

Stanisław Mazur*

EWOLUCJA SFERY PUBLICZNEJ I MECHANIZMÓW ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE WYTWARZANIA „WIEDZY UWSPÓLNIONEJ”

Uwagi wstępne

Celem artykułu jest zasygnalizowanie przeobrażeń zachodzących w sferze publicznej i domenie reguł zarządzania publicznego oraz próba konceptualizacji ich współzależności w kontekście wytwarzania wiedzy uwspólnionej. Sfera publiczna interesuje mnie jako pole wytwarzania wiedzy uwspólnionej, zapewniającej minimalną spójność normatywno-funkcjonalną współczesnemu społeczeństwu, poddawanemu procesom dyferencjacji, indywidualizacji, subiektywizacji i komodyfikacji.

Sfera publiczna, cechująca się niskim potencjałem wytwarzania wiedzy uwspólnionej, sprzyja wytwarzaniu dysfunkcjonalności w systemie zarządzania publicznego: osłabia zdolność minimalizowania napięć wokół sporów o wartości; redukuje repertuar praktyk służących rozwiązywaniu problemów zbiorowych i koordynacji działań kolektywnych; skutkuje tym, że logika inkluzyjnej kooperacji przegrywa z logiką wykluczającej rywalizacji. Widoczne jest to w sposobie, w jaki kształtowane są idee rozwojowe, mechanizmach ich przekładania na polityki publiczne oraz trybach ich implementacji.

Na wstępie przedstawię trzy modele sfery publicznej. Następnie opiszę paradygmaty zarządzania publicznego dominujące w ostatnich dziesięcioleciach, jak również naszkicuję współzależności między nimi oraz konsekwencje z tego wynikające dla polityk publicznych. W części końcowej zarysuję perspektywę realistycznego rozumienia sfery publicznej.

Prezentowany artykuł ma charakter teoretyczny, a zawarte w nim rozważania zasadniczo odnoszą się kręgu państw liberalno-demokratycznych o gospodarce rynkowej.

***Stanisław Mazur** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; zainteresowania naukowe: polityki publiczne, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, współzarządzanie publiczne; e-mail: mazurs@uek.krakow.pl

Modele sfery publicznej

Sferę publiczną pojmuję jako przestrzeń, w której wolni obywatele debatuja nad sprawami wspólnymi, zabiegają o własne interesy oraz podejmują wiążące rozstrzygnięcia w oparciu o normy prawa zapewniające im wolność wyrażania opinii i samoorganizowania się.

Pomijam omawianie bogatego dorobku definicyjnego kategorii sfera publiczna porzeczając na stwierdzeniu, że najczęściej odwołuje się on do prac: Hannah Arendt (2000, 2005), Johna Rawlsa (1998), Bruce'a Ackermanna (1989, 1994), Jürgena Habermasa (2000, 2002, 2004), Charlesa Taylora (2001) i Seyli Benhabib (2003). Wspomnieć należy także o pracach polskich badaczy, w tym dorobku Edmunda Wnuka-Lipińskiego (2008), Mirosławy Marody i Anny Gیزی (2004), Kai Gadowskiej i Jana Winczorka (2013).

Wyróżniam (po części odwołując się do dorobku powyżej przywołanych badaczy) trzy modele sfery publicznej (ujęcie idealne). Podstawą ich wyodrębnienia są dominujące w nich mechanizmy wytwarzania wiedzy wspólnej oraz właściwe dla nich typy racjonalności. Są to:

- a) model agregacyjny (racjonalność proceduralna);
- b) model kontraktowy (racjonalność transakcyjna);
- c) model komunikacyjny (racjonalność dialogiczna).

Wiedzę wspólną pojmuję jako wytworzoną w sferze publicznej wiedzę intersubiektywną zapewniającą spójność normatywno-funkcjonalną, umożliwiającą rozwiązywanie problemów koordynacji działań zbiorowych. Służy ona:

- a) uzgadnianiu wartości warunkujących minimalną spójność normatywną świata społecznego;
- b) definiowaniu dóbr publicznych oraz reguł ich wytwarzania i dystrybucji;
- c) ustanawianiu zasad koordynacji działań zbiorowych;
- d) rozstrzygnięcia dylematów i niezgodności;
- e) meta-refleksji nad instytucjami, regułami i praktykami życia społecznego, prowadzącej do ich rewizji i przepracowania.

Model agregacyjny sfery publicznej

Model agregacyjny sfery publicznej koresponduje z teorią demokracji proceduralnej w rozumieniu Josepha A. Schumpetera (1995). W tym modelu obywatele dokonują wyboru w oparciu o oferty aspirujących do funkcji publicznych, kierując się kryterium prawdopodobieństwa osiągnięcia jednostkowych celów, korzyści i interesów. Wybór określonych kandydatów stanowi przesłankę dla powierzenia im mandatu demokratycznego. Stanowi on podstawę do wykonywania przez nich władzy politycznej celem realizacji wyborczych zapowiedzi. Momentem weryfikacji wiarygodności tych obietnic i kompetencji polityków, którzy je składają, są kolejne wybory.

W tym mechanizmie aktywność obywatelska ogranicza się do cyklicznego wyrażenia aprobaty lub dezaprobaty dla programu politycznego i sposobu jego realizacji. Wiedza uwspólniona w modelu agregacyjnym sfery publicznej jest budowana poprzez sumowanie preferencji i interesów obywateli, poprzez zastosowanie procedur wyborczych i plebiscytarnych. Ten model sfery publicznej ma charakter elitarystyczny, kluczowe rozstrzygnięcia dotyczące sfery aksjonormatywnej życia zbiorowego oraz rozdziału dóbr publicznych podejmuje polityczno-technokratyczna elita. Obywatel to konsument dóbr publicznych, rzadko podejmujący trud refleksji nad instytucjami, regułami i praktykami życia społecznego. W modelu agregacyjnym sfery publicznej dominuje rozum instrumentalny, zorientowany na optymalizację doboru środków względem celów, a zachowania jednostek i zbiorowości są silnie warunkowane osiąganiem korzyści w krótkookresowej perspektywie.

Model kontraktowy sfery publicznej

Korzeni intelektualnych modelu kontraktowego sfery publicznej upatrywać można w ekonomicznej teorii demokracji. Społeczeństwo w tym modelu to zbiór zaautonomizowanych jednostek orientujących się na realizację interesów partykularnych. Podstawową formą relacji społecznych jest wymiana ekonomiczna, której stronami są wytwórcy dóbr i usług oraz ich konsumenci. Prominentnymi reprezentantami tego sposobu myślenia o demokracji są James Buchanan (1989), Gordon Tullock (Buchanan, Tullock 1962), Anthony Downs (1957) oraz inni badacze związani z teorią wyboru publicznego. Model kontraktowy sfery publicznej wiąże z dorobkiem współczesnych myślicieli liberalnych, w tym Johna Rawlsa (1998) i Johna N. Graya (2001).

Sfera publiczna w tym modelu to przestrzeń debaty i interakcji cechujących się wysokim stopniem pragmatyzmu. Stanowi ona obszar działania rozumu publicznego, wyrażającego się poprzez cechy moralne obywateli oraz zasady organizacji społecznej, zakorzenione w prawach i instytucjach (Rawls 1998, s. 294). Rozum publiczny zostaje zdefiniowany w wyniku osiągnię-

cia „częściowego konsensusu” lub wypracowania „modus vivendi” jednostek i grup, które mogą opowiadać się za odmiennymi koncepcjami wartości i posiadają różne interesy.

Rozstrzyganie dylematów działań zbiorowych i poszukiwanie porozumienia między odmiennymi wartościami, racjami i interesami w modelu tym dokonuje się poprzez dwie odmienne strategie:

A. Przechodzenie „ponad poziom rozległych doktryn”

Rawls jako sposób osiągnięcia porozumienia proponuje „ideę częściowego konsensusu”. Jego istotą jest przekonanie, że możliwe jest osiągnięcie porozumienia w zasadniczych kwestiach przez rozumne osoby, wyznające odmienne poglądy. Kluczem do osiągnięcia tego kompromisu jest przechodzenie od spornych szczegółów ponad poziom rozległych doktryn. To ponad nimi możliwe jest wypracowanie konsensusu poprzez odwołanie się do podstawowych rozstrzygnięć filozoficznych: „[...] nie powinniśmy być zaskoczeni, jeśli okaże się, że im głębszy jest konflikt, tym wyższy jest poziom abstrakcji, na który musimy się wznieść, by uzyskać jasny i niezmacony obraz jego źródeł” (Rawls 1998, s. 87).

B. Schodzenie poniżej poziomu „rozległych doktryn”

Gray utrzymuje, że ludzie hołdujący odmiennym sposobom życia wcale nie muszą się ze sobą zgadzać. Mogą się po prostu od siebie różnić. „[...] Celem »*modus vivendi*« nie może być uśmierzanie konfliktu wartości. Jest nim przystosowanie ludzi i ich sposobów życia, hołdujących sprzecznym wartościom do wspólnej egzystencji. Nie musimy mieć wspólnych wartości, aby żyć razem w pokoju. Potrzebujemy wspólnych instytucji, w ramach których mogą ze sobą koegzystować różnorakie formy życia” (Gray 2001, s. 13).

Wiedza uwspólniona w modelu kontraktowym sfery publicznej jest wynikiem racjonalnych kalkulacji aktorów społecznych, opartych na przekonaniu, że minimalne uzgodnienie aksjonormatywne służy maksymalizacji użyteczności, redukuje niepewność, a zarazem jest warunkiem pokojowej koegzystencji aktorów opowiadających się za odmiennymi wartościami i zabiegających o różne interesy.

W modelu tym, w procesie wytwarzania wiedzy uwspólnionej, występują sytuacje, które określić można mianem kolizji istotności, rzadko jednak pojawiają się kolizje odmienności czy też kolizje reguł.

Kolizja istotności oznacza sytuację, w której występuje sprzeczność między jednostkami (zbiorowościami) w zakresie oceny ważności określonych wartości. Strony respektują jednak reguły poszukiwania rozwiązań tej

sprzeczności, nawet jeśli ich stosowanie prowadzi jedynie do minimalnie zadowalających wyników. Z kolei kolizja odmienności to stan, w którym jednostki (zbiorowości) preferują odmienne, nierzadko wykluczające się hierarchie wartości i nie są skłonne poszukiwać minimalnego zbioru podzielanych wartości. Kolizja reguł wiąże się z sytuacją, w której występuje niezgoda między jednostkami (zbiorowościami) co do reguł poszukiwania sposobu rozwiązania konfliktu wartości.

W modelu kontraktowym sfery publicznej dominuje racjonalność transakcyjna. Pojmuję ją jako sytuację, w której autonomiczne jednostki dokonują wymiany różnorodnych dóbr oraz, czyniąc wobec siebie różnorakie ustępstwa, kierują się przekonaniem, że służy to podtrzymywaniu mechanizmów społecznej kooperacji, których istnienie jest dla nich korzystne.

Model komunikacyjny sfery publicznej

Kryzys modelu demokracji proceduralnej i krytyka rynkowego modelu demokracji skierowały uwagę badaczy na restytucję republikańskich form politycznej organizacji społeczeństwa, opartych na praktykowaniu cnót publicznych i aktywności obywateli. Kluczowy dla tego modelu koncept, jakim jest deliberacja, osadzony został w praktykach komunikacyjnych pojmowanych w sposób prezentowany w pracach J. Habermasa.

Deliberacja służyć ma kształtowaniu postaw i aktywności obywatelskich, wzmocnieniu podstaw dialogicznych i koncyliacyjnych, a zarazem redukcji zachowań konfrontacyjnych. Zwolennicy tego modelu zakładają, że jego praktykowanie służy legitymizacji systemu demokratycznego, wzmocnieniu kapitału społecznego i prowadzi do lepszej jakości polityki publicznej. W tym modelu esencjalne jest nie tyle uczestnictwo w wyborach (co wyróżnia model proceduralny), ale nade wszystko bezpośrednia aktywność obywatelska w sferze spraw publicznych. To poprzez ten mechanizm następuje legitymizacja decyzji dotyczących spraw wspólnotowych. Ten sposób postrzegania demokracji propagują m.in. Joseph Bessette (1980), Jacob Cohen (1989), Jon Elster (1998) oraz James S. Fiskhin (2009).

Ważne miejsce w tym modelu zajmuje pojęcie rozumu komunikacyjnego, w tym koncepcja racjonalności komunikacyjnej. Rozum komunikacyjny ma charakter zbiorowy, służąc intersubiektywnemu ustanawianiu, rewidowaniu i przekazywaniu znaczeń i sensów oraz ustalaniu procedur osiągania zgody w drodze argumentacji. Racjonalność dialogiczna oznacza, że członkowie wspólnoty zakładają uczenie się od siebie i dokonują zamiany perspektyw, a to z kolei zbliża do siebie odmienne horyzonty i ułatwia kooperację (Habermas 2000, s. 350).

Z rozumem komunikacyjnym integralnie związana jest kategoria racjonalnego konsensusu. W opinii Habermasa wymaga on „idealnej sytuacji komunikacyjnej”. Jej podstawowymi wymaganiami są: 1) sfera publiczna i inkluzja – nikt, kto mógłby wnieść jakiś istotny wkład ze względu na kontrowersyjne ważnościowe roszczenia, nie może zostać z niej wykluczony; 2) równouprawnienie komunikacyjne – wszyscy mają jednakową szansę wypowiedzenia się w sprawie; 3) wykluczenie złudzeń i iluzji – uczestnicy muszą mówić to, co myślą; 4) brak przymusu – komunikacja nie może podlegać restrykcjom, tak aby lepszy argument mógł dojść do głosu i zdecydować o wyniku dyskusji (Habermas 2004, s. 38).

Wiedza uwspólniona w tym modelu powstaje w ramach wspólnoty politycznej jako wynik dialogicznych interakcji między jednostkami wspólnoty wyposażonymi w symetryczne wolności, posiadającymi gwarancję równości i wzajemnego uznania oraz wyposażonymi w potencjał intersubiektywnego komunikowania się.

Paradygmaty zarządzania publicznego

W świecie Zachodu wykrystalizowały się w ostatnich dziesięcioleciach trzy paradygmaty zarządzania publicznego: klasyczna administracja publiczna, Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*), Współzarządzanie Publiczne (*Public Governance*)¹. Nie posiadają one ostro wytyczonych granic przesądzających o ich absolutnej rozłączności. Każdy z nich posiada jednak specyficzne cechy, których intensywność występowania jest w nim wyższa niż w pozostałych.

Paradygmat klasycznej administracji publicznej

Paradygmat ten oparty jest na rozbudowanej i hierarchicznie działającej administracji oraz rozległym systemie norm prawnych. W paradygmacie tym państwo przyjmuje na siebie odpowiedzialność za tworzenie i utrzymywanie łańcuchów instytucjonalnych oraz rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych (omnipotentne państwo dobrobytu). Zakłada się zdolność centralnych planistów i decydentów do trafnego definiowania problemów, doboru odpowiednich środków dla ich rozwiązania oraz umiejętności kontrolowania procesu implementacji (etatyzm państwowy).

Realizując swoje różnorakie funkcje, państwo w niewielkim zakresie zainteresowane jest angażowaniem w nie podmiotów niepublicznych oraz szerokim wykorzystaniem wiedzy uwspólnionej. Niezbędny poziom wiedzy

¹Na znaczeniu zyskuje także neoweberowski model państwa i zarządzania publicznego. W tym przypadku przedwczesne jednak byłoby określanie go mianem paradygmatu.

uwspólnionej, w tym przypadku minimalny, państwo pozyskuje poprzez proceduralne mechanizmy agregacji opinii i interesów.

U podstaw mechanizmu agregacji znajduje się wyraźny sceptycyzm co do zdolności i gotowości obywateli do aktywnej troski o to, co wspólne. Stosowanie właściwych dla paradygmatu biurokratycznego mechanizmów prowadzi do biurokratyzowania życia społecznego oraz nieefektywności wykorzystywania zasobów i nieskuteczności działań publicznych.

Polityka interwencjonistyczna państwa realizowana poprzez mechanizmy właściwe dla paradygmatu biurokratycznego rodzi paternalizm. Jego efektem jest przemiana obywateli w pasywnych klientów władzy publicznej. Miejsce krytycznego dyskursu zajmuje konsumpcja dóbr publicznych. Postępuje „kolonizacja świata życia”, wynikająca z biurokratyzacji, technokratyzacji, klientelizmu, etatyzacji oraz obywatelskiej entropii. W efekcie wyludnia się sfera publiczna pojmowana jako przestrzeń aktywności świadomych obywateli zatroskanych sprawami wspólnymi i aktywnie się w nie angażujących.

Biurokratyczny paradygmat zarządzania jest mocno skojarzony z modelem agregacyjnym sfery publicznej cechującym się racjonalnością proceduralną.

Paradygmat zarządzania rynkowego

Ideologiczną podstawę paradygmatu zarządzania rynkowego (Nowego Zarządzania Publicznego – NZP) tworzyło z jednej strony pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania nazbyt kosztownego modelu państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było to silne, neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku.

W wymiarze teoretycznym jego podstawy konstytuują różne dyscypliny w tym teoria wyboru publicznego, teoria zarządzania, analiza polityk publicznych, teoria pełnomocnika i mocodawcy, teoria kosztów transakcyjnych, teoria praw własności oraz mikroekonomia.

Reformy NZP znacząco różniły się w poszczególnych krajach. Tym niemniej posiadały one wspólne atrybuty, w tym podzielane przekonanie o nieuchronności prywatyzacji sektora publicznego, konieczności jego deregulacji, demonopolizacji, debiurokratyzacji oraz zasadności wykorzystania dla zarządzania sprawami publicznymi instrumentarium właściwego dla organizacji gospodarczych.

W paradygmacie zarządzania rynkowego rolą państwa jest tworzenie warunków instytucjonalnych, sprzyjających efektywnemu i skutecznemu wykorzystaniu reguł rynkowych do zarządzania sprawami publicznymi. Je-

go ideologiczną podstawę tworzyło z jednej strony przekonanie o niemożności utrzymania kosztownego i niesprawnego państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla rynku prywatyzacji, deregulacji, demonopolizacji i kontraktowania.

Pojęcia „sprawy publiczne”, „wspólnota”, „dobro wspólne” wśród zwolenników rynkowego zarządzania nie cieszą się wielką atencją. Rozum publiczny nie służy zajmowaniu się „rozległymi doktrynami” (post-polityka). Wiedza uwspólniona jest zasadniczo potrzebna w paradygmacie zarządzania rynkowego, o ile służy ekonomizacji działań publicznych, doskonaleniu instytucji oraz podnoszeniu jakości usług.

Niezbędną dla zachowania spójności aksjonormatywnej społeczności wiedzę uwspólnioną państwo i jego agendy czerpią poprzez wykorzystanie mechanizmu transakcji. Pojęcie transakcji, w tym kontekście rozumiem jako relację wymiany określonych dóbr między racjonalnie kalkulującymi jednostkami oraz między nimi a państwem w ramach „częściowego konsensu” lub *modus vivendi*.

Rynkowe mechanizmy zarządzania publicznego mogą prowadzić do fragmentaryzacji i prywatyzacji świata społecznego, indywidualizacji postaw i entropii więzów społecznych, „wykorzenia gospodarki z rynku” oraz erozji interesu publicznego, jak również „urynkowienia III sektora”. Rynkowy paradygmat zarządzania publicznego jest skojarzony z modelem kontraktowym sfery publicznej.

Paradygmat współzarządzania publicznego

Współzarządzanie publiczne jest reakcją na narastające problemy niestowarzyszenia i przeciążenia współczesnego państwa oraz na postępujący proces delegitymizacji proceduralnego i hierarchicznego sposobu koordynacji działań zbiorowych. Przez wielu jest ono postrzegane jako sposób radzenia sobie z:

1. narastającą kompleksowością spraw publicznych;
2. pogłębiającą się współzależnością problemów i instytucji w sferze publicznej;
3. fragmentaryzacją mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi;
4. postępującą specjalizacją w sferze spraw publicznych;
5. osłabieniem linearnej, pozytywistycznej logiki przyczynowo-skutkowej zjawisk społecznych;

6. deficytem zaufania wobec władzy publicznej;
7. nieprzewidywalnością problemów i zagrożeń;
8. wzrostem oczekiwań obywateli i ich zbiorowości wobec władzy;
9. kryzysem polityki regulacyjnej i alokacyjnej;
10. erozją władzy hierarchicznej;
11. rozpraszaniem monocentrycznej władzy publicznej (Mazur 2011).

W modelu współzarządzania publicznego eksponuje się centralne znaczenie interakcji zachodzących między aktorami o zróżnicowanym statusie, w procesie konsultacji, uzgadniania i decydowania o sprawach wspólnych. Kształt i konsekwencje tych interakcji nie są determinowane poprzez władzę państwa, ale poprzez jej zdolność do sterowania relacjami sieciowymi, odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów społecznych.

Specyficzne dla współzarządzania publicznego podejście do koordynacji sieciowej cechuje:

1. Wielość podmiotów w sieci o zróżnicowanych statusach, celach i funkcjach formalnie względem siebie autonomicznych, ale operacyjnie współzależnych.
2. Zróżnicowane mechanizmy uzgadniania decyzji i instrumenty ich realizacji w sieci: negocjacje, deliberacje, przetargi, porozumienie, rzadko jednomyślność.
3. Zdolność sieci do integrowania zasobów jej uczestników, służąca zarówno celom publicznym, jak i partykularnym celom uczestników sieci.
4. Relatywnie wysoka zdolność sieci do samoregulacji i uczenia się (Mazur 2015, s. 42).

Podstawowego znaczenia nabiera zdolność państwa i jego agend do włączania działających w jego otoczeniu podmiotów niepublicznych w przedsięwzięcia publiczne oraz potencjał sieciowego sterowania układami społecznymi i gospodarczymi, w sposób służący interesowi publicznemu. W modelu współzarządzania publicznego, skojarzonym z modelem sfery publicznej opartym na deliberacji, dominującą konwencją wytwarzania wiedzy społecznej jest deliberacja, a sposobem jej legitymizacji obywatelskie uczestnictwo.

Realizacja założeń paradygmatu współzarządzania publicznego nie jest wolna od problemów, w tym trudności związanych z: respektowaniem odpowiedzialności w sytuacji rozproszenia uprawnień władczych; niskim poziomem sterowności procesów współzrządzenia. Wynikającym ze współuczestniczenia w nim wielu aktorów o zróżnicowanych statusach, celach i interesach; wysokimi kosztami transakcyjnymi oraz długotrwałością procesów decyzyjnych, jak również niesymetrycznymi relacjami uczestników procesów zarządzania sprawami publicznymi. Zwraca się także uwagę, że współzarządzanie publiczne wymaga dojrzałych instytucji oraz aktywnych obywateli, o co niełatwo w obliczu zjawisk: spadku aktywności obywatelskiej, zaniku społecznego zaufania, narastającej obojętności wobec spraw wspólnych oraz słabości organizacji pozarządowych.

W kierunku realistycznego modelu sfery publicznej – między agregacją, transakcją a deliberacją

Myśląc o sferze publicznej nie powinniśmy się wyzywać pierwiastka realizmu i rzetelnego osądu rzeczywistości społecznej. Normatywne aspiracje i postulaty powinny uwzględniać zachodzące procesy społeczne i wynikające z nich konsekwencje. Efektem tego powinno być zerwanie z trzema, powyżej przywołanymi, modelami sfery publicznej i paradygmatami zarządzania publicznego jako konstruktami wykluczającymi się.

Model agregacyjny sfery publicznej *de facto* sytuuje obywatela poza sprawami publicznymi, a rzecz precyzyjnie ujmując zakłada, że obywatel pochłonięty własnymi troskami, w bardzo niewielkim stopniu jest zainteresowany tym, co wspólne. Swoją aktywność obywatelską ogranicza on do aktu wyborczego. Z tym sposobem pojmowania sfery publicznej skojarzony jest biurokratyczny paradygmat zarządzania publicznego.

Model kontraktowy sfery publicznej zakłada zainteresowanie obywatela sprawami publicznymi. Przybiera ono jednak specyficzną postać transakcji: państwo oferuje usługi publiczne, a w zamian obywatele uznają jego legitymizację. Podstawą tych transakcji jest minimalny konsensus co do wartości i dialog odbywający się w przestrzeni wytyczonej z jednej strony przez problem ekonomizacji działań publicznych (perspektywa państwa), z drugiej zaś strony przez zagadnienie jakości usług publicznych (perspektywa obywatela/podatnika). Z kontraktowym modelem sfery publicznej koresponduje Nowe Zarządzanie Publiczne.

Model komunikacyjny nakłada na obywatela zarówno powinność, jak i przypisuje mu nieomal nieograniczony potencjał obywatelskiego zaangażowania. Na gruncie tego modelu przyjmuje się, że obywatele są wyposażeni

w zdolności intersubiektywnego komunikowania się, racjonalność dialogiczną, wysoki potencjał społecznego uczenia się oraz umiejętność kooperacji w imię wartości wspólnych. Wyraźnie dostrzegalny jest związek tego modelu z współzarządzaniem publicznym.

Konkluzje

Binarne przedstawianie tych modeli sfery publicznej, nawet jeśli analitycznie zasadne, jest jednak nieprawdziwe i mało użyteczne. Rozsądne wydaje się przyjęcie założenia, że sposób obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne może być różny w zależności do wielu uwarunkowań, w tym m.in. od charakteru spraw, dojrzałości obywatelskiej, natury porządku instytucjonalnego.

W pewnych okolicznościach dominującymi konwencjami obywatelskiej aktywności mogą okazać się agregacja i zarządzanie biurokratyczne, w innych transakcja i zarządzanie rynkowe. W jeszcze innych z kolei, właściwym mechanizmem będzie deliberacja i współzarządzanie publiczne. Narastająca kompleksowość świata społecznego będzie się wiązać z niełatwą koegzystencją różnych, nierzadko sprzecznych konwencji obywatelskiego zaangażowania w to, co wspólne i publiczne oraz ze współistnieniem zróżnicowanych modeli zarządzania publicznego.

Zarówno w przypadku modeli sfery publicznej, jak i paradygmatów zarządzania publicznego obserwujemy nawarstwianie się i amalgamację różnych ich cech. W konsekwencji powstaje wewnętrznie zróżnicowany konstrukt, w obrębie którego współwystępują różne elementy pochodzące z innych modeli i paradygmatów. Po części są one względem siebie komplementarne, po części zaś pozostają w relacjach antagonistycznych. W konsekwencji powstają wewnętrznie zróżnicowane, nierzadko eklektyczne, konstrukty.

Racjonalne wpływanie na procesy społeczno-ekonomiczne (również w wymiarze polityk publicznych) wymaga umiejętności systemowego sterowania², celem zachowania dynamicznej równowagi między jednostkami i aktorami zbiorowymi, utożsamiającymi się z różnymi wartościami, posiadającymi odmienne opinie i zabiegającymi o nierzadko wykluczające się interesy.

Podstawą tego sterowania powinna stać się wiedza uświadomiona, bez której nie sposób uzgadniać minimalne wartości, ustanawiać racjonalne zasady koordynacji działań zbiorowych, definiować reguły dystrybucji dóbr

²Pojęcie sterowania jest w tym przypadku rozumiane w sposób odmienny od tego, w jakim jest ono używane na gruncie inżynierii społecznej. W tym kontekście wiąże się ono z meta-współzarządzaniem.

publicznych oraz dokonać krytycznej refleksji nad instytucjami i praktykami życia społecznego.

Nieumiejętność wytwarzania wiedzy uwspólnionej i brak zdolności do jej refleksyjnego wykorzystania, indukować będą dysfunkcjonalności w systemie zarządzania publicznego oraz ułomności polityk publicznych. Sposobem ich uniknięcia jest wytworzenie specyficznej inteligencji systemowej, umożliwiającej kombinacyjne wykorzystanie mechanizmów pochodzących z różnych paradygmatów zarządzania publicznego i reguł zaczerpniętych z różnych modeli sfery publicznej do generowania wiedzy uwspólnionej.

Przyjmuję, że warunkiem wytwarzania wiedzy uwspólnionej jest istnienie sfery publicznej pojmowanej jako:

1. terytorium współzamieszkiwane przez obywateli i ich zrzeszenia, władzę publiczną oraz podmioty rynkowe,
2. obszar o niedookreślonych granicach, plastycznych interakcjach aktorów o zróżnicowanych statusach i wartościach, posiadających różne cele, zasoby i instrumenty oddziaływania,
3. zespół instytucji i praktyk, poprzez które dokonuje się proces transformacji partykularnych preferencji, wartości oraz interesów w wartości i interesy ponad-partykularne,
4. podstawowy mechanizm integrowania zasobów aktorów współzamieszkujących sferę publiczną (bez naruszania istoty ich autonomicznej tożsamości) – na rzecz realizacji celów ważnych dla każdego z nich oraz dla integralności systemu społecznego.

Tak pojmowana sfera publiczna nie jest trwale ustanowiona, nie jest predefiniowana, ale podlega nieustannym rekonfiguracjom zarówno w sferze wartości kształtujących jej tożsamość, jak i zasad organizujących jej działanie. W tak pojmowanej sferze publicznej ważna jest jakość procesu interakcji i użyteczność wynikających z niego rozstrzygnięć dotyczących spraw zbiorowych.

Literatura

- ACKERMAN B. (1989), Why Dialogue?, „The Journal of Philosophy”, nr 86.
- ACKERMAN B. (1994), Political Liberalisms, „The Journal of Philosophy”, nr 91.
- ARENDT H. (2000), Kondycja ludzka, Aletheia, Warszawa.
- ARENDT H. (2005), Polityka jako obietnica, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- BENHABIB S. (2003), Trzy modele przestrzeni publicznej, „Krytyka Polityczna”, nr 3.
- BESSETTE J. (1980), Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government, [w:] How Democratic is the Constitution?, red. R. A. Goldwin, W. A. Schambra, Washington, D.C., AEI Press.
- BUCHANAN J. M., TULLOCK G. (1962), The Calculus of Consent, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUCHMANN M. (1989), The Script of Life in Modern Society: Entry into Adulthood in a Changing World, The University of Chicago Press, Chicago.
- COHEN, J. (1989), Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy, [w:] The Good Polity, red. A. Hamlin, P. Pettit, Blackwell, Oxford.
- DOWNS A. (1957), An Economic Theory of Democracy, Harper and Row, New York.
- ELSTER J., (RED.) (1998), Deliberative Democracy, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge.
- FISKHIN J. (2009), When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford University Press, Oxford.
- GADOWSKA K., WINCZOREK J. (2013), Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne, „Studia Socjologiczne” nr 1(208).
- GRAY J. (2001), Dwie twarze liberalizmu, Aletheia, Warszawa.
- HABERMAS J. (2004), Od wrażenia zmysłowego do symbolicznego wyrazu, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- HABERMAS J. (2000), Filozoficzny dyskurs nowoczesności, tłum. M. Łukasiewicz, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków.
- HABERMAS J. (2002), Teoria działania komunikacyjnego, t. 2, tłum. A. M. Kaniowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

- MARODY M., GIZA-POLESZCZUK A. (2004), *Przemiany więzi społecznych*, Scholar, Warszawa.
- MAZUR S. (RED.), WYGNAŃSKI J., HERBST J., JELONEK M., GNELA M., HERBST M., OLECHNICKA A., PŁOSZAJ A., BOBER J., KUDŁACZ M., GŁOWACKI J. (2011), *Współpraca państwa i jego partnerów społecznych w działaniach rozwojowych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- MAZUR S. (2015), *Współzarządzanie a administracja publiczna [w:] Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- RAWLS J. (1998), *Liberalizm polityczny*, tłum. A. Romaniuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SCHUMPETER J. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- TAYLOR CH. (2001), *Źródła podmiotowości. Narodziny tożsamości nowoczesnej*, przeł. M. Gruszczyński et al., oprac. T. Gadacz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- WNUK-LIPIŃSKI E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Stanisław Mazur

**THE EVOLUTION OF THE PUBLIC SPHERE AND PUBLIC
MANAGEMENT MECHANISMS IN THE CONTEXT OF
THE CREATION OF “SHARED KNOWLEDGE”**

Keywords: the public sphere, normative and functional unity, shared knowledge, public management.

The aim of the article is to analyse changes ensuing in the public sphere and in public management rules, as well as to conceptualize their interdependence in the context of the creation of shared knowledge.

The research question is to what extent the public sphere (characterized by a low capacity to create shared knowledge) leads to the dysfunctionality of the public management system. An equally important question is how the incapacity to create shared knowledge weakens the ability to minimize tensions over values-based disputes and reduces group problem-solving mechanisms. For this purpose, the author presented three models of the public sphere. Next, he described the dominant paradigms of public management in the last decades and outlined interdependencies between them. The article has an interdisciplinary character: it is on the verge between the sociology of the public sphere and public management.

Stanisław Mazur

**EWOLUCJA SFERY PUBLICZNEJ I MECHANIZMÓW ZARZĄDZANIA
PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE WYTWARZANIA
„WIEDZY UWSPÓLNIONEJ”**

Słowa kluczowe: sfera publiczna, spójność normatywno-funkcjonalna, wiedza uwspólniona, zarządzanie publiczne.

Celem artykułu jest analiza przeobrażeń zachodzących w sferze publicznej i domenie reguł zarządzania publicznego oraz próba konceptualizacji ich współzależności w kontekście wytwarzania wiedzy uwspólnionej.

Podstawowe pytanie badawcze odnosi się do tego, na ile sfera publiczna, cechująca się niskim potencjałem wytwarzania wiedzy uwspólnionej, sprzyja wytwarzaniu dysfunkcjonalności w systemie zarządzania publicznego. Równie ważne jest pytanie o to, w jaki sposób nieumiejętność wytwarzania wiedzy uwspólnionej osłabia zdolność minimalizowania napięć wokół sporów o wartości oraz redukuje mechanizmy rozwiązywania problemów zbiorowych. Na wstępie przedstawiono trzy modele sfery publicznej. Następnie opisano paradygmaty zarządzania publicznego dominujące w ostatnich dziesięcioleciach, jak również naszkicowano współzależności występujące między nimi. Artykuł ma charakter interdyscyplinarny, lokując się na pograniczu socjologii sfery publicznej i zarządzania publicznego.