

Struktury heterarchiczne w administracji publicznej

Abstrakt

W artykule zaprezentowano problematykę struktur heterarchicznych, które coraz częściej stają się instrumentem realizacji zadań publicznych. Ukazano specyfikę umów relacyjnych i znaczenie zaufania w ich tworzeniu i realizacji. Zarysowano ewolucję koncepcji *governance* w sektorze publicznym.

Słowa kluczowe

zaufanie, *governance*, heterarchia, umowy relacyjne

1. Wprowadzenie

Ważne miejsce w dorobku naukowym Profesora Adama Błasia zajmują prace poświęcone problemowi zaufania obywateli do państwa. Zagadnienia dotyczące relacji między obywatelem a państwem stanowią dla niego problem zarówno naukowy, jak i praktyczny – najczęściej zresztą dąży do połączenia obu tych wymiarów. W pracach Profesora wielokrotnie przewija się problem zjawisk społeczno-prawnych, które podważają zaufanie obywatela do państwa¹. W administracji publicznej kwestia podważonego zaufania wiąże się z osłabieniem wartości takich jak: uczciwość, odpowiedzialność, transparentność i sprawność działania.

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się dwa rodzaje zaufania: polityczne i społeczne. Zaufanie polityczne posiada – ogólnie rzecz biorąc – dwa wymiary. Pierwszy z nich dotyczy zaufania do poszczególnych instytucji konkretnego systemu politycznego (*specific trust*), np. samorządu terytorialnego. Drugi, związany zresztą z pierwszym i stanowiący w pewnym sensie jego pochodną, jest efektem zaufania do konkretnych jednostek, które na podstawie autorytetu formalnego reprezentują rzeczzone instytucje (*leadership trust*), np. prezydenta, burmistrza, wójta. Kategoria zaufania społecznego obejmuje wzajemne zaufanie obywateli do siebie (*interpersonal trust*) oraz wzajemne zaufanie organizacji do siebie (*inter-organizational trust*), np. samorządowych, bizneso-

¹ Zob. A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014; A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 42 i n.; A. Błaś, *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej w współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Gięda, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 15 i n.

wych, *non-profit*². Zaufanie polityczne i społeczne nawzajem się przenikają i nie da się wyodrębnić ich czystej postaci. Związki pomiędzy powyższymi dwoma kategoriami są istotne, jednakże nie są one zawsze jednoznaczne, a w literaturze istnieje spór na temat ich przyczynowości i kierunku³. Konglomerat interakcji zaufania tworzy perspektywę, zbiór możliwych ustosunkowań, znaczących reakcji jednostek i organizacji na określone obiekty otoczenia. Jak widać, kontinuum urzeczywistnień zaufania jest szerokie i zdaje się go odzwierciedlać termin *governance*.

2. *Governance*. Struktury hierarchiczne i heterarchiczne

H. Izdebski stoi na stanowisku, że praktyczne znaczenie koncepcji *governance* w administracji publicznej jest konsekwencją tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej⁴. A zatem za pomocą *governance* jednostki i struktury zdeterminowane określoną tradycją i kulturą regulują postępowanie swoje oraz innych aktorów społecznych. Wytworzona w konkretnych uwarunkowaniach koncepcja *governance*, bezspornie modyfikowana przez zasady, wartości i prawo Unii Europejskiej funkcjonuje jako perspektywa, przez którą jednostki i struktury filtrują składniki rzeczywistości społeczno-prawnej. W latach 70. XX wieku amerykański politolog i dyplomata H. Cleveland, analizując przemiany społeczno-instytucjonalne i reformy polityczne, wyodrębnił dwie dystynktywne cechy tych przeobrażeń: pierwsza to postępująca transformacja struktur organizacyjnych, które ze struktur hierarchicznych ewoluują w kierunku struktur sieciowych, drugą cechą stanowił rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy⁵. Dostrzegana współcześnie redefinicja klasycznej formy władzy opartej na hierarchii i scentralizowanym sterowaniu, stanowi przewidywany przez Clevelanda proces spłaszczania struktur organizacyjnych, które ewoluują w kierunku sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, znaczącą eliminacją więzi hierarchicznych oraz dyfuzją władzy, która zlokalizowana jest w wielu ośrodkach decyzyjnych. Partycypacja w XXI wieku rozumiana jako „aktywna forma uczestniczenia w życiu publicznym na zasadzie współdecydowania i współtworzenia, opierająca się na kooperacji i świadomości wspólnego dobra”⁶, jest urzeczywistnieniem przewidywań Clevelanda, że proces po-

² Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Three Dimensions of Trust in Inter-Organizational Networks*, „International Journal of Contemporary Management” 2016, nr 1, s. 73.

