządzenia. W pewnych przypadkach usiłowanie to miało charakter strukturalny, w innych było jedynie intelektualnym zamiarem stworzenia bardziej „holistycznego” rządu, który mógłby zapewnić relatywnie jednolitą sieć usług (Leat, Setzler, Stoker 2004).

Do pewnego stopnia wartościowej idei łączenia rządu (integrowania) brakuje pewnych ważnych elementów związanych z reformami decentrycznymi. Działania na rzecz poprawy koordynacji były rzeczywiście próbą łączenia rządu, w mniejszym zaś stopniu skupiały się na integracji nierządowych aspektów rządzenia, które z biegiem czasu nabierały coraz większego znaczenia. Szczerze powiedziawszy, dążenie do zapewnienia integracji w tym wymiarze było o wiele trudniejsze, a co więcej, mogło okazać się nawet kontrproduktywne, jeśli na rządzenie spojrzeć się z tradycyjnej perspektywy. Byłoby to w istocie usiłowanie wkomponowania różnych relacji aktorów społecznych i organizacji w jednolity format i/lub ograniczenie ich autonomii i mogłoby prowadzić do utraty korzyści wynikających z poprzednich reform bez zapewnienia stosownej rekompensaty.

5. Przepaść

Dotychczasowe rozważania prowadzą do konkluzji na temat występowania obecnie dwóch wy-

lej, kilkanaście aspektów Krajowych Usług Zdrowotnych i usług dotyczących m.in. dzieci. Mechanizm ten umożliwił premierowi lub ministrom twierdzenie, że coś zostało zrobione, i tym samym (usiłowanie) ucieczki od personalnej i politycznej rozliczalności.

rażnych form współzarządzania. Jak zauważono, te dwa style są wciąż od siebie odległe, ale są także w wielkim stopniu względem siebie komplementarne. Jeden z nich podkreśla konieczność doskonalenia jakości świadczenia usług publicznych, zarządzania organizacjami i demokratyzację tych usług. Reformy związane z NZP i z „współzarządzaniem” okazały się sukcesem w wielu obszarach, ale spowodowały także konieczność wprowadzenia drugiego wzorca zmian, który eksponuje potrzebę koordynacji, zapewnienia większej spójności i odbudowy prymatu polityki. Każde z tych podejść wnosi ważny wkład w zdolność lepszego rządzenia, ale są one raczej różne. Podstawowe wyzwanie to jak „splęcenie” tych alternatyw.

To praktyczne zagadnienie związane z dwoma podejściami do rządzenia jest także interesującym problemem teoretycznym. Z jednej strony, nastąpił ważny teoretyczny postęp w obszarze badań nad współzarządzaniem (Sørensen, Torfing 2000; Klijn, Koppenjan 2005). Pojęcie to nabrało różnych znaczeń, ale w dominującym nurcie rozważań nad nim podkreśla się potrzebę rozważenia sposobów kierowania społeczeństwem, zapewniania usług publicznych, angażowania aktorów spoza sektora publicznego. Z tego powodu wspomniane reformy współzarządzania podnoszą znaczenie angażowania wielu aktorów społecznych w wytwarzanie i dostarczanie usług publicznych. Ekspozycja wagi tego zaangażowania odzwierciedla poszerzający się dorobek literatury z zakresu nauk społecznych.

Ktoś mógłby uznać, że zajmowanie się współzarządzaniem to „wlewanie starego wina do nowych butelek”, w szczególności w krajach Europy Północnej, w których bogactwo korporatyżmu i komparatystycznego pluralizmu (Rokkan 1967) istnieje od dekad, jeśli nie od wieków. Rzeczywistość zaangażowania aktorów społecznych w sektor publiczny do pewnego stopnia zmieniła się wraz z tym, jak sieci uległy wzmocnieniu. Ponadto, towarzysząca temu teoria związana z zaangażowaniem aktorów sektora prywatnego również uległa przemianie. Współzarządzanie dopuszcza bowiem większą autonomię aktorów społecznych oraz samoorganizujących się sieci, które stanowią jego podstawę⁸.

⁸ Część badaczy współzarządzania nie dostrzega znaczenia państwa dla ustanawiania sieci, w których zaangażo-

Teoria współzarządzania i jej rozwój jako logiki sieci stanowiąły znaczący wkład do naszego rozumienia procesów sterowania ekonomią i społeczeństwem, ale wiąże się również z wieloma wewnętrznymi problemami. Jednym z najważniejszych jest założenie dotyczące zdolności decyzyjnej sieci. Model sieci wydaje się dobrze odpowiadać warunkom, w których kluczowi aktorzy zgadzają się co do celów i środków, ale, paradoksalnie, jeśli zaistniałaby co do tego zgoda, rodzi się podstawowe pytanie o potrzebę istnienia sieci⁹. Sieci są postrzegane jako rozwinięte alternatywy względem konwencjonalnych form rządzenia, ale brak im predeterminowanych reguł decyzyjnych, które zarówno umożliwiałyby podejmowanie decyzji w najbardziej niesprzyjających okolicznościach, jak i legitymizowałyby te decyzje¹⁰.

Ponadto poza samym problemem podejmowania decyzji, nieobecność jasnych reguł decyzyjnych może prowadzić do decyzji suboptymalnych. Fritz Scharpf (1988) wskazuje, odnosząc się do podejmowania decyzji w systemie wielo-poziomowego zarządzania, potrzebę osiągnięcia kompromisu na poziomie najniższego wspólnego denominatora. Jeśli społeczność wyborców składa się z osób o ekstremalnie różnych poglądach politycznych, jedynym sposobem rozwiązania konfliktu może być znalezienie kilku punktów, co do których panuje zgoda. Bardziej lub mniej inkrementalne rezultaty wynikające z tego typu procesów podejmowania decyzji mogą sprzyjać ustanawianiu interesów w sieciach, lecz niewiele wnosząc w zakresie zdolności do innowacji i istotnej zmiany polityki (zob. też: Dente,

wani aktorzy wyposażeni są we władzę tworzenia i realizacji polityki. Podobnie zresztą jak i sieci, mogą nie mieć znaczenia dla państwa, nawet jeśli jest ono skłonne do delegowania władzy podejmowania decyzji. Te czynniki są kluczowe dla metaargumentów prezentowanych poniżej.

⁹ Najbardziej oczywistym przypadkiem była wspólnota epistemiczna, w której istnieje zgoda oparta na wspólnej profesjonalnej lub naukowej wiedzy (zob. Adler 1992).

¹⁰ Reguła większości w legislaturze, na przykład, umożliwia podejmowanie decyzji w przypadku konfliktu, podczas gdy bardziej konsensualna logika sieci może podejmowanie tych decyzji utrudniać. Kiedy znane są konstytucyjne reguły podejmowania decyzji, decyzje podejmowane w sposób imperatywny odpowiadają logice tych reguł, przynajmniej w proceduralnym rozumieniu tego terminu (Buchanan, Tullock 1962).

Bobbio, Spada 2003). Przyjmując, że mogą być podejmowane decyzje o charakterze inkrementalnym, ich implementacja byłaby możliwa, ponieważ potencjalna opozycja wobec proponowanych zmian zostałaby zredukowana poprzez mechanizm kooptacji.

Czas na poczynienie uwagi najważniejszej – delegacja dużej części władzy prowadzi do podstawowego problemu demokracji. Ten demokratyczny problem wiąże się nie tylko z rozliczalnością, lecz i z reprezentacją – dwiema fundamentalnymi wartościami demokratycznymi. To, oczywiście, swoisty paradoks, zważywszy, że jednym z podstawowych uzasadnień, przynajmniej dla pewnych aspektów delegacji jest wzmocnienie publicznego zaangażowania. Pomimo założenia o otwartości procesów publicznego zaangażowania w istocie tylko grupy cechujące się wysokim stopniem zorganizowania są w nich odpowiednio reprezentowane.

Wyzwania stojące przed teorią współzarządzania wiernie oddają problemy, na które napotykały rządy w „świecie realnym”, o czym była mowa powyżej. Delegacja władzy do sieci, dostarczycieli usług, rządów regionalnych lub jakichkolwiek innych aktorów, którzy mogą zostać włączeni w proces tworzenia i implementacji polityki publicznej, rodzi problem agencji – polityczny zwierzchnik może nie być w stanie sprawować efektywnej kontroli nad podmiotami, na rzecz których delegował władzę (Huber, Shipan 2002). Bez względu na to, czy problem ten określimy za pomocą pojęć „mocodawca” i „pełnomocnik”, czy kategorii bezpośrednio związanych z wykonywaniem kontroli politycznej, krytycy współzarządzania kwestionują zdolność związanych z nim modeli w zakresie wartościowego wyjaśniania mechanizmów wytwarzania i dostarczania usług publicznych, szczególnie jeśli zagadnienie to rozważać na gruncie demokratycznego porządku.

6. Połączyć przepaść: metarządzenie

Teoretyczny rozwój nurtu współzarządzania poszerza się obecnie o ideę „metawspółzarządzania”, oznaczającą w istocie współzarządzanie współzarządzaniem (zob. O’Toole 2007). Słabość współzarządzania jako koncepcji opisu tego, co się dzieje w ramach współczesnych pro-

cesów rządzenia, staje się widoczna nawet dla części zwolenników tego podejścia. Świadomość owa prowokuje potrzebę myślenia o sposobach włączenia w procesy rządzenia bardziej rozbudowanych mechanizmów kontroli, a równocześnie zezwala na pewną autonomię dla sieci i innych form decentrycznego rządzenia. Jakakolwiek rozsądna konceptualizacja współczesnych procesów współzarządzania musi obejmować wiele decentrycznych aktywności i uznawać, że niemożliwy jest powrót do sytuacji *status quo ante*. Równocześnie jednak konceptualizacja ta musi przyjąć, że nie wszystkie funkcje rządzenia społeczeństwem mogą być wypełnione przez te decentryczne procesy¹¹.

Rozwijanie roboczej koncepcji metawspółzarządzania pomaga połączyć przepaść między procesami dezintegracji zachodzącymi we współczesnym sektorze publicznym a dążeniem wielu politycznych zwierzchników do odbudowy mechanizmów bezpośredniej kontroli politycznej. W najbardziej ogólnym rozumieniu metawspółzarządzanie byłoby po prostu recentralizacją kontroli przez delegujących władzę. Jednakże taka prosta reakcja ma niewielkie szanse na realizację i może okazać się politycznie wątpliwa¹². Reformy podejmowane w ostatnich dekadach nie cieszą się szczególnie silnym poparciem ani struktur rządowych, ani tych pozostających poza nimi. Doprowadziło to do ukształtowania się klienteli wyborczej tym reform. Ponadto należy zauważyć, że ideologia Nowego Zarządzania Publicznego wciąż jest powszechnie akceptowana, a jej założenia nadal wpływają na wybory polityczne dotyczące wprowadzanych rozwiązań. Równolegle dyskurs towarzyszący zarządzaniu publicznemu ulega fundamentalnej zmianie, a co za tym idzie, jest mało prawdopodobne, aby upraszczająca, atawistyczna odpowiedź dotyczą-

ca metawspółzarządzania spotkała się z aprobatą. Ponadto ideologia Nowego Zarządzania Publicznego wciąż jest powszechnie akceptowana i jej założenia nadal wpływają na wybory polityczne odnoszące się do zarządzania wewnętrznego. Dyskurs towarzyszący zarządzaniu publicznemu ulega fundamentalnej zmianie, a co za tym idzie, to mało prawdopodobne, aby upraszczająca, atawistyczna odpowiedź została zaakceptowana.

Myślenie o metawspółzarządzaniu jako o prostej reakcji na zmiany w sektorze publicznym, a także zamysł rekonstrukcji pewnych elementów z przeszłości muszą być pojmowane jako tworzenie warunków, w których różne modele współzarządzania mogą efektywnie współistnieć. Na przykład znacząca część literatury dotyczącej współzarządzania utrzymuje, że sieci się samoorganizują i są autonomiczne, lecz w wielu przypadkach muszą być tworzone i wspierane przez państwo. Ponadto, aby były efektywne, powinny mieć punkty dostępu do sektora publicznego, które legitymizują i motywują zaangażowanie członków. (Punkty te ulokowane są przede wszystkim po stronie biurokracji). Ponadto, działania jakiegokolwiek sieci politycznej muszą zostać poddane legitymizacji; formalne instytucje sektora publicznego same w sobie mogą okazać się dla owej legitymizacji kluczowe. Reasumując, niezależnie od tego, jak znacząca może być wewnętrzna zdolność sieci, nie będzie ona działać efektywnie bez zaangażowania rządu.

7. Instrumenty metawspółzarządzania

Rządy mają do dyspozycji w dużym stopniu podobny zestaw instrumentów metawspółzarządzania, które wykorzystują do rozwiązywania problemów politycznych. Jednak narzędzia te są dostępne poniekąd w innym zestawie. Zmienił się on częściowo z powodu specyficznych zadań związanych z metawspółzarządzaniem jako opozycją wobec tych, którzy usiłują bezpośrednio wpływać na społeczeństwo. Co ważne, metawspółzarządzanie wiąże się z usiłowaniem kształtowania zachowań organizacji, które mają pewną polityczną legitymizację *per se* tak, że część relacji władzy może nie mieć do nich zastosowania. Ów zestaw narzędzi jest także różny z powodu ogólnego ruchu w kierunku Nowego

¹¹ Tak, to jest funkcjonalistyczne podejście do polityki i rządzenia. Chociaż często podejście to cechuje się funkcjonalistyczną dezintegracją, jego walorem jest potencjał identyfikacji ważnych kwestii i zdolność do wytwarzania rozwiązań tych problemów.

¹² Polityka w tym kontekście utożsamiana jest raczej z polityką w ujęciu instytucjonalnym (jako służącą ochronie prerogatyw organizacji lub programów) niż z polityką w rozumieniu partyjnym i partykularnym. Oczywiście te rozumienia są mocno powiązane i mogą pozostawić w relacjach współzależności.

Współzarządzania (*New Governance*) (Salamon 2001), implikującego użycie negocjacji, przetargów i znacznie szerszego spektrum sposobów zapewniania posłuszeństwa, niż to się dzieje w konwencjonalnym systemie kierowania i kontroli. Zakładając ogólną różnicę między metawspółzarządzaniem a współrządzeniem, należy rozważyć alternatywę lub uzupełnienia tych konwencjonalnych mechanizmów.

Ustanawianie priorytetów. Być może podstawową strategią dla metawspółzarządzania jest ustanawianie priorytetów i ustanawianie ich w sposób polityczny. Fundamentalna słabość w sieciach i innych decentrycznych formach rządzenia wiąże się z tym, że cele i wartości we wszystkich programach mają takie same znaczenie. Ta równość jest głównie funkcją delegowania władzy do organizacji, któremu towarzyszy założenie, że ich programy są co najmniej tak wartościowe jak program każdego innego. Nawet jeśli decentrycznymi aspektami rządu są autonomiczne i *quasi*-autonomiczne organizacje, to wciąż się przyjmuje, że zostały wyposażone w autonomię raczej dla realizacji własnych celów niż osiągnięcia celów „Całego Rządu”¹³.

Ustanawianie priorytetów może się odbywać na różne sposoby. Większość z nich wiąże się ze wzmocnieniem zdolności prezydentów, premierów i ich agencji centralnych. Potrzeba wzmocnienia centrum może wydawać się poniekąd ironiczna, zważywszy na, jak się powszechnie uważa, zjawisko „prezycjonalizacji” reżimów parlamentarnych. W rzeczywistości jednak zjawisko to w większej mierze jest wytworem medialnych opinii niż odzwierciedleniem zdolności rządu do rządzenia (Peters 2007a). Istnieją pewne rzeczywiste usiłowania wzmocnienia centrum rządzenia i wytyczania priorytetów. Na przykład, rząd fiński tworzy kilkanaście międzysektorowych programów jako podstawę działania dla każdego nowego rządu (Bouckaert, Ormond, Peters 2000). Inne rządy usiłują odbudować zdolność rządzenia z centrum (Savoie 2004), ale zdolność ta wciąż wydaje się słabsza, niż można byłoby się spodziewać.

¹³ To pojęcie jest używane przez rząd australijski i kilka innych rządów narodowych dla podkreślenia znaczenia tworzenia bardziej całościowego podejścia do sprawowania władzy.

Miękkie prawo. Jeśli konwencjonalne posługiwanie się władzą nie jest odpowiednie dla rządzenia za pomocą metawspółzarządzania, bardziej „miękkie” alternatywy mogą okazać się tu użyteczniejsze. Zwrot w kierunku miękkiego prawa jest widoczny nie tylko w odniesieniu do metawspółzarządzania, lecz tak jak inne elementy nowego współzarządzania bywa stosowane w wielu innych sytuacjach (Morth 2003). Podstawowym założeniem tego podejścia do rządzenia było posługiwanie się takimi instrumentami jak: porównywanie, wytyczne, ramy i przyjmowanie innych mechanizmów, które tworzyły ramy dla posłuszeństwa niż konkretne punkty posłuszeństwa. Instrumenty te są na ogół wytworem dyskusji i negocjacji i rzadko bywają narzucane.

Naturą miękkiego prawa jest raczej ustanawianie zakresu zgodności i wskazywanie kierunku działania niż formułowanie konkretnych zaleceń. Ta odpowiedź na problemy metawspółzarządzania odzwierciedla potrzebę sterowania, ale zarazem utrzymuje, że należy to robić z dystansu, dopuszczając różne odpowiedzi, które mogą płynąć z sieci lub ze strony władz lokalnych. Stopień „miękkości” prawa jest różny w zależności od obiektu sterowania. Na przykład, usiłowanie kontrolowania rządów regionalnych, które mają własną bazę, może być większym wyzwaniem niż usiłowanie kontrolowania prywatnych członków sieci. Ponadto zdolność do skutecznego stosowania miękkiego prawa może różnić się w zależności od obszaru polityki; część wiąże się z bardziej bezpośrednią i formalną władzą państwa, mniej podatną na nieformalny styl sterowania i współzarządzania¹⁴.

8. Utrzymanie zasady domniemania niewinności

Strategie decentracji rządu i poluzowywania kontroli wiążą się z minimalizowaniem bezpośredniej kontroli nad organizacjami i sieciami. Jednakże dla aktorów w centrum rządzenia redukcja poziomu kontroli nie musi oznaczać całkowitego wycofania się. Pewne mechanizmy wciąż mogą być utrzymane przy jednoczesnym

¹⁴ Na przykład, zob. dyskusję na temat nieformalnych mechanizmów rządzenia w: Helmke, Levitsky 2004.

poszerzeniu autonomii w innych obszarach ich aktywności. W rzeczywistości jednym z bardziej interesujących aspektów współczesnej dyskusji na temat autonomii i kontroli w sektorze publicznym jest „taniec”, „tańczony” przez centralne struktury kontroli, agencje, *quangos* i rządy regionalne, którym przyznano znaczący zakres autonomii przynajmniej w teorii (zob. Yesilkagit 2007).

W innej publikacji (Bouckaert, Peters, Verhoest 2007) opisywaliśmy zagadnienie autonomii organizacji publicznych w związku z trzema ważnymi wymiarami – finansowym, zasobów ludzkich i polityki. Organizacja może mieć swobodę w podejmowaniu decyzji co do personelu i wydatków, lecz centrum zachowuje przy tym kontrolę w zakresie wyborów celów tej organizacji. Dostępne dowody, aczkolwiek ogólnie niewyraźne w kategoriach metawspółzarządzania, skłaniają do uznania, że rząd centralny ma tendencję do wywierania finansowej presji w celu zapewnienia odpowiedniej zgodności działań tych organizacji w innych wymiarach aktywności (Wanna, Jensen, De Vries 2004). Różne są sposoby utrzymania kontroli przez centrum. Przybierają postać strategiczną lub operacyjną – kontrola organizacji może mieć na celu zarówno sprawdzanie ram działania (z założenia) autonomicznych organizacji, jak i służyć bardziej bezpośredniemu wpływowi na jej operacyjne decyzje. Poprzedni typ kontroli jest w stanie w sposób bardziej czytelny ocenić logikę „sterowania na dystans”, ale obydwie przedstawiają pewne ograniczenie rzeczywistej autonomii organizacji.

Istotą tego rozważania jest to, że autonomia i kontrola mogą nie być tak niekompatybilne w praktyce, jak to się wydaje w sferze konceptualnej. Logika metawspółzarządzania i „łączenia”, co wcześniej podkreślałem, powinny współistnieć i to w bardziej efektywny sposób w ramach współczesnego systemu politycznego. Odnosząc się do wykorzystania miękkiego prawa jako instrumentu metawspółzarządzania, zauważyłem, że mieszanka autonomii i kontroli wydaje się kontyngenta i zależeć od określonego systemu politycznego. Zadaniem zarówno analityków, jak i praktyków jest określenie mieszanki, która mogłaby zapewnić efektywną polityczną (demokratyczną) kontrolę i utrzymanie korzyści wynikają-

cych z efektywności będącej konsekwencją wielu reform Nowego Zarządzania Publicznego. Jeśli poszukiwać jednej z kilku podstawowych form kontroli, zwykle najbardziej efektywną strategią metawspółzarządzania jest budżet.

9. Zarządzanie wynikami

Nie sposób pominąć narastającego we wszystkich rozwiniętych demokracjach zjawiska wykozystania zarządzania wynikami i wielu innych systemów zapewniających narzędzia kontroli potencjalnie autonomicznych organizacji (zob. OECD 2007; Peters 2007a). Chociaż pojęcie to może być używane na wiele sposobów, jego istota polega na przyjęciu założenia, że posługując się mierzalnymi celami odnoszącymi się do rezultatów programów publicznych realizowanych przez różne organizacje centralne, podmioty kontroli mogą monitorować i kontrolować zachowanie tych organizacji. Wiąże się to z odejściem od mantry Nowego Zarządzania Publicznego „pozвольmy menedżerom zarządzać” do „uczynimy tak, aby menedżerowie zarządzali”, co oznacza, że pewna swoboda wpisana w idee Nowego Zarządzania Publicznego została utracona na rzecz wzmocnienia pozycji menedżerów.

Zarządzanie wynikami ma coś wspólnego z miękkim prawem jako instrumentem metawspółzarządzania. W szczególności, metoda ta opiera się na ramach negocjacyjnych i kontraktach służącym wzmocnieniu kontroli nad organizacjami realizującymi programy dostarczania usług publicznych, jak i jednostkami zaangażowanymi w te programy. Cele, które są ustanawiane w zarządzaniu wynikami, wykazują elastyczność lub progresywność, tak więc sterowanie jest raczej „miękkie” i wyposaża organizacje w pewną swobodę w osiągnięciu ich celów. Ponadto, poziom zgodności przybiera postać progresywną, tak że zakresy, w których organizacja działa, są przedmiotem corocznie prowadzonych negocjacji cechujących się trwałą zdolnością do kształtowania konsekwencji zarządzania wynikami.

Zarządzanie wynikami może pomóc rozwiązać kilkanaście problemów będących konsekwencjami wcześniejszych reform sektora publicznego. Na przykład, narzędzia zarządzania wynikami i zarządzanie są wykorzystywane przez mini-

sterstwa i inne podmioty funkcjonujące w sektorze publicznym. To ważne elementy wewnętrznego zarządzania i sterowania. Jednak kiedy są one stosowane przez zewnętrzne organizacje – parlamenty, audytorów, centralne agencje – mogą posłużyć za jak mechanizm zapewnienia rozliczalności. Kiedy standardy zarządzania opatrzone są mierzalnymi wskaźnikami, mogą kontrybuować do realizacji idei rozliczalności w demokratycznych ramach działania.

10. Konkluzje

Współzarządzanie jest wciąż rzadkim dobrem w większości państw. W ostatnich dekadach zdolność rządu została znacząco wzmocniona na wiele sposobów, zarówno dzięki upowszechnieniu idei Nowego Zarządzania Publicznego, jak i koncepcji współzarządzania. Oba te podejścia prowadzą do wzmocnienia autonomii niższych poziomów systemu rządu, rządów regionalnych, agencji lub sieci aktorów publicznych i prywatnych. Zdolność organizacji do podejmowania bardziej autonomicznych decyzji i wyborów oraz umiejętność wprowadzania nowych instrumentów zarządzania do sektora publicznego zdaje się czynić rząd bardziej efektywnym i skutecznym w dostarczaniu usług publicznych.

Pomimo wielu sukcesów związanych z reformami sektora publicznego, kwestie rozliczalności i kontroli, które były nieodłącznym elementem tych reform, wciąż nie zostały rozwiązane. Chociaż nie jest możliwy powrót do modeli rządu, które były celem Nowego Zarządzania Publicznego oraz reform współzarządzania, mechanizmy rozliczalności i inne fundamentalne reguły, będące konsekwencją tej fali reform, wciąż wymagają namysłu i konceptualizacji. W konsekwencji dostrzeżenia negatywnych implikacji reform pierwszej fali pojawia się nowy typ rządu, które w tym tekście określono mianem metawspółzarządzania.

Podstawowym wyzwaniem współzarządzania, tak jak ujęto je w tym tekście, jest splecenie tych dwóch nurtów zmian w sektorze publicznym. Podczas gdy jeden z nich przedstawia efektywność jako podstawową wartość rządu, inny eksponuje polityczne i demokratyczne war-

tości związane z rządzeniem. Fundamentalnym zagadnieniem nie jest to, że te dwa nurty mogą zostać splecione efektywnie, lecz to, że owe zjawisko zależeć będzie od wielu czynników o charakterze kontyngentnym. Pierwsza fala reform (a szczególnie Nowe Zarządzanie Publiczne) zdaje się opierać na przekonaniu o istnieniu uniwersalnego wzorca reformowania sektora publicznego. Nie sposób jednak nie dostrzec, że zdolność wykorzystania instrumentów zarządzania rynkowego, jak również podejść związanych z metawspółzarządzaniem, warunkowana jest wieloma czynnikami, które wymagają dodatkowego objaśnienia. Z tego też powodu wykorzystanie reguł i instrumentarium łączącego się ze współzarządzaniem będzie wymagać przeprowadzenia szerokich badań i analiz prowadzonych zarówno przez praktyków, jak i badaczy akademickich.

Bibliografia

- Adler E. (1992). „The emergence of cooperation: National epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control”, *International Organization*, nr 46.
- Bakvis H., Juillet L. (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canadian School of Governance.
- Bouckaert G., Ormond D., Peters B.G. (2000). *A Possible Governance Agenda for Sweden*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Caplan B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Christensen T., Laegreid P. (2001). *New Public Management: Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen T., Laegreid P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Dente B., Bobbio L., Spada A. (2003). „Government or governance of urban innovation?”, *DISP*, nr 162(3).
- Dilulio J.J. (1994). *Deregulating Government*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Gregory R. (2004). „All the king's horses and all the king's men: Putting the New Zealand public sec-

- tor together again”, *International Public Management Journal*, nr 4(2).
- Heffernan R. (2003). „Prime Ministerial predominance? Core executive politics in the United Kingdom”, *British Journal of Politics and International Relations*, nr 5.
- Helmke G., Levitsky S. (2004). „Informal institutions and comparative politics: A research agenda”, *Perspectives on Politics*, nr 2.
- Hood C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69(1).
- Huber J.D., Shipan C.R. (2002). *Deliberate Discretion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen L. (2004). *Den store koordinator*. København: Jurist og Økonomi.
- Klijn E.H., Koppenjan J. (2005). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Leat P.D., Setzler K., Stoker G. (2002). *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marinetti M. (2003). „Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school”, *Political Studies*, nr 51.
- Meyers M.K., Vorsanger S. (2004). „Street-level bureaucrats and the implementation of public policy”, w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *The Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Morth U. (2003). *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mulgan G. (2000). „Accountability: An ever-expanding concept”, *Public Administration*, nr 78.
- Niskanen W. (1971). *Representative Government and Bureaucracy*. Chicago: Aldine/Atherton.
- OECD (2007). *Performance Management in the OECD Countries*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Olsen J.P. (2008). „The ups and downs of bureaucratic organization”, *Annual Review of Political Science*, t. 11, nr 1.
- Osborne D., Gaebler T. (1991). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- O’Toole L.J. (2007). „Governing outputs and outcomes of governance networks”, w: E. Sørensen, J. Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters B.G. (2001). *The Future of Governing* (wyd. 2). Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters B.G. (2004a). „Back to the centre? Rebuilding the state”, *The Political Quarterly*, t. 75, nr 1.
- Peters B.G. (2004b). „Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control?”, *Asia-Pacific Journal of Public Administration* nr 26.
- Peters B.G. (2007a). *Central Agencies and Executive Governance*, Paper presented at Joint Workshops of the European Consortium for Political Research, 7–12 maja.
- Peters B.G. (2007b). *Performance Management in the Nordic Countries*, Paper prepared for Annual RAKO Conference, Lidingö, Sweden, wrzesień.
- Peters B.G., J. Pierre (2004). *Politization of the Public Service: The Quest for Control*. London: Routledge.
- Pierre J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollack J.K. (1951). „The primacy of politics”, *American Political Science Review*, nr 45.
- Pollitt C. (2003). „Joined up government: A survey”, *Political Studies Review*, nr 1.
- Pollitt C., Talbot C. (red.) (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trends to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Rokkan S. (1967). „Norway: Corporate pluralism”, w: R.A. Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rose R. (1974). *The Problem of Party Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Salamon L.M. (2001). „Introduction”, w: L.M. Salamon (red.), *The Handbook of Policy Instruments*. New York: Oxford University Press.
- Savoie D.J. (2004). *Governing from the Centre*. Toronto: University of Toronto Press.
- Scharpf F.W. (1988). „The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, nr 66.
- Schofield J. (2001). „The old ways are the best? The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management”, *Organization*, nr 8.
- Sørensen E., Torfing J. (2006). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Verhoest K., Humphreys P., Rubecksen K. (2007). „The autonomy of public agencies: A comparative analysis” (tekst nieopublikowany). Katholieke Universiteit Leuven, Belgium.
- Von Mettenheim K. (1997). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Walsh H., Stewart J. (1992). „Change in the management of the public service”, *Public Administration*, nr 70.

Wanna J., Jensen L., De Vries J. (2003). *Controlling Public Expenditure: The Changing Role of Central Budget Agencies – Better Guardians?* Cheltenham: Edward Elgar.

Whitford A.B. (2002). „Decentralization and political control in bureaucracy”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 14.

Yesilkagit K. (2007). *Whose Regulators? Competing Perspectives on Bureaucratic Autonomy*, Paper presented at Biannual Meeting of the European Consortium for Political Research, Pisa, Italy, 6–8 września.

The two futures of governing. Decentering and recentering processes in governing

Reforms of the public sector have helped create a more efficient and effective public sector, but also have created a number of problems. Both, the New Public Management and “governance” reforms have contributed to the contemporary problems in governing. These problems have been political to a great extent, reflecting the tendency to emphasize administrative rather than democratic values. Governments have begun to react to the real and perceived problems within the public sector by developing a number of “meta-governance” instruments that can help steer public organizations but which involve less direct command and control. This paper addresses the contemporary governance tasks of restoring political direction and policy coherence while at the same supporting the autonomy of public organizations, and the involvement of policy networks, in governing.

Key words: governing, New Public Management, public sector, meta-governance.