

Jan Kooiman, Bob Jessop

(Współ)rzządzenie socjopolityczne

Zarządzanie Publiczne nr 5 (3), 135-151

2008

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

Jan Kooiman

(Współ)rzządzenie socjopolityczne

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Autorem zamieszczonego poniżej artykułu jest Jan Kooiman, emerytowany profesor Wydziału Administracji Biznesu Uniwersytetu Erazma w Rotterdamie. Na tej uczelni wykładał organizację i zarządzanie publiczne w latach 1971–1996. Wcześniej m.in. uczył na innych uniwersytetach holenderskich – w Delft oraz Leiden. Urodził się w 1931 r. w Deventer. Kooiman studiował administrację publiczną, a jego wczesne prace dotyczyły funkcjonowania parlamentu, decydowania administracyjnego i politycznego oraz kwestii zarządzania publicznego. W tym wczesnym okresie prowadził też badania na temat służby cywilnej, podejmowania decyzji publicznych, parlamentów i administracji publicznej w Holandii, USA oraz w szerszym europejskim kontekście. Na znacznie późniejszym etapie swej akademickiej kariery, bo mając już ponad 60 lat, Kooiman zaczął powątpiewać w jednostronne podejście do państwa jako siły antagonistycznej wobec społeczeństwa i zaczął się zajmować problemami zarządzania w kompleksowym społeczeństwie. Aby podjąć to zagadnienie, zaczął kłaść nacisk na interakcje państwo–społeczeństwo i w tym celu korzystał z pojęć rozwijanych przez socjocybernetykę. Chociaż te idee rozwinął późno w swej zawodowej karierze, stał się jednak pionierem w obszarze powojennych teorii zarządzania.

Artykuł przetłumaczony dla „Zarządzania Publicznego” zawiera syntetycznie ujęte osobiste refleksje odnoszące się do podejścia autora do problemu i jego formowania się oraz bardziej ogólne komentarze odnoszące się do wybranych kwestii teoretycznych i praktyczno–politycznych. W ten sposób autor daje ogłęd problematyki zarządzania z obu tych perspektyw, a jednocześnie umożliwia czytelnikowi porównanie jego własnego podejścia oraz podejścia innych badaczy.

Profesor Kooiman w swym tekście konsekwentnie wykazuje, że jego zainteresowanie zarządzaniem (rządzeniem) ma równoległe teoretyczny i praktyczny charakter. Aby przezwyciężyć jednostronną krytykę państwa, kładzie nacisk na interaktywność relacji państwo–społeczeństwo, natomiast aby rozwinąć praktyczne koncepty stanowiące podbudowę ekonomicznego, politycznego i społecznego sterowania w warunkach narastającej złożoności społeczeństw, sięga do teorii systemów społeczno–cybernetycznych odnoszących się do relacji między częściami i całościami rozpatrywanymi w punktu widzenia zarówno struktury, jak i działania. Łącznie te obie perspektywy prowadzą do przedstawiania rządów jako jednego z aktorów współzarządzania kompleksowymi społeczeństwami. Równoległe do pracy nad tym uogólniającym artykułem (opracowanym w 1999 r. na konferencję na temat lokalnej organizacji badań społecznych) Kooiman kontynuował badania nad współzarządzaniem i stale publikował prace na ten temat (wykaz poniżej).

Autor zaczyna artykuł od przedstawienia 10 możliwych ujęć zarządzania (*governance*) i na tej podstawie stara się znaleźć aspekt (motyw) godzący tak różne definicje i podejścia. Dowodzi, że o ile różne definicje mogą najlepiej wyrazić specyficzne formy i poziomy społeczny zorganizowania, o tyle jednak mają one wspólną podstawę umożliwiającą im odniesienie się do relacji społecznych, zrozumienie ich i ukierunkowanie, jako relacji rosnącej różnorodności, nieliniarnej dynamiki oraz kompleksowości. To co dla nich jest wspólne, ujmuje następująco:

„Zarządzanie społeczeństwami – u progu XXI w. jest wspólną odpowiedzialnością wszystkich członków, grup oraz sektorów tych społeczeństw, tak publicznych, jak i prywatnych, tak niezorganizowanych, jak i zorganizowanych, tak formalnych, jak i nieformalnych. Zarządzanie i rządność (*governability*) nie powinny być zatem postrzegane jako właściwości «oficjalnie» rządzących, ale jako cechy systemów społeczno–politycznych, takich jak: wspólnoty międzynarodowe, państwa narodowe, miasta i wspólnoty lokalne, ale także poszczególnych sektorów, takich jak: rolnictwo, rybołówstwo, oświata czy opieka zdrowotna”.

Aby odnieść się do różnorodności, dynamiki i kompleksowości, Kooiman świadomie sięga do teorii systemów, szczególnie do kategorii z obszaru cybernetyki, użytych do opisu systemów społecznych. Jeżeli bowiem zarządzanie społeczno–polityczne ma być skuteczne, musi samo odzwierciedlać różnorodność, dynamikę i kompleksowość wyzwań (i możliwości) wynikających z tych cech współczesnych społeczeństw. W kategoriach teorii systemowych można to

opisać także jako konieczność uwzględniania w tak rozumianym zarządzaniu niezbędnej różnorodności jego mechanizmów sterujących i niezbędnej refleksyjności w ich monitorowaniu w sytuacji zmieniającego się otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego (zob. również moje uwagi w artykule z 2 numeru „Zarządzania Publicznego”). Tę konieczność Kooiman przedstawia jako potrzebę występowania różnych trybów interakcji rząd–społeczeństwo, począwszy do hierarchii (odgórna interwencja) poprzez współzarządzanie (wspólne działanie) do społecznej samoorganizacji bez rządowej ingerencji, a na poziomie meta jako niezbędność zdolności do refleksji i działania ponownie kształtującego równowagę między tymi trybami interakcji rządowo–społecznych, w odpowiedzi na rodzące się wyzwania i zmieniające się możliwości. Konsekwentnie stwierdza zatem, że:

„Uzyskiwanie równowagi między różnego rodzaju aktorami i mechanizmami sterującymi powinno mieć miejsce na różnych poziomach społeczeństwa oraz w odniesieniu do poszczególnych sektorów. W rezultacie wiele kwestii zarządzania jest współzależnych i wzajemnie powiązanych”.

Aby uchwycić istotę rzeczy, Kooiman odwołuje się do kilku podstawowych idei teorii socjologicznej: rozróżnienia między strukturą i procesem, akcją i interakcją, konsekwencji zamierzonych i niezamierzonych, poziomu mikro-, mezo- i makrospołecznego organizacji itd. Na tej podstawie następnie wyróżnia on trzy typy grupowych interakcji społecznych – oddziaływanie (*interference*), współdziałanie (*interplay*) oraz ingerencję (*intervention*). A to z kolei pozwala mu na zidentyfikowanie odmiennych mechanizmów zarządzania, a mianowicie: mniej lub bardziej spontaniczne wzajemne oddziaływanie (samozarządzanie), bardziej zorganizowane formy współzarządczego współdziałania (*co-governing interplay*) (np. przez sieci koordynacji działań) oraz odgórny ingerencję, kiedy rząd odgrywa zasadniczą rolę, ale pozostaje częścią społeczeństwa.

Każda z tych podstawowych form koordynacji ma specyficzne właściwości. Równie istotne jak ich określenie, jest rozpoznanie interakcji zachodzących między nimi w różnych hybrydowych czy mieszanych formułach zarządzania. Kooiman wprowadza ponadto rozróżnienie między współpracą na poziomie mikro, koordynacją na poziomie mezo oraz różnymi rodzajami koordynacji poziomu makro (np. solidarność, hierarchia, rynki). Jednocześnie rządy zachowują najważniejszą rolę w ogólnym równoważeniu tych trybów koordynacji – odnosi się do tego często używane przez niego pojęcie „zarządzanie w cieniu hierarchii”. Przykładem może być następująca teza:

„Zarządzanie w nowoczesnych społeczeństwach jest przede wszystkim procesem koordynacji oraz wpływania na społeczne, polityczne i administracyjne interakcje, co wymaga nowych form interaktywnego rządzenia. Z interaktywnej perspektywy rządzenie jest ukierunkowane na równoważenie interesów społecznych oraz kreowanie możliwości i ustanawianie ograniczeń dla społecznych aktorów i systemów, aby zorganizowali się sami albo dzięki przyjmowaniu wspólnych rozwiązań lub w następstwie zastosowania bardziej interwencyjnych form organizacji. Zasadnicze jest przy tym pytanie, jak w praktyce ukierunkować rządzenie, aby wzmocnić wspólne cele oraz wytwarzać sytuacje, w których zarządzanie interwencyjne oraz społeczna samoorganizacja mogą się uzupełniać w rozwiązywaniu wspólnych problemów i tworzeniu wspólnych możliwości”.

Później tę formę koordynacji nazwał Kooiman metarządzeniem. W końcu swych rozważań odnosi się on do normatywnego aspektu rządności. O ile rządzenie jest dla niego kategorią analityczną, o tyle rządność – normatywną. To prowadzi do postawienia interesujących pytań o właściwe standardy dobrego rządzenia, a w konsekwencji o rozumienie rządności.

Kooiman jest ciągle aktywnym badaczem społecznym i systematycznie pisze o interaktywnym rządzeniu i rządności. Ponadto sprawuje funkcję przewodniczącego Centrum Badań Morskich (MARE – *The Centre for Maritime Research*). Centrum prowadzi badania w zakresie rybołówstwa, kultury wykorzystywania obszarów morskich i bezpieczeństwa żywnościowego. W swych obecnych badaniach prowadzonych w MARE Kooiman, uczestnicząc w założonej przez siebie międzynarodowej sieci badawczej, analizuje formy zarządzania w sektorze rybołówstwa i bezpieczeństwa żywnościowego, ze szczególnym odniesieniem do przybrzeżnych krajów rozwijających się. Takie badania pozwalają na rozwijanie koncepcji interaktywnego zarządzania w celu (a) wypracowania zintegrowanego (z udziałem wszystkich interesariuszy) podejścia do merytorycznych problemów; (b) zidentyfikowania wymogów, zasad oraz modeli, które stworzą warunki skutecznego rozwiązywania problemu relacji między systemami ludzkimi i ekosystemami; (c) rozwinięcia interaktywnego podejścia do generowania wiedzy w tym obszarze; (d) stworzenia interaktywnego forum skupiającego badaczy oraz organizacje zajmujące się zarządzaniem w sektorze rybołówstwa; (e) powiązania ekspertów z zasobów z Europy oraz krajów Południa, aby promować współpracę w zakresie polityki rozwoju. Ta międzynarodowa sieć badawcza rozpoznaje także zagadnienie rządności w relacji do mieszanych i hybrydowych form zarządzania (zob. Kooiman 2003). Kooiman definiuje rządność jako „ogólną zdolność do zarządzania dowolną społeczną całością lub systemem” i uznaje ją za różnorodną i zmienną. To dla niego koncept ogólny, zgodnie z którym jakość „systemu do zarządzania” (*system-to-be-governed*) oraz „systemu zarządczego” (*governing system*) mają być badane równoległe, a jednocześnie rozpoznania wymagają ich wzajemne relacje podlegające równoczesnej ewolucji (*co-evolution*; Kooiman 2008). Na rządność składają się zatem łącznie rządzący (system zarządczy), rządzeni (system zarządzany) oraz relacje między rządzącymi i rządzonymi (systemem zarządczym i zarządzanym).

Bibliografia

- Kooiman J. (1992). *Models of Governance*. London: Sage.
- Kooiman J. (1996). „Research and theory about new public services management: review and agenda for the future”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 9, nr 5–6, s. 7–22.
- Kooiman J. (1998). *Managing Public Organizations*. London: Sage.
- Kooiman J. (1999). „Social-political governance: overview, reflections and design”, *Public Management*, nr 1/1, s. 67–92.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kooiman J. (2008). „Governability: a conceptual exploration”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, nr 10 (2), s. 171–190.
- Kooiman J., Jentoft S., van Vliet M. (red.) (1999). *Creative Governance: Opportunities for Fisheries in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Kooiman J., Bavinck M., Jentoft S., and Pullin R. (red.) (2005). *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooiman J., Bavinck M., Chuenpagdee R., Mahon RE., Pullin R. (2008). „Interactive Governance and Governability: an Introduction”, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, nr 7 (1), s. 1–11. zob. też <http://www.journal-tes.dk/>.

(Współ)rzządzenie socjopolityczne

Przedmiotem artykułu jest opis koncepcji rządzenia opartej na interakcji zachodzącej pomiędzy państwem a społeczeństwem. W tekście przedstawiono najważniejsze podejścia do definiowania terminu „rządzenie” oraz dokonano analizy złożoności i dynamiki nowoczesnych społeczeństw, eksponując znaczenie interakcji społecznych dla jakości rządzenia. Rozważania te stały się podstawą dla konceptualizacji trzech trybów socjopolitycznego rządzenia tj. samorządzenia, współzarządzania oraz zarządzania hierarchicznego.

Słowa kluczowe: rządzenie, interakcje społeczne, nowoczesne społeczeństwa, samorządzenie, współzarządzanie, zarządzanie hierarchiczne.

1. Wprowadzenie

Do rozmyślenia o rządzeniu zainspirowały mnie kontakty ze studentami, z którymi pracowałem jako profesor instytucji publicznej w szkole biznesu. Większość z nich uważała, że rządy są jedynie sprawcami kłopotów, organizacjami utrudniającymi swobodne działanie liberalnego rynku. Zdecydowałem się zatem przedstawić im rządy jako sojuszników, podmioty, z którymi można sobie poradzić i których można użyć dla realizacji własnych celów. To skłoniło mnie do podjęcia próby stworzenia koncepcji rządzenia opartej na interakcjach zachodzących pomiędzy państwem a społeczeństwem.

W związku z moją działalnością naukową dziesięć lat temu opublikowałem w języku holenderskim tekst wprowadzający do zagadnienia rządzenia, a następnie opublikowałem pracę *Modern Governance* (1993). Od tamtej pory koncepcja rządzenia jako interakcji pomiędzy rządem i społeczeństwem się rozwinęła, a najnowsze rozważania na ten temat znaleźć możemy w piśmie *Public Management Review* (t. 1, nr 1) a także w *Discussing Governance 2000* J. Pierre’a, wydanej przez Oxford University Press, oraz w zbiorze esejów, które ukazały się w 2000 r. jako specjalne wydanie *Public Management*.

Paper LOSS Conference, Munich november 1999.

Koncepcja rządzenia stanowiła również istotny punkt analizy w odniesieniu do kwestii europejskich łowisk opisanej w 1999 r. w pracy *Creative Governance: opportunities for fisheries in Europe*, w rozdziale mojego autorstwa.

2. Zastosowania i definicje

Termin „rządzenie” jest używany na wiele sposobów, nie wszystkie one mają to samo znaczenie. Można równie dobrze powiedzieć, że mają zupełnie różne znaczenia. Rod Rhodes dwa lata temu dokonał ich podsumowania, wyszczególniając sześć ich zastosowań, ja natomiast znalazłem co najmniej drugie tyle, w zależności od tego, jak poważnie potraktujemy zastosowanie tego terminu (Rhodes 1997). Dodając jeszcze cztery znaczenia, otrzymałem zatem coś, o czym piszę poniżej. Klasyfikacja według Rhodesa wygląda następująco:

1. rządzenie jako „stan minimalny”, w którym pojęcie to służy do „zredefiniowania zakresu i formy publicznej interwencji”;
2. rządzenie kolektywne, odnoszące się do „systemu, przez który duże organizacje są kierowane i kontrolowane”;
3. rządzenie jako Nowe Publiczne Zarządzanie;
4. rządzenie w formie promowanej przez Bank Światowy – jako „dobre rządzenie”;

5. rządzenie jako socjocybernetyczne zarządzanie, w którego ramach Rhodes umieszcza moje podejście;
 6. rządzenie jako samoorganizujące się sieci, stanowi to mniej lub bardziej autorską interpretację rządzenia w rozumieniu Rhodesa.
- Chciałbym dodać do tego następujące rozumienia pojęcia „rządzenie”:
7. rządzenie jako *Steuerung* (niem. „sterowanie”), pojęcie to odnosi się przede wszystkim do Niemiec, ale również w Holandii trwa dyskusja dotycząca roli rządów w procesie sterowania, kontrolowania i zarządzania sektorem społecznym;
 8. rządzenie jako międzynarodowy porządek podniesiony przez kilku autorów specjalizujących się w stosunkach międzynarodowych do roli centralnej koncepcji „globalnego rządzenia”;
 9. termin „rządzenie” stosowany jest również w odniesieniu do zarządzaniu gospodarką lub sektorami gospodarki;
 10. w końcu dochodzimy do podejścia związanego z rządzeniem i rządowością (*governance* i *governmentality*), opartego na koncepcjach Foucault.

Zróznicowanie tych podejść definicyjnych i różnorodność ich stosowania utrudnia rozumienie zjawiska rządzenia. Jeśli bowiem rządzenie oznaczać może tak wiele rzeczy, to czy w ogóle ma sens mówienie o jednej koncepcji rządzenia? Różnorodne zastosowania i definicje implikują, że rządzenie występuje na kilku poziomach społecznych. Może również być tak, że bardziej adekwatne byłoby stosowanie różnych definicji rządzenia w różnych kontekstach. Rządzenie kolektywne jest bardziej odpowiednie dla opisu poszczególnych organizacji, podczas gdy podejścia sieciowe, ekonomiczne i rządowe wydają się szczególnie przydatne dla zarządzania określonymi sektorami i rządzenia rozumianego jako dobre zarządzanie. Wariant *Steuerung* czy też warianty socjopolityczne w większej mierze dotyczą kontekstu narodowego. Inne z kolei odnoszą się do sytuacji występujących w relacjach międzynarodowych. Szerokie spektrum zastosowań tego pojęcia, wielość jego definicji mogą prowadzić do pewnej niechęci do używania tego terminu, a w najlepszym przypadku powodować brak jego zrozumienia. Czy zatem istnieje

jakiś wspólny grunt dla tak szerokiego stosowania tego pojęcia?

Rządzenie może stać się powszechnym konceptem, który przekracza tradycyjne granice, i tym samym pomóc w rozwinięciu wyrafinowanej koncepcji, teoretycznych zagadnień z nią związanych i badań empirycznych będących jej uzasadnieniem. Moje stanowisko można podsumować następującym stwierdzeniem: tylko ci, którzy używają koncepcji rządzenia jako (nowego) narzędzia dla zrozumienia rozwoju na różnych poziomach społecznych, są zdolni do „otwarcia” go i dostrzeżenia, że daje ono szansę na przekroczenie granic. Uda się to tylko pod tym warunkiem, że koncepcja ta rozwine się w coś więcej niż tylko krótkotrwałą modę, że będzie prowadzić do zmiany paradygmatu, co wiązałoby się nie tylko z zaspokojeniem aspiracji akademickich, lecz także wpłynęłoby na potrzeby i możliwości rządzenia.

Tak czy inaczej, poważne próby konceptualizacji zagadnienia rządzenia, mimo różnic zachodzących między nimi, mogą być postrzegane jako reakcje na zmieniające się uwarunkowania społeczne. Podstawą tych prób powinien być wspólny pogląd na zagadnienie rządzenia, tych, którzy je podejmują. Rodzi się zatem pytanie, jak zdefiniować te zmieniające się warunki społeczne, tak aby uczynić je zrozumiałymi dla celów rządzenia, a co za tym idzie, jaką koncepcję rządzenia przyjąć, aby można było stosować ją do codziennych wyzwań pojawiających się w rzeczywistości społecznej. Jak zapewne wcześniej się domyślaliśmy, problem stanowi przejście od bardziej ogólnych kwestii związanych z rządzeniem do mojej własnej jego interpretacji, którą nazywam socjopolityczną z naciskiem na interakcje.

Kwestie rządzenia mogą być postrzegane jako socjopolityczne reakcje na różnych powiązanych ze sobą poziomach. Określam moje podejście jako „socjopolityczne rządzenie”, ponieważ fundamentalną dla mnie kwestię stanowi twierdzenie, że zarządzanie społeczeństwami u progu XXI w. jest wspólną odpowiedzialnością wszystkich członków, grup oraz sektorów tych społeczeństw, zarówno państwowych, jak i prywatnych, niezorganizowanych i zorganizowanych, formalnych i nieformalnych. Zarządzanie i rządność (*governability*) nie powinny być zatem postrzegane jako właściwość „oficjalnie” rzą-

dających, lecz jako cechy systemów społeczno-politycznych, takich jak wspólnoty międzynarodowe, państwa narodowe, miasta i wspólnoty lokalne, ale także poszczególnych sektorów, takich jak rolnictwo, rybołówstwo łowiska, oświata i opieka zdrowotna.

Każdy z tych socjopolitycznych systemów ma swoje szczególne właściwości, a ich pomijanie utrudnia zarządzanie współczesnymi społeczeństwami.

3. Rządzenie i różnorodność, złożoność i dynamika nowoczesnych społeczeństw

Charakterystyka społeczna i rządzenie

Istnieje oczywiście wiele sposobów charakteryzowania współczesnych społeczeństw i form, dzięki którym są one rządzone czy się zarządzają. Trzy spośród nich rysują się szczególnie wyraźnie: różnorodność, dynamika i złożoność. Współczesne badania nad społecznymi, ekonomicznymi i technologicznymi wymiarami tego fenomenu zwracają uwagę na to, jak złożone, zróżnicowane i dynamiczne są to zagadnienia. Ambitnie zakładamy, że aby wiedzieć, czego dotyczy współczesne rządzenie, w szczególności w relacjach pomiędzy „społecznym” i „politycznym”, kwestie związane z różnorodnością, złożonością i dynamiką nowoczesnych społeczeństw muszą zostać poddane wnikliwej analizie. Nasze podejście do zróżnicowania, dynamiki i złożoności może być w sposób najbardziej użyteczny wyrażone w pojęciu systemowym: socjopolityczny system stanowiący całość złożoną z części, które wykazują większą liczbę relacji pomiędzy sobą niż z innymi podmiotami, ostatnie z wymienionych tworzą środowisko systemowe. Części tworzące nowoczesne systemy socjopolityczne charakteryzują się wielką różnorodnością. Indywidualizacja, kulturowa wielość form i etniczna heterogeniczność wpływają w znacznym stopniu na zróżnicowanie nowoczesnych społeczeństw tak w wymiarze globalnym, jak i lokalnym. Kompleksowość jest wskaźnikiem dla architektury relacji wewnątrz i wokół systemów socjopolitycznych, co we współczesnych społeczeństwach stanowi kwestię dosyć zagmatwaną na wszystkich jego poziomach. Dynamika stosuje się do napięć wewnątrz i wokół społeczeństw.

Niedawne wysiłki zmierzające w kierunku liberalizowania gospodarki przyczyniły się w znacznym stopniu do wzrostu dynamiki procesów społecznych i ekonomicznych, jednakże stworzyły one również napięcia wewnątrz społeczeństwa i pomiędzy społeczeństwami. Współczesne społeczeństwa czerpią swoją siłę z różnorodności, złożoności i dynamiki. Czynniki te nieustannie generują problemy dla społeczeństw, ale również i możliwości ich rozwiązania. Te możliwości i problemy same w sobie są również złożone, dynamiczne i zróżnicowane. Odzwierciedlają one mocne i słabe strony tych społeczeństw. Odnosi się to również do warunków instytucjonalnych, w ramach których możliwości są tworzone i wykorzystywane, a problemy formułowane i rozwiązywane. Aby było efektywne, czyli spełniało standardy wydajności, praworządności i uczciwości – socjopolityczne rządzenie musi samo w sobie odzwierciedlać zróżnicowany, dynamiczny i złożony charakter wyzwań, z jakimi się mierzy. Często problemy definiowane są w sposób zbyt prosty, polityka publiczna ujmowana jest zbyt statycznie, a odbiorcy zbyt ogólnie, co może stanowić jedną z głównych przyczyn powodujących, że znacząca część działań związanych z rządzeniem wydaje się nieskuteczna, niesprawiedliwa i słaba.

Dla przedstawienia mojej konceptualizacji tych społecznych tendencji wykorzystuję trzy rodzaje charakterystyk, które tworzą podstawę dla dalszych teoretycznych rozważań. Twierdzę – i świadom jestem śmiałości leżącej u podstaw tej opinii – że chcąc zrozumieć to, co dzieje się w nowoczesnym zarządzaniu społecznym, w szczególności na granicy pomiędzy „społecznym” i „politycznym”, należy bezpośrednio odnieść się do kwestii związanymi z ich różnorodnością, złożonością i dynamiką.

Aby wyjaśnić, co mam na myśli, używając terminów „różnorodność”, „dynamika”, „złożoność”, powinienem oprzeć się na myśleniu systemowym, traktując system jako całość złożoną z jednostek wykazujących więcej relacji zachodzących wewnątrz nich samych niż między innymi jednostkami. Różnorodność z tej perspektywy stanowi charakterystykę jednostek, które tworzą system, określają naturę i stopień, w jakim się różnią. Złożoność jest wskaźnikiem dla struktury relacji między częściami systemu, mię-

dzy częściami i całością oraz pomiędzy systemem i jego otoczeniem.

Dynamika stosuje się do napięć wewnątrz systemu i pomiędzy systemami. Koncepcja różnorodności zwraca uwagę na aktorów w systemach socjopolitycznych, na jednostki, ich cele, zamiary i posiadaną władzę. Koncepcja złożoności skłania do badań nad strukturami, współzależnościami, korelacjami wewnątrz i pomiędzy różnymi poziomami. Wprowadzając zagadnienia dynamiki systemów socjopolitycznych, ich problemów i możliwości, zwracam uwagę na nieregularność, z jaką dokonuje się rozwój wewnątrz i wokół tych systemów oraz odnoszę się do tego, jak sobie z tym radzić. Istotną kwestią wydaje się dokonanie rozróżnienia pomiędzy tymi trzema charakterystykami, ponieważ każda z nich zwraca uwagę na specyficzne aspekty zjawiska współrzędzenia społecznego i socjopolitycznego. Równie duże znaczenie ma także relacja pomiędzy nimi, ponieważ dzięki niej charakterystyki mogą wzbogacać swą treść i znaczenia oraz służyć jako podstawowe elementy teorii rozwoju, zarówno odrębnie, jak i w ujęciu ich wzajemnych relacji.

Punktem wyjścia dla tej koncepcji rządzenia jest twierdzenie, że socjopolityczny fenomen i zarządzanie nim w kategoriach interakcji powinny zostać umieszczone w kontekście różnorodności, dynamiki i złożoności nowoczesnych społeczeństw. Społeczeństwa czerpią swoją siłę z tej charakterystyki. Innymi słowy, nieustannie tworzą one nowe możliwości dla tych społeczeństw, ale również wywołują problemy. Te możliwości i problemy same w sobie są również złożone, dynamiczne i zróżnicowane. Odzwierciedlają one mocne i słabe strony społeczeństw. Odnosi się to również bez wątpienia do warunków, w ramach których możliwości tworzy się i wykorzystuje, a problemy formułuje i rozwiązuje.

Rządy nie są jedynymi istotnymi aktorami w złożonych relacjach społecznych. Potrzeba różnych form interakcji pomiędzy rządem i społeczeństwem. Interakcje te mogą zostać umieszczone na continuum, od tradycyjnego rządowego interwencjonizmu, zorientowanego góra-dół, przez wspólne działanie (inaczej nazywane współrzędzeniem), aż po społeczną samoorganizację, w której brak jest interwencji rządów.

Uzyskiwanie równowagi pomiędzy różnego rodzaju aktorami i mechanizmami sterującymi powinno się odbywać na różnych poziomach społeczeństwa oraz w odniesieniu do poszczególnych sektorów. W rezultacie wiele kwestii zarządzania jest współzależnych i wzajemnie powiązanych.

4. Interakcje społeczne

Rozwój społeczny może być postrzegany jako ciągły proces różnicowania i integracji sfer, takich jak wiedza, działania, organizacje, społeczeństwo etc. Rozróżnienie i integracja nie mogą być rozważane w oderwaniu od siebie. To oznacza, że koncepcja interakcji zostanie wyrażona w taki sposób, aby było oczywiste, że działania odnoszą się do siebie nawzajem (poziom działania) i że pod ich wpływem struktury, w których działania są zakorzenione, również ulegają zmianie (poziom strukturalny). Należy jednoznacznie stwierdzić, że jednostki dzięki interakcjom z innymi jednostkami wpływają zarówno na poziom działania, jak i na poziom strukturalny. Tylko wtedy, kiedy takie podejście zostanie przyjęte (a wraz z nim, jak postaramy się wykazać, różnorodność, dynamika i złożoność społecznej i socjopolitycznej rzeczywistości zostaną wyrażone), pytania dotyczące rządzenia zyskają znaczenie, na które zasługują, i tylko wtedy jest możliwe znalezienie na nie odpowiedzi.

Z tej perspektywy każda interakcja składa się z procesów i struktur. Stanie się to oczywiście, jeżeli uświadomimy sobie, że interakcje pomiędzy systemami jako takimi mogą zostać uznane za systemy *per se*. Element *procesu* odnosi się do aspektu oddziaływania interakcji. Procesy są wynikiem zdolności aktorów społecznych do działania. W swoich działaniach strukturalizują oni i restrukturalizują systemy, a dokonując tego, przyczyniają się do rozwoju społecznego. Poziom działania interakcji oznacza społeczną (inter)akcję. Sprawdza się ona zarówno w przypadku działań zorientowanych na cel, jak i we wszystkich rodzajach działań niezorientowanych na cel. Konkretnie (w kategoriach indywidualnych, ale również organizacyjnych bądź grupowych) wartości, cele, interesy i zamierzenia są wyrażone w działaniu, to efekty zorientowane na cel lub konsekwencje niezorientowane na cel

i jako takie muszą zostać uwzględnione na poziomie działania interakcji.

Strukturalny aspekt interakcji wskazuje materialne, socjalno-strukturalne ramy i kontekst, w którym wywołują one efekt. Za poziom strukturalny mogą zostać uznane okoliczności równocześnie ograniczające i poszerzające poziom działania. Składa się on z instytucji, ogólnych struktur społecznych, zasad i norm behawioralnych, wzorców komunikacji, materialnych i technologicznych możliwości i ograniczeń, które mogą zostać uznane za istotnie warunkujące.

Z pomocą struktury i części procesowych interakcję można zdekomponować na części, w taki sposób, aby została zawarta w koncepcji jako przedmiot rządzenia. Jednak teoria rządzenia biorąca pod uwagę jedynie struktury i procesy, bez uwzględniania aktorów czy jednostek, które same (jako przedmioty bądź podmioty) tworzą część i istotę rządzenia, jawiłaby się jako krucha, zważywszy na nasz zamiar zaprojektowania socjopolitycznej teorii demokratycznego rządzenia dużego kalibru. Rządzenie w perspektywie interakcyjnej będzie, gdzie tylko to możliwe, starać się przebić przez ostro zdefiniowane granice pomiędzy jednostkami (rządzącymi i rządzonymi), skupiając się na ponadgranicznych interakcjach pomiędzy nimi. Istotne jest ujęcie tych jednostek w naszej teorii rządzenia, nie należy umniejszać ich roli, ponieważ one również funkcjonują w rzeczywistości społecznej i socjopolitycznej. Czynniki te same w sobie przyczyniają się do wzrostu siły analitycznej perspektywy interakcyjnej w sposób, w jaki chcielibyśmy ją definiować. Należy również pamiętać o znaczeniu relacji pomiędzy tymi elementami, innymi słowy, interakcja stanowi podstawę syntezy tej koncepcji.

Za interakcję możemy więc uznać wzajemną relację wpływów pomiędzy dwiema lub więcej jednostkami. W interakcji wyróżniamy poziom działania i strukturalny. Pomędzy tymi poziomami i wewnątrz nich działają siły mające tendencję do utrzymania istniejących relacji lub do ich zmiany. Podczas tarć zachodzących między nimi pojawia się dynamika interakcji. W charakterystyce jednostek, pomiędzy którymi pojawiają się interakcje, manifestuje się także różnorodność socjopolitycznej rzeczywistości. We wzajemnym relacjach pomiędzy wieloma interakcjami ujawnia się złożoność kwestii, jaką

stanowi zarządzanie. Aktorzy i interakcje nawzajem się determinują. Zwyczajny uważać wzajemnie oddziaływujące jednostki i organizacje za raczej niezależne od interakcji, w których partycypują. Pozwalają one zachodzić interakcjom, ale mogą je zatrzymać, jeżeli chcą – tak to wygląda. W gruncie rzeczy jednak aktorzy są ciągle tworzeni przez interakcje i podczas nich, poprzez nie odnoszą się do siebie. W procesie interakcji tworzą coś na kształt skrzyżowań. Oznacza to, że zrozumienie zróżnicowania biorących udział w socjopolitycznych interakcjach będzie możliwe jedynie dzięki zaangażowaniu ich w proces rządzenia, kiedy uzna się ich za niezbędne źródło informacji i czyniąc to, pozwoli się odegrać ich roli.

W rozwoju pojęcia interakcji na potrzeby rządzenia za główne źródło dynamiki można uznać napięcie pomiędzy poziomem działania i strukturalnym każdej interakcji. Ma ono decydujące znaczenie dla natury i kierunku zachodzących interakcji, kierunku napięć wewnątrz interakcji i wewnątrz poziomu strukturalnego. Na poziomie działania czy intencyjnych interakcji napięcie pomiędzy zmianą i zachowaniem kształtuje najbardziej centralne i przeciwstawne dążenia aktorów do realizacji partykularnych i powszechnym interesów; zaspokaja również wewnętrzne i zewnętrzne potrzeby systemu.

Interakcja tworząca przestrzeń jest scharakteryzowana przez dużą przestrzeń do działania i duży stopień elastyczności. Im bardziej kontrolująca się interakcja, tym bardziej bezpośredni wpływ na przeciwstawne potrzeby aktorów. Otwarta struktura jest mniej podatna na entropię niż zamknięta. Nowe impulsy mogą wnikać do jej wnętrza i zrównoważyć tendencję do entropii. Struktura potrafi dostosować się do nowych wymagań i tym samym zostać ustabilizowana na określony czas i/lub zmieniona w zależności od potrzeb.

Złożoność systemów socjopolitycznych jest wyrażona głównie przez to, że wielka liczba interakcji dokonuje się w wielu różnych formach i z różną intensywnością. Takie interakcje mogą ulegać wpływom jedynie jeżeli istnieje wystarczające zrozumienie tych aspektów złożoności. Podejście współrzędzenia do socjopolitycznych problemów i możliwości wymaga klarowności – które interakcje są zaangażowanie w blokowa-

nie rozwiązania problemu, a które w tworzenie możliwości jego rozwiązania, jak nawzajem są powiązane i jakie charakterystyczne wzorce dają się tutaj wyróżnić. Podstawowy związek pomiędzy złożonością i interakcjami wyraża się w fakcie, że interakcje jako takie stanowią wskaźnik złożoności socjopolitycznego świata. Powinny być zatem uznawane za elementy odnoszące się do systemu i części odnoszące się do części systemu oraz systemów jako całości.

4.1. Trzy rodzaje społecznych interakcji

Aby móc ogarnąć złożoności interakcji dla naszych potrzeb, czyli dla zaprojektowania socjopolitycznej teorii rządzenia, musimy dokonać podziału interakcji społecznych na trzy rodzaje: oddziaływanie, współdziałanie, interwencję.

W rzeczywistości, w której funkcjonują nowoczesne społeczeństwa, nie tylko daje się zaobserwować wielką różnorodność interakcji, ale z punktu widzenia współrzędzenia uderza najbardziej, że duża część tego procesu dokonuje się niejako „sama z siebie”. I całe szczęście, gdyby tak się nie działo, wolność właściwego ustanawiania naszych własnych wzorców społecznych interakcji zostałaby w znacznym stopniu ograniczona. Innymi słowy, to, co dostrzegamy w nowoczesnych społeczeństwach, to fakt, że podstawowe społeczne interakcje zachodzą spontanicznie i mają właściwe sobie, szczególne wzorce różnorodności, złożoności i dynamiki. Odnosi się to zwłaszcza do „świata prywatnego i stylu życia”, ale również do sfery półpublicznej oraz publicznej. Jednak społeczeństwa te charakteryzują się jednocześnie rozległą siecią prywatnych, półprywatnych i publicznych organizacji. Nie bez powodu noszą miano „zorganizowanych społeczności”. Znaczna część społecznego rządzenia dokonuje się w tych kategoriach. Oczywiście, istnieją również bardziej sformalizowane tryby rządzenia, w ramach których znaczną rolę odgrywają formalne zasady i regulacje, sankcje pozytywne i negatywne.

Często rządy i inne podmioty obdarzone oficjalnym autorytetem angażują się w te formy rządzenia, ale nie tylko one. W sferze profesjonalnej (prawnicy, lekarze) wiele aspektów zarządzania opiera się na zasadach, regulacjach i sankcjach – czasem mających status publiczny.

Na ogół jednak, jeśli określony sposób zarządzania jest mocno społecznie zakorzeniony, zdarza się to rzadko.

Spostrzeżenia te uwrażliwiają nas na trzy tryby społecznego współrzędzenia, które wyraziliśmy przy pomocy trojkiego rodzaju socjopolitycznych interakcji. Najbardziej spontaniczne i najmniej zorganizowane interakcje zostały nazwane oddziaływaniami, w przypadku bardziej zorganizowanych rodzajów interakcji socjopolitycznych będziemy mówić o współdziałaniu, a najbardziej formalne (w których rządy często odgrywają ważną rolę) nazywać będziemy ingerencjami.

- (1) Po pierwsze, samozarządzanie odbywa się głównie w sferze ingerencji. Osoby pozostające w kręgach rodzinnych czy też grupy zaangażowane w interakcje skupione wokół „podstawowych procesów”, takich jak opieka, dobrobyt, technologia, edukacja itp., w bardzo wysokim stopniu się samozarządzają. Z zasady robią to anonimowo. To samozarządzanie się w zachodnich społeczeństwach stanowi ciągle ważny, dominujący tryb zarządzania, nawet tego o socjopolitycznym charakterze.
- (2) Po drugie, istnieje zorganizowane zarządzanie cechujące się wysokim poziomem współdziałania. Grupy ludzi skupione wokół podstawowych procesów organizują się, aby socjopolityczne rządzenie przyniosło im zakładane korzyści: dzięki temu zarządzanie zyskuje bardziej powszechny charakter. Aktorzy pozbawiają się części swojej autonomii na rzecz zarządzania o charakterze współdziałania, w takim stopniu, w jakim jest to konieczne dla tego rodzaju zarządzania. Istnieje – przynajmniej w zasadzie – możliwość nieuczestniczenia w interakcjach o charakterze wspólnego oddziaływania: ktoś może nie chcieć być członkiem określonych form organizacji czy może też chcieć z nich wystąpić. Obowiązkowe uczestnictwo wydaje się drogą pomiędzy współdziałaniem i ingerencją, ponieważ w niektórych przypadkach istnieją formalne zasady dla takich obowiązkowych członkostw organizacyjnych z towarzyszącymi im sankcjami. Współdziałanie integruje, ale nie jest ono obowiązkowe. Gdyby tak było, stanowiłyby one formę ingerencji.

Forma rządzenia oparta na wzajemnych interakcjach jest bardzo ważną kwestią we współczesnych społeczeństwach, być może jedną z najbardziej charakterystycznych różnic pomiędzy nowoczesnymi i tradycyjnymi społeczeństwami z ich naciskiem – czy to na ingerencje, czy interwencje. Współdziałanie mogą stanowić uzasadnione, w szczególnych przypadkach, zarządzanie oddziaływaniami.

- (3) Trzecia forma, dotycząca interakcji o charakterze ingerencyjnym, jest najbardziej zinstytucjonalizowanym rodzajem interakcji związanych ze współrzędzeniem – i jako takim poświęca się im dużo uwagi w literaturze zajmującej się zagadnieniem zarządzania i ingerencji. Ingerencje są tak mocno zinstytucjonalizowane, że uczestnictwo ma charakter obowiązkowy i wysoce sformalizowany. Ten przymusowy charakter sugeruje, że zwykle ktoś może dobrowolnie wycofać się z interakcji o charakterze ingerencyjnym. Dobrowolność jest wyjątkiem, a obowiązek zasadą w interakcjach ingerencyjnych. Z tego powodu ten rodzaj socjopolitycznego zarządzania obwarowuje się zasadami i gwarancjami. Dobrowolnie można stać się członkiem partii politycznej, uczestniczyć i wycofać się z formy zarządzania opartej na współdziałaniu. Nie odnosi się to do kwestii płacenia podatków, uczestniczenia w wymianie handlowej czy kwestii postępowania etycznego. Socjopolityczne interakcje o charakterze ingerencyjnym w zachodnich społeczeństwach są zarezerwowane głównie dla podmiotów wyposażonych we władzę publiczną. Istnieją również mieszane formy, np. urzędowe w neokorporacyjnych porozumieniach, czy mniej formalne w czymś, co nazywamy sieciami polityki publicznej. „Współporozumienia” mogą również stanowić formę ingerencji o mocnym charakterze wzajemnego oddziaływania, może nawet oddziaływania o charakterze ingerencyjnym.

W tym miejscu chodzi w szczególności o systemy, których konkretnym celem jest udoskonalenie zarówno bardziej spontanicznego samozarządzania lub trybu zarządzania zorganizowanego (współdziałania), jak i przywrócenia tych trybów zarządzania.

Jest zatem oczywiste, że rozróżnienia pomiędzy tymi trzema trybami nie mają ostrych granic. Ponadto rozróżnienie pomiędzy trzema formami interakcji zdecydowanie nie stanowi próby sformułowania ogólnej socjologicznej kategoryzacji czy teorii. Usiłujemy podjąć jedynie pewne kroki, przechodząc od conceptualnego do praktycznego punktu postrzegania zagadnienia rządzenia, na drodze relacji pomiędzy pytaniami o charakterze socjopolitycznym i odpowiedziami na nie, w rozumieniu rządzenia. Chcemy ograniczyć się do omówienia ogólnych interakcji socjopolitycznych, a czyniąc to, będziemy od czasu do czasu zbaczać w kierunku bardziej specyficznych obszarów interakcji socjopolitycznych. Mówiąc inaczej – chcemy przyrzeć się kwestii rozwiązywania problemów czy też szans, stworzonych w systemach, w których aktorzy i grupy aktorów mają zadania i obowiązki zarówno społeczne, jak i polityczne/administracyjne.

5. Trzy tryby socjopolitycznego rządzenia

Aby poradzić sobie ze złożonością interakcji występujących w procesie rządzenia z perspektywy projektowania socjopolitycznej teorii rządzenia (*governing* i *governance*), powinniśmy pogrupować interakcje w nim zachodzące w trzy kategorie: samozarządzanie, współrzędzenie, zarządzanie hierarchiczne.

Najbardziej „chaotyczne” i płynne formy interakcji socjopolitycznych mają wyrazisty charakter samozarządzający. W nowoczesnych społeczeństwach pewne sektory rządzą się same do pewnego momentu – w przeciwnym razie nie można by ich tak określać. Interesująca debata w tym kontekście dotyczy „autopoietycznego” charakteru sektorów w społeczeństwie. Istotną kwestię w tej debacie, szczególnie w niemieckiej socjologii, stanowi pytanie o to, czy i jak dalece ten „autopoietyczny” charakter czy samoorganizujący się charakter takich systemów chroni je przed sytuacją, w której wpływa się na nie czy zarządza nimi z zewnątrz. Znakomity przykład w tej dyskusji stanowią sytuacje, w których prawo i ekonomia traktowane są jako systemy.

W różnych formach współzarządzania istnieje pewien poziom równości w strukturze, we-

wnątrz której tworzące ją jednostki odnoszą się do siebie. Autonomia tych jednostek pozostaje ważną cechą charakteryzującą współdziałanie; odejście od autonomii ma jedynie częściowy charakter i zawiera wzajemne porozumienia, prawa i zobowiązania.

Hierarchiczne tryby rządzenia to najbardziej sformalizowane konstrukty interakcji związanych z zarządzaniem. Prawa i obowiązki są zorganizowane względem nadrzędnych i podrzędnych obowiązków i zadań. W szczególności pozytywne i negatywne sankcje w połączeniu z ingerencjami mają charakter wysoce formalny i zostały obwarowane gwarancjami politycznymi i prawnymi.

Aby uzyskać wiedzę na temat rodzajów zarządzania, możemy zadać analityczne pytania o ich kształt: co mogą zrobić samozarządzające się interakcje jako systemy? Jakich efektów można się po nich spodziewać? Jakie problemy mogą pojawić się i w jakich sytuacjach? To samo odnosi się do typu współzarządzającego i hierarchicznego. Mogą istnieć również względy socjopolityczne, które powinniśmy wziąć pod uwagę w rozumieniu konkretnych „ideologicznych” czy „metodologicznych” preferencji. W późnych latach 80. i wczesnych 90. samozarządzanie stało się popularne ze względów „ideologicznych”, podczas gdy interaktywne zarządzanie stało się popularne z metodologicznego punktu widzenia. W połowie lat 90. nastąpił powrót form hierarchicznych z wizją i potrzebą silnego państwa.

Z perspektywy rządzenia szczegółowa charakterystyka tych trzech rodzajów jako systemów czy ich połączenia stanowi główny obiekt analizy. Kolejne fragmenty tekstu są wstępnym studium charakterystyki tych trybów. Rozdziały różnią się jednak od siebie i powinny być traktowane jako próby omówienia samozarządzania, współzarządzania i hierarchicznego zarządzania w sposób bardziej systematyczny.

5.1. Samozarządzanie

Z teoretycznego punktu widzenia, rozważania o potrzebach i możliwościach samozarządzania w ramach socjopolitycznych systemów musi rozpoczynać się od autopoiezy (zob.: Dunsire 1996; Brans, Rossbach 1997). Ta kontrowersyjna koncepcja wywodząca się z nauk

biologicznych oferuje kilka sposobów zrozumienia, w jaki sposób społeczne i socjopolityczne systemy same się zarządzają. Stale się powiększa zakres literatury, w której autopoietyczne koncepcje takie jak samoodniesienie, samoorganizacja, samosterowanie (*Selbststeuerung*) stosowane są do istotnych zagadnień takich jak prawo, ekonomia, technologia, polityka czy nawet niedzielny wypoczynek. Oryginalny model wyjaśnia, dlaczego system „żyje”: jego organizacja, gdzie części rozumiane są jako całość – stanowi jego esencję. Termin „żyjący” odnosi się do reprodukcji organizacji: jest autonomiczny, w tym sensie, że interaktywne składniki generują tę samą sieć procesów, taki system jest operacyjnie zamknięty, nie ma tu impulsów z zewnątrz czy na zewnątrz. Najbardziej kontrowersyjną z tych „oryginalnych” charakterystyk stanowi operacyjne i organizacyjne zamknięcie. Dzieje się tak dlatego, że to zamknięcie przynosi centralny argument dla wytłumaczenia niepowodzeń związanych z działaniem „zewnętrznych” systemów zarządzania takich jak prawo czy ekonomia.

Autopoietyczny charakter systemów społecznych jest interesujący w kontekście zarządzania. Systemy dostrzegają jedyne to, co mogą zinterpretować w swoich własnych kategoriach, włączając w to komunikaty płynące z zewnątrz. Odnosi się to również do interakcji i ingerencji dokonywanych przez inne systemy. Główne cechy działań nie są szczególnie ważne, ich konsekwencje będą zależne od tego, jakie „znaczenie” przypiszą im systemy społeczne. Jeżeli to znaczenie będzie przystawać do tego, czym jest zarządzanie, może przynieść efekty. W przeciwnym razie zostanie zignorowane, ograniczone lub wyolbrzymione. Systemy autopoietyczne mogą być jedynie zarządzane przez ich wewnętrzne samoodnoszące się tryby organizacji i operacji.

Autopoieza, szczególnie w szerszym znaczeniu samoodniesienia i związanych z tym koncepcji, może być rozumiana jako punkt wyjścia dla konceptualizacji zagadnienia samozarządzania w nowoczesnych społeczeństwach. Istnieją trzy ważne aspekty odnoszące się do tej kwestii.

Główne zasady samozarządzania w nowoczesnych społeczeństwach – co stanowi siłę i słabość istniejących zasad samozarządzania; jakie są konsekwencje nieustannego społecznego różnicowania się tendencji zmierzających do „zamknię-

cia” systemu względem zewnętrznych wpływów; poszukiwanie alternatywnych trybów zarządzania w świetle widocznych ograniczeń tradycyjnych systemów „nakazowo-kontrolnych” oraz sposoby, w jaki samozarządzanie może być częścią tych trybów – nachodzą na siebie.

5.2. Współzarządzanie

Współzarządzenie oznacza wykorzystywanie zorganizowanych form interakcji dla celów zarządzania. W socjopolitycznym rządzeniu stanowią one kluczowe formy „horyzontalnego” zarządzania: aktorzy koordynują, kooperują, komunikują się bez centralnego czy dominującego aktora. Szczególnie te formy zarządzania w moich wywodach wydają się lepiej uzasadnione niż inne tryby zarządzania występujące w zróżnicowanych, dynamicznych i złożonych sytuacjach. Tworzenie koncepcji „współzarządzenia” jako trybu zarządzania powinniśmy rozpocząć od próby zdefiniowania pojęć takich jak koordynacja, kooperacja, współdziałanie. Istnieje bardzo rozbudowana literatura, która odwołuje się do różnych poziomów społecznej organizacji, począwszy od współpracy interpersonalnej do koordynacji na poziomie rynków, sieci i hierarchii jako ogólnych mechanizmów społecznych. Na potrzeby mojej argumentacji, aby przyjrzeć się formom społecznej interakcji jako trybom zarządzania, ważne jest, żebyśmy ustanowili teoretyczne połączenie pomiędzy formami „współ” wyróżnianymi w literaturze przedmiotu i w moich opracowaniach a jakością interakcji i sposobem, w jaki różnorodność, dynamika i złożoność sytuacji związanych z zarządzaniem może zostać wyrażona za pomocą tych terminów.

Prostym sposobem na zbliżenie się do tego połączenia jest zidentyfikowanie trybów „współ” na różnych poziomach organizacji społecznej: na poziomie mikro, mezo i makro. Dla form mikro współzarządzania – odnosząc się do literatury przedmiotu – przyjmę koncepcję współpracy, która jest interakcją zachodzącą pomiędzy aktorami, będącymi na poziomie międzynarodowym jednostkami, a na poziomie strukturalnym (ogólnie) mogą być postrzegani jako pewien rodzaj formalnego organizacyjnego porozumienia, w ramach grupy zadaniowej czy projektu. Zarezerwowałem słowo „koordynacja” dla po-

ziomu mezo interakcji społecznej, w którym aktorami są organizacje: międzynarodowy poziom „robimy rzeczy razem” jest wyrażony w dwustronnych czy wielostronnych intra- i interorganizacyjnych, porozumieniach, a poziom strukturalny tych interakcji pojawia się w sektorach czy podsektorach społecznego zróżnicowania. Trzeci poziom społecznych interakcji „współ” może zostać opisany w kategoriach makromechanizmów czy porozumień, w których istotną rolę odgrywa koordynacja wewnątrz i pomiędzy „tym” państwem i „tym” rynkiem, hierarchiami, sieciami etc. W tym przypadku poziom zamierzonych interakcji oznacza, że im szersze instytucje społeczne takie jak aktorzy rynkowi (gałęzie przemysłu) wchodzą w interakcje z rządami (lub ich strukturami jak ministerialne departamenty czy dyrekcje EU), tym mocniejszy poziom strukturalny tych interakcji. Obejmuje on krajowy, ale w szczególności supra- czy międzynarodowy kontekst – porozumienia, globalne umowy i procesy, osadzone w zjawiskach takich jak globalizacja czy konkurencja międzynarodowa. Rozróżnienia te nie są niczym więcej niż tylko początkiem tworzenia koncepcji „współ” trybów zarządzania. Ich zaletą jest to, że pomagają w uporządkowaniu literatury przedmiotu pod kątem potencjalnego jej wkładu w dalsze rozważania dotyczące trybów współzarządzania. Analizując literaturę poświęconą zagadnieniom współpracy na linii państwowo-prywatnej, poznajemy np. „zasadność i kontekst” takiej współpracy, przeszkody dla niej oraz koncepcje dotyczące sposobów ich pokonania, z perspektywy interwencji i korzyści płynących z takiej współpracy (Huxham 1996). Literatura dotycząca organizacyjnej koordynacji poziomu intra- i inter- jest bardzo obszerna i dobrze wyjaśnia takie aspekty, jak zasady, cele, połączenia, autonomię i procesy, wzajemne dopasowanie i porozumienia (Rogers, Whetten 1982). Stawia również pytania: jakie, w jaki sposób i dlaczego względem pewnych rodzajów koordynacji (Dijkzeul 1997). Po trzecie, piśmiennictwo na temat form makro współzarządzania mówi nam o aspektach publiczno-prywatnych interakcji, które dotyczą szerszych społecznych oddziaływań, takich jak: dążenie, możliwości, zdolności społeczeństw do przewodzenia, kontroli i oceny procesów rozróżnienia oraz inte-

gracji względem narastającej separacji pomiędzy państwową i prywatną częścią tych społeczeństw (Kaufmann i in. 1986).

Dla moich potrzeb te rozróżnienia są pierwszym krokiem do połączenia poziomów o charakterze „współ” z analizą współzależności pomiędzy tymi poziomami jako „wyzwalającym” czy też „kontrolującym” przymusem zarządzania interakcjami na tych poziomach. Pewne „współ” porozumienia, takie jak formy współpracy czy koordynacji pomiędzy obszarem prywatnym i publicznym, są stymulowane czy hamowane poprzez pewną różnorodność „współ” porozumień na poziomie makro. Uważnemu przyjrzeniu się jakości takich porozumień i ich wzajemnym wpływom może pomóc jedynie wnikliwa analiza różnych form „współ” pomiędzy publicznym i prywatnym. Będę wspominał o tym później. Na szczęście zainteresowanie „nowym instytucjonalizmem” pomaga w odkryciu wielu wzajemnych form wpływów różnych rodzajów interakcji na różnych poziomach społecznych i będzie stanowić wkład w nasze rozumienie celowej i strukturalnej charakterystyki różnych rodzajów „współ” zarządzania występujących w zróżnicowanych kontekstach społecznych.

5.3. Zarządzanie hierarchiczne

Systemy interwencyjne są najbardziej klasycznym i charakterystycznym trybem interakcji w ramach zarządzania pomiędzy państwem a jego obywatelami, grupami i organizacjami. Najbardziej powszechne i szeroko praktykowane instrumenty tego rodzaju to prawo lub polityka publiczna. Trudno znaleźć tu przykłady aktywności społecznej, która nie byłaby zarządzana przynajmniej częściowo przez prawo (jedno lub więcej) lub przez jedną lub więcej procedur.

Dla każdego podmiotu na prawie każdym poziomie zaangażowania publicznego w sprawy społeczne istnieje standardowa procedura. Często to zaangażowanie jest blisko związane z jedną lub większą liczbą regulacji o charakterze administracyjnym bądź prawnym. W wyjątkowych sytuacjach, w szczególności dotyczących zarządzania sektorem społeczno-ekonomicznym, wykorzystuje się również ramy organizacyjne. Są one znane pod nazwą porozumień (neo)korporacyjnych. Ze względu na ich specyficzne właści-

wości interakcyjne pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym zasługują one na szczególną uwagę. Te hierarchiczne formy zarządzania są historycznie głęboko zakorzenione, wielki wpływ wywarł na nie Max Weber, szczególnie zaś jego badania nad biurokracją. Stały się one podstawą prawie wszystkich rozważań dotyczących hierarchicznych/biurokratycznych form koordynacji życia społecznego (Thompson i in. 1991). Jednak większość rozważań dotyczących hierarchicznych trybów zarządzania jest skierowana do organizacji i ma charakter wewnętrzny. Aby uzyskać bardziej systematyczny pogląd na kwestię hierarchii jako ważnej formy „uzasadnionego społecznego działania”, musielibyśmy wrócić do klasycznego dzieła Dahla i Lindbloma *Politics, Economic and Welfare* (1963). Dla tych autorów hierarchia jest obok „poliarchii, systemu cen i zawierania umów” jednym z głównych procesów kalkulacji i kontroli angażujących liderów i nieliderów. „Hierarchia jest procesem, w którym liderzy kontrolują nieliderów”. Hierarchii nie postrzega się jako czystej jednostronnej kontroli i uważa się za stanowiącą ciągłość, a jej biurokratyczny tryb jest szeroko omawiany w kategoriach jej wkładu w uzasadnione działanie społeczne i jego koszt. Przywołuje się ją również często ze względu na jej rolę w dystrybucji ządań, znaczenie w stabilizacji i procesach wydobywania surowców i wzrostu wydajności.

W podobnym duchu w pracy *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Kaufmann i in. 1986) dokonano rozróżnienia pomiędzy „koordynującymi mechanizmami i instytucjonalnymi porozumieniami, takimi jak solidarność, hierarchia i wymiana rynkowa”. W tej literaturze hierarchia jest w szczególności umiejscawiana w kategoriach mechanizmów zinstytucjonalizowanej redystrybucji. Opisana w kategoriach redystrybucyjnych transakcji (jednokierunkowych transferów), zalegalizowanych krótkoterminowych niezrównoważeń między korzyściami i zobowiązaniami, społecznej asymetrii dystrybutorów i odbiorców, przedstawieniem powszechnego zestawu zdefiniowanych zasad i zobowiązań. Uważa się, że hierarchie działają tak długo, jak długo są w stanie zaspokoić ograniczoną różnorodność potrzeb i środków. Niepowodzeniom hierarchii można zapobiec dzięki zinstytucjonalizowaniu minimalnej

solidarności czy innych mechanizmów koordynujących. Istotne jest, aby budować na podstawie powyższych konceptualizacji. Umożliwiają one nadawanie rozważaniom na temat zarządzania hierarchicznego charakteru teoretycznego, kształtowanie spójnego podejścia do jakości, ograniczeń i zalet tego sposobu zarządzania w różnych kontekstach tworzenia szans i rozwiązywania problemów społecznych.

6. Rządzenie i instytucje

Rządzenie możemy uważać za wzorzec czy strukturę, która zaczyna funkcjonować w socjopolitycznym systemie jako wynik zbiorowych wysiłków o charakterze interwencyjnym podejmowanych przez wszystkich aktorów w proces ten zaangażowanych. Ten wzorzec nie może być zredukowany do roli odgrywanej tylko przez jednego aktora, czy jedną grupę aktorów. W szczególności zarządzania politycznego w nowoczesnych społeczeństwach nie należy dłużej ujmować w kategoriach zewnętrznej kontroli wykonywanej przez rząd względem społeczeństwa, wyłania się ono z wielości współzrządzających aktorów. Koncepcja rządzenia wskazuje na tworzenie struktury czy też porządku, który nie może zostać narzucony z zewnątrz, ale który stanowi rezultat interakcji wielu rządzących i wpływających na siebie nawzajem aktorów. Porządek ten wprowadza ograniczenia, ale umożliwia również i wzmacnia warunki dla działania o charakterze socjopolitycznym. W praktycznym działaniu istnieje nieustanna interakcja pomiędzy tymi warunkami i ich wykorzystaniem a zastosowaniem. Struktura zarządzania musi uwalniać i koordynować niezbędne do transformacji zdolności, tak aby mogła sobie poradzić z potrzebami nowoczesnego zarządzania. Cel zarządzania w naszych społeczeństwach może być opisany jako radzenie sobie z problemami, ale również z potencjałem złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych nowoczesnych społeczeństw. Złożoność, dynamika i zróżnicowanie doprowadziły do ograniczania autonomiczności państwa połączonej ze zmniejszeniem jego wewnętrznej dominacji względem podsystemów społecznych. Współcześnie rządzenie powinno być postrzegane przede wszystkim jako wysiłki zmierzające do zaktywizowania i koordynowania aktorów

społecznych w taki sposób, aby publiczne i niepubliczne interwencje były w stanie zaspokoić potrzeby społeczne, które są ich częścią.

Rządy będą ponosić odpowiedzialność tak za bezpośrednie działania polityczne, jak i za jakość porządku polityczno-administracyjnego (części większej socjopolitycznej struktury zarządzania). Tę odpowiedzialność uznajemy za istotę zarządzania publicznego. Stosując formy bezpośredniego wpływu na interakcje społeczne, rządy będą próbowały osiągnąć swoje własne cele, nawet w sytuacji, w której warunki potrzebne do sprawowania „centralnej kontroli” przestaną istnieć.

Zarządzanie w nowoczesnym społeczeństwie to przede wszystkim proces koordynowania i wpływania na społeczne, polityczne i administracyjne interakcje, co wymaga nowych form interaktywnego rządzenia. Z interaktywnej perspektywy jest ukierunkowane na równoważenie interesów społecznych oraz kreowanie możliwości i ograniczeń dla aktorów społecznych i systemów, aby zorganizowały się samodzielnie albo dzięki przyjmowaniu wspólnych rozwiązań lub w następstwie zastosowania bardziej interwencyjnych form organizacji. Zasadnicze jest przy tym pytanie, jak w praktyce ukierunkować rządzenie, aby wzmocnić wspólne cele oraz wytwarzać sytuacje, w których zarządzanie interwencyjne i społeczna samoorganizacja mogą się wzajemnie uzupełniać w rozwiązywaniu wspólnych problemów i tworzenia wspólnych możliwości.

Usiłowałem dowieść, że zmiany społeczne przyniosły ze sobą nowe społeczne potrzeby, które muszą znaleźć odpowiedź w nowych możliwościach zarządzania. Ze zmian nie można wyciągnąć wniosków o malejącej czy rosnącej konieczności wspólnego rozwiązywania problemów czy o roli, jaką odgrywają w niej rządy. Czujemy, że potrzeby związane z zarządzaniem zmieniły się i odpowiedź leży po stronie tych, którzy postulują „róbmy rzeczy razem” np. raczej na zasadzie interakcji niż jednostkowego działania czy też sterowania pochodzącego z centralnego punktu systemu. W sensie ogólnym zatem cel nowoczesnego rządu z perspektywy zarządzania może zostać zdefiniowany jako aktywizowanie i koordynowanie aktorów społecznych. Musi się ono odbywać w taki sposób, aby porządek socjopolityczny (struktura zarządzania) wy-

łaniający się z obecności wielu aktorów zaspokajał potrzeby związane z radzeniem sobie ze złożonością, dynamiką oraz różnorodnością sytuacji społecznych. W tym podejściu rząd odpowiada za jakość obu tych procesów: jakość szerszego socjopolitycznego zarządzania i jakość własnego zarządzania.

Socjopolityczne (wspólne) rozwiązywanie problemów i wspólne tworzenie możliwości w złożonych i zróżnicowanych sytuacjach ma charakter zarówno publiczny, jak i prywatny, stanowi wyzwanie dla rządu jak i dla rynku. W określonym czasie przewodzi jedna partia, potem rządy obejmuje inna. Rosnąca liczba socjopolitycznych wyzwań wzmacnia znacznie wspólnej odpowiedzialności i współpracy. Zrozumienie różnorodności, dynamiki i złożoności kwestii socjopolitycznych oraz warunków, w których te pytania się pojawiają, jest konieczne dla rozwiązywania problemów socjopolitycznych i tworzenia socjopolitycznych możliwości, najlepiej dzięki integracji działania publicznego i prywatnego.

Dla państwa stanowi to po prostu prywatną (rynkową) część sektora, na którym zazwyczaj ciąży odpowiedzialność za zarządzanie w nim zachodzącymi podstawowymi interakcjami. Troska o zarządzanie bardziej złożonymi interakcjami, towarzyszącymi podstawowym interakcjom, to zadanie dla grup prywatnych, a nie rynkowych. Zadaniem/odpowiedzialnością organizacji publicznych jest troska o to, aby problemy i możliwości wewnątrz oraz wokół podstawowych i drugorzędnych procesów i struktur tych sektorów były traktowane zgodnie z wytycznymi i zasadami, które odzwierciedlają interes znacznej części społeczeństwa, związany z tymi procesami.

Wszystko to wyraża się w różnych mieszanych publicznych, publiczno-prywatnych interakcjach, zorganizowanych w trzech różnych trybach. Niewiele wiadomo o ich właściwościach. W kontekście tego rozdziału mogą jedynie powiedzieć, że jak dotąd, integracja obszarów samo- i współoddziaływania stanowi temat bardzo mało zbadany, łączenie współzarządzania z zarządzaniem hierarchicznym jest zagadnieniem zbadanym nieco lepiej, tak samo sytuacja wygląda w przypadku samozarządzania i zarządzania hierarchicznego. Analityczne ujęcie pro-

blemu integracji tych obszarów znajduje się dopiero w fazie badań.

7. Rządzenie normatywne: kwestia zdolności do współzarządzania (*governability*)

Stworzyliśmy kilka solidnych fundamentów, które mogą stanowić podstawę dla socjopolitycznego rządzenia, ale budynek nie został jeszcze wzniesiony. „Zaprawa” niezbędna do związania konstrukcji może składać się z dwóch elementów: politycznych i menadżerskich standardów i kryteriów: ramy normatywnej, aby związać to, co podzieliła analiza. Zarządzanie pierwszego rodzaju radzi sobie z problemami pojawiającymi się z dnia na dzień, zarządzanie drugiego rodzaju ujmuje w ramy warunki instytucjonalne. Jednak wiele różnic, sprzeczności, konfliktów, zagrożeń pozostaje nierozwiązanych. Ten rodzaj dylematów naszym zdaniem należy do sfery „meta”: jak zgodnie z prawem możemy poradzić sobie z problemami? Jakiego rodzaju warunków służących poprawieniu efektywności akceptujemy? Połączenie aspektów analitycznych z bardziej normatywnymi wymiarami zarządzania, zwłaszcza zaś zarządzania „całością”, może zostać wyrażone w kategoriach zarządzania (analityczne) i zdolności do współrządzenia (normatywne). Zarządzanie można postrzegać jako ogólny wysiłek systemu do zarządzania samym sobą, zdolność do współrządzenia jest pochodną tego procesu – nie stanem końcowym, ale inwentaryzacją dokonującą się w pewnym szczególnym momencie w toku złożonych, zróżnicowanych i wysoce dynamicznych procesów. Dla takich refleksji kryterium polityczne i menadżerskie może ustanawiać pomocne standardy.

Część ostatnich rozważań nad kwestią zarządzania publicznego dostarcza nam podstaw do kształtowania koncepcji dotyczącej tego, co powinno składać się na standardy. Aby poradzić sobie z zewnętrzną orientacją, debata nad zagadnieniem pluralizmu daje nam kilka wskazówek, jak wygląda świat zewnętrzny, świat, w którym instytucje publiczne muszą sobie radzić z problemami i możliwościami pojawiającymi się w złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych sytuacjach.

Debata ta wymaga szczególnej uwagi ze względu na nierówności występujące w dystrybucji władzy przy dostępie do instytucji publicznych. Istnieje więc definitywna potrzeba stworzenia koncepcji, które umożliwiłyby pokonanie tych nierówności, nie tylko w sferze interesów, ale również w aspekcie problemów społecznych. Dla efektywnego zarządzania publicznego posiadanie odpowiedniej reprezentacji jest sprawą podstawową. Jej brak doprowadzi do tego, że proces rozwiązywania problemów czy wykorzystywania możliwości będzie niewydajny i nieefektywny, i co bardzo prawdopodobne, również niesprawiedliwy.

Uwaga ta staje się szczególnie istotna, kiedy dodamy, że ważne debaty muszą zostać przeniesione również na świat zewnętrzny. Tylko w sytuacji nieustannej dyskusji pomiędzy znajdującymi się wewnątrz i na zewnątrz będzie możliwe rozwinięcie spójnego, kontekstowego i elastycznego zbioru wartości i norm, które pozwolą publicznym aktorom poradzić sobie z nieustającym strumieniem dylematów. Obejmuje to również kwestię zastosowania (nowych) etycznych standardów i zasad postępowania na wszystkich poziomach zarządzania i kierowania sektorem publicznym.

W ostatniej części chciałbym odnieść się do dylematów, z jakimi organizacje publiczne i ich aktorzy nieuchronnie będą musiały się stykać. W tradycje zarządzania wpisują się takie kryteria, jak efektywność i wydajność; w debacie dotyczącej pluralizmu pojawia się reprezentatywność i selektywność; a w literaturze normatywnej sprawiedliwość i prawomocność. Mogą one zostać użyte do konstruowania sposobów, za których pomocą należy radzić sobie ze złożonością, dynamicznością i zróżnicowaniem (zob. tab. 1).

Z perspektywy zarządzania/rządzącej, radzenie sobie ze złożonymi problemami czy możliwościami oznacza zapewnienie „reprezentatywnej iteracji” pomiędzy interakcjami całości a częścią problemów i możliwości. To samo da się powiedzieć o selektywności względem uczestniczących aktorów. Obserwujemy, bez jednoznacznego rozstrzygnięcia granic tych iteracji, że z punktu widzenia oceny przynajmniej raz dokonuje się pełny cykl procesu rozwiązywania problemu czy też tworzenia sposobów jego rozwiązania.

Tab. 1.

Zarządzanie	Sektor publiczny	
złożoność	całość/części	reprezentatywność/ selektywność
dynamika	cybernetyka	uczenie się/ efektywność
różnorodność	jakość	uczciwość/ sprawiedliwość/ samorządność

Selektywność oznacza, że zapewniona i re-spektowana jest co najmniej zadowolająca reprezentacja bezpośrednio i pośrednio zaangażowanych w proces zarządzania.

W ten sam sposób radzenie sobie z dynamiką można oceniać w kategoriach uczenia się i efektywności. Nacisk kładzie się na ocenę sposobu, w jaki struktury zarządzania radzą sobie z dynamiką. Może być on rozumiany w kategoriach ich chęci do uczenia się, czy to na błędach przeszłości czy też na podstawie analizy teraźniejszości.

Z całą pewnością nie zdarza się to często, jeżeli przyjrzymy się opieszałości, która jest tak charakterystyczna dla wielu publicznych czy (publiczno-prywatnych) sieci międzyorganizacyjnych. Nacisk na wydajność jako kryterium dla radzenia sobie z dynamiką musi mieć coś wspólnego ze znanym zjawiskiem procesów sprzężenia zwrotnego, które nie potrafią nadążyć za faktami, przynosząc efekt odwrotny do zaplanowanego. Ktoś mógłby powiedzieć, że uczenie się to miara użycia mechanizmów sprzężenia zwrotnego, wydajność jest miarą tego, jak wiedza będąca wynikiem uczenia się może zostać zastosowana w następnym cyklu.

Jako sposób radzenia sobie z różnorodnością proponujemy wykorzystanie idei sprawiedliwości poprzez ocenę współrządzenia (*governance*) i prawomocności poprzez ocenę rządzenia (*governing*).

Te bardziej substancjalne kryteria powinny być zdecydowanie precyzyjniej określone dla określonego kontekstu, równocześnie tworzą zamknięcie i punkt początkowy dla pozostałych czterech kryteriów. Nie są one niezależne od siebie. Jesliby tak było, narażałyby się na to, że staną się pustymi pojęciami: stanowiącymi interesującym temat dyskusji, ale nazbyt łatwo zaniedbywanymi w praktyce współzarządzania

i rządzenia. Sprawiedliwość (współrządzenie) i prawomocność (rządzenie) rozumiane w ten sposób również stają się złożonymi i szczególnie dynamicznymi kryteriami i standardami oceny. Ich siła normatywna wzmacnia jakość normatywną innych kryteriów. Administracja publiczna powinna być dużo silniej zintegrowana z dyscyplinami takimi jak normatywna teoria polityczna. Odnosi się to z całą pewnością do obszaru publikacji związanych z zarządzaniem jako dyscypliną rozważań akademickich i formułowania praktycznych zaleceń. W społeczeństwie, które staje się coraz bardziej złożone, dynamiczne i zróżnicowane, „ten” rząd nie jest w stanie samodzielnie podejmować decyzji, w jakim kierunku społeczeństwo ma się rozwijać. Rozwój społeczny jest wynikiem działania interaktywnych sił społecznych. Wprawdzie zależy on od działań wielu aktorów społecznych, nie oznacza to jednak, że zarządzanie publiczne nie niesie ze sobą szczególnej odpowiedzialności. Na poziomie normatywnym rząd ma obowiązek stymulowania debaty publicznej w kwestii publicznych wartości, zadań zarządzania i wspólnego podejmowania decyzji, dzięki którym rola rządu w społeczeństwie jest legitymizowana, a działania związane z zarządzaniem są zorientowane na cel publiczny. W coraz większym stopniu zarządzanie staje się zdolnością rządów – razem ze społecznymi aktorami i instytucjami o samodzielnym lub wspólnym charakterze, jako struktury hierarchicznej albo mieszanej – do stawiania czoła potrzebom nowoczesnych społeczeństw. To właśnie znaczy współrządzenie. U jego podstaw leży zdolność do funkcjonowania w strukturze rządzenia (*governability*), oznacza to również zdolność społeczeństwa jako całości do współpracy, na każdym poziomie, od lokalnego do międzynarodowego.

Social-Political Co-Governance

The article discusses the concept of governance based on interactions that subsist between the state and the society. The Author reviews key approaches to defining the term governance and analyses the complexity and dynamics of modern societies with special focus on the importance of social interactions to the quality of governance. These remarks constitute the basis for the conceptualisation of three modes of socio-political governance, i.e. self-governance, co-governance and hierarchical governance.

Key words: governance, social interactions, modern societies, self-governance, co-governance, hierarchical governance.

Bibliografia

Brans M., Rossbach S. (1997). „The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy”, *Public Administration*, t. 75, nr 3, s. 417–439.

Dahl R.A., Lindblom C.E. (1963). *Politics, economics and welfare*. New York: Harper Torchbooks (paper edition).

Dijkzeul D. (1997). *The management of multilateral organisations*. Deventer: Kluwer.

Dunsire A. (1996) „Tipping the balance: autopoiesis and governance”, *Administration and Society*, t. 28, nr 3, 299–334.

Huxham C. (red.) (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage.

Kaufmann X.F. i in. (red.) (1986). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: De Gruyter.

Kooiman J. (red.) (1993). *Modern governance*. London: Sage.

Kooiman J. (1999). „Social-political governance: overview, reflections and design”, *Public Management Review*, t. 1, nr 1, 67–92.

Kooiman J. (2000). „Societal governance: levels, modes and orders of social-political interaction”, w: J. Pierre (red.), *The governance debate: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Kooiman J., van Vliet M., Jentoft S. (red.) (1999). *Creative governance; opportunities for fisheries in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.

Rogers D.L., Whetten D.A. i in. (1982). *Inter-organisational co-ordination*, Ames: Iowa State University Press.

Thompson G. i in. (red.) (1991). *Markets, hierarchies & networks*. London: Sage.