³ Por. M. Wiśniewski, *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s.32.

⁴ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 17.

⁵ H. Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, New York 1972, s. 12.

⁶ E. Mrozek, *Kolektywna inteligencja i partycypacyjna kultura podejmowania decyzji*, [w:] A. Dąbrowski, A. Schumann, J. Woleński (red.), *Podejmowanie decyzji, pojęcia, teorie, kontrowersje*, Kraków 2015, s. 53.

dejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, uczestniczyć w nim będą organizacje publiczne, prywatne i pozarządowe, a także obywatele.

Governance należy również postrzegać jako formę adaptacji zbiorowości do coraz bardziej zglobalizowanej, kompleksowej i sfragmentaryzowanej rzeczywistości. Fragmentacja oznacza wielowymiarowy proces rozczłonkowania, podział ogólnie pojmowanej rzeczywistości na szereg względnie autonomicznych porządków⁷. W kontekście fragmentacji zmiana ulega logika funkcjonowania administracji publicznej, która, chcąc funkcjonować coraz bardziej sprawnie, zmuszona jest otwierać się na interakcje z podmiotami zewnętrznymi. Zwłaszcza administracja samorządowa musi podejmować wyzwanie kreowania organizacji sieciowych, a w ich ramach zarządzać relacjami z partnerami o zróżnicowanej proveniencji, aby wykorzystać pozostające w ich dyspozycji zasoby na rzecz dobra wspólnego. Na poziomie instytucjonalnym relacje w organizacjach sieciowych oparte są na kooperacji i partycypacji, a nie jak w ramach paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego na konkurencji i kontroli. Na poziomie tym rola administracji publicznej polega na inicjowaniu organizacji sieciowych i kreowaniu dominujących w nich wartości⁸. Dlatego pojęcie *governance* odzwierciedla też mechanizmy „podejmowania rozstrzygnięć publicznych uwzględniających kompleksowość, różnorodność i wewnętrzną konfliktowość świata społecznego, współzależność występujących w nim podmiotów publicznych i niepublicznych [...] uwikłanych w różnorodne układy sieciowe, potrzebę koordynacji wyższego szczebla (metagovernance) wymagającej nie monocentrycznego ośrodka władzy i hierarchii, lecz heterarchii”⁹.

Termin „heterarchia” do nauki wprowadził już w połowie lat 40. XX wieku amerykański cybernetyk i neuropsycholog W.S. McCulloch. Jednak do lat 80. XX wieku powyższy termin pozostawał w zapomnieniu, ponownie odkryty został przez nauki o zarządzaniu i politologię. Współcześnie powyższy termin odnoszony jest do niescentralizowanych i rozproszonych ośrodków władzy¹⁰.

W perspektywie nauki administracji istotne jest dostrzeżenie w *governance* konceptu przejścia od zasad konkurencji i kontroli do kooperacji i partycypacji. Ewolucja dotyczy nie tylko warstwy aksjologii, ale znajduje swój wyraz w przeobrażeniu struktur realizujących świadczenie usług publicznych, które przyjmują postać heterarchii. Optyka heterarchii w świadczeniu usług publicznych – moim zdaniem – *implicite* zawiera

⁷ A. Manterys, *Wielość rzeczywistości w teoriach socjologicznych*, Warszawa 1997, s. 89.

⁸ P.M. Jackson, *Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?*, „Public Administration” 2001, nr 1, s. 5.

⁹ H. Izdebski, *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 80; zob. też A. Nelicki, *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, [w:] A. Bosiacki [et al.] (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 75 i n.

¹⁰ Zob. W.S. McCulloch, *A Hierarchy of Values Determined by the Typology of Nervous Nets*, „The Bulletin of Mathematical Biophysics” 1945, nr 2, s. 89 i n.; J. Ogilvy, *Creating Better Futures: Scenario Planning as a Tool for a Better Tomorrow*, New York, Oxford University Press 2002, *passim*.

założenie, że administracja publiczna funkcjonuje w otoczeniu innych podmiotów, a więc uwzględniając ich punkt widzenia, wzmacnia swój potencjał poznawczy, a tym samym zdolność rozwiązywania złożonych problemów.

3. Mechanizmy koordynacji

W kontekście heterarchii istotna jest problematyka koordynacji, czyli zdolności sprawowania kontroli nad przebiegiem zdarzeń, synchronizacji działań podmiotów zaangażowanych w procesy realizacji zadań publicznych. Logika funkcjonowania struktur hierarchicznych przede wszystkim zasadza się na sformalizowanych mechanizmach koordynacji (*formal governance*). W strukturach heterarchicznych koordynacja w większej mierze oparta jest na relacyjnych mechanizmach koordynacji (*relational governance*)¹¹. Podstawę dla wykształcenia się relacyjnych mechanizmów koordynacji stanowiła stworzona przez amerykańskiego prawnika Iana Macneila teoria umów relacyjnych¹². Umowy relacyjne definiowane są jako „stosunki oparte na osobistym zaufaniu, czyli takie, w których wybór partnera współpracy odbywa się ze względu na wiążący go z nim indywidualny stosunek zaufania, albo też stosunek ten wytworzył się w toku trwałej relacji kontraktowej”¹³. Od lat 90. XX wieku teorię umów relacyjnych zaczęto wykorzystywać w naukach administracyjnych dla wyjaśniania mechanizmów kontraktowania wykonywania zadań publicznych¹⁴. Początkowo lokowano ją na biegunie przeciwnym wobec charakterystycznych dla Nowego Zarządzania Publicznego sformalizowanych i szczegółowych umów. Współcześnie odchodzi się od dychotomicznego podziału, lokując powyższe dwa mechanizmy koordynacji na dwu podstawowych wzajemnie powiązanych poziomach: instytucjonalnym i behawioralnym. Pierwszy odsyła do specyfiki świadczenia konkretnych usług publicznych, drugi natomiast koncentruje się na charakterze interakcji z innymi podmiotami. Uwzględnienie współwystępowania dwu poziomów – instytucjonalnego i behawioralnego – stało się ramą analityczną, poprzez którą identyfikuje się hybrydowe mechanizmy koordynacji (*hybrid governance*)¹⁵. Ramy

¹¹ B. Uzzi, *Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness*, „Administrative Science Quarterly” 1997, nr 1, s. 35 i n.; L. Poppo, T. Zenger, *Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements?*, „Strategic Management Journal” 2002, nr 8, s. 707 i n.

¹² I.R. Macneil, *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*, London 2001.

¹³ P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010, s. 105.

¹⁴ A.M. Bertelli, C.R. Smith, *Relational Contracting and Network Management*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2010, vol. 20, no. 1, s. 21–40.

¹⁵ D.M. Van Slyke, *Agents or Stewards: Using Theory to Understand The Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2007, nr 2, s. 157 i n.; M. Lamothe, S. Lamothe, *To Trust or not to Trust? What Matters in Local Government – Vendor Relationships?*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2012, nr 4, s. 867.

tego artykułu nie pozwalają na wyczerpujące omówienie problematyki wspomnianych mechanizmów koordynacji, dlatego w poniższej tabeli przedstawiono najważniejsze elementy związane ze strukturą formalnego i relacyjnego mechanizmu koordynacji.

Tabela 1. Formalne i relacyjne mechanizmy koordynacji.

Atrybuty	Formalny mechanizm koordynacji	Relacyjny mechanizm koordynacji
Charakterystyka interakcji z wykonawcami usług publicznych	Relacje krótkoterminowe, zazwyczaj jednorazowe.	Relacje długoterminowe, odnawialne.
	Niski poziom ryzyka i niski stopień zaufania do wykonawcy usług publicznych.	Wysoki poziom ryzyka i wysoki stopień zaufania do wykonawcy usług publicznych.
	Brak oczekiwań zachowań altruistycznych ze strony wykonawców.	Oczekiwanie zachowań altruistycznych ze strony wykonawców.
	Wzajemna niezależność.	Wzajemna zależność.
Charakterystyka rynku	Wielu potencjalnych dostawców usług publicznych.	Relatywnie niska liczba potencjalnych dostawców usług publicznych.
Charakter umów	Wysoki poziom formalizacji obowiązków, uprawnień, wynagrodzenia wykonawcy oraz zasad wykonywania zadań.	Relatywnie niski stopień sformalizowania postanowień umowy, pozostawiający możliwość adaptacji jej treści do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.
	Dominacja formalnych mechanizmów egzekwowania postanowień umowy.	Dominacja nieformalnych mechanizmów egzekwowania postanowień umowy.
Charakter usług publicznych	Usługi standardowe – niewymagające dostosowania do indywidualnych potrzeb odbiorcy, specyfiki lokalnego rynku.	Usługi niestandardowe – wymagające stworzenia unikatowego procesu świadczenia.
	Precyzja w identyfikacji zadań składających się na świadczenie usługi publicznej.	Brak precyzji w wyszczególnieniu zadań tworzących całość usługi publicznej.
	Łatwość oceny standardów jakości usługi i poziomu jakości jej wykonania.	Trudność oceny standardów jakości usługi i poziomu jakości jej wykonania.
Styl zarządzania	Formalizacja, niski poziom współpracy, brak wymiany informacji, kontrola <i>ex-post</i> .	Elastyczność, współpraca, dzielenie się informacjami, kontrola <i>in tractu</i> .
	Podstawowym celem jest wyegzekwowanie zobowiązań.	Podstawowym celem jest utrzymanie, a w razie konieczności „naprawa” relacji z wykonawcą usługi publicznej.
	Warunki i zasady realizacji usługi ustalane są przed zawarciem umowy i nie podlegają negocjacji w trakcie jej wykonania.	Warunki i zasady realizacji usługi są na bieżąco negocjowane i modyfikowane.
	Ostateczna ocena realizacji usługi publicznej (<i>ultimate assessment</i>) dokonywana jest przez organ zlecający jej wykonanie.	Ostateczna ocena realizacji usługi publicznej dokonywana jest wspólnie, przez organ zlecający wykonanie usługi i podmiot ją wykonujący (<i>engagement in ultimate assessment</i>).

Źródło: opracowanie własne.

4. Relacyjne mechanizmy koordynacji. Zaufanie

Administracja publiczna nigdy nie była strukturą autarkiczną; zmuszona była współpracować z podmiotami prywatnymi aby sprawnie realizować swoje cele. Jednak dopiero w latach 80. XX wieku – w wyniku zmiany władzy w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych – zinstytucjonalizowany został proces kontraktowania usług publicznych. Przez niemal trzydzieści lat, powyższy proces pozostawał zdominowany przez założenia wspomnianego już w artykule Nowego Zarządzania Publicznego. Założeniem podstawowym Nowego Zarządzania Publicznego było przekonanie, że redukcja kosztów świadczenia usług publicznych oraz wzrost jakości ich świadczenia jest konsekwencją stworzenia warunków konkurencji pomiędzy podmiotami wykonującymi usługi publiczne¹⁶. Powstanie – między innymi pod wpływem intensyfikacji procesów kontraktowania usług publicznych – koncepcji *governance* zostało w początkowym okresie „przesiąknięte” optyką neoliberalnej ekonomii (*value-for-money*). Równocześnie przyjmowano założenie, że relacje między administracją publiczną a prywatnymi dostawcami usług publicznych oparte są na antagonizmie, którego źródłem jest odmienny system wartości. Perspektywa antagonizmu determinowała charakter interakcji między powyższymi podmiotami; wysoki stopień formalizacji miał zapewnić stabilność i przewidywalność systemu.

Postępujące natężenie praktyki kontraktowania usług publicznych, która znalazła swój wyraz w przekazywaniu ich realizacji, początkowo podmiotom prywatnym, a następnie szeroko rozumianym organizacjom *non-profit* doprowadziła do wyłonienia się relacyjnych mechanizmów koordynacji. Wykształciły się bowiem postawy oparte na normach wzajemności, które zapobiegają oportunistom. Charakter tych więzi tworzy kapitał społeczny, na który według R. Putmana składają się trzy komponenty:

- a) zaufanie, które ułatwia skoordynowane działania;
- b) odpowiedzialność za siebie i los wspólnoty, w ramach której obywatele realizują własne interesy;
- c) świadomość współzależności.

Kategoria „zaufanie” pozostaje przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych: socjologii, ekonomii, psychologii, nauk o zarządzaniu, by wymienić tylko niektóre. Interdyscyplinarność kategorii „zaufanie” wzbogaca jego konstrukcję, ale utrudnia konsensus odnośnie do znalezienia jej istoty i natury¹⁷. Dlatego syntetyczne zdefiniowanie zaufania jest niezmiernie trudne z uwagi na niejednoznaczność samego terminu, a także

¹⁶ Zob. S. Domberger, P. Jensen, *Contracting Out by The Public Sector: Theory, Evidence and Prospects*, „Oxford Review of Economic Policy” 1997, nr 4, s. 67 i n.

¹⁷ Zob. D.M. Rousseau [et al.], *Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust*, „Academy of Management Review” 1995, nr 3, s. 393 i n.

rozmaitość stosowanych we współczesnej nauce sposobów badania tego mechanizmu¹⁸. Brak jest jednej, powszechnie akceptowanej definicji zaufania, istnieje węższy lub szerszy opis tego zjawiska, tym niemniej przegląd powyższych definicji pozwala wyodrębnić dwa elementy stanowiące warunek *sine qua non* dla powstania relacji zaufania. Pierwszy, to ryzyko, które stanowi postrzegane i szacowane przez decydenta prawdopodobieństwo straty, która może, ale nie musi, się urzeczywistnić¹⁹. Często ryzyko opisywane jest przy użyciu terminu „prawdopodobieństwo”, czyli takie zagrożenie, którego prawdopodobieństwo wystąpienia jest większe od zera, a mniejsze od 1²⁰. Znaczenie ryzyka w relacji zaufania szczególnie eksponowane było przez laureata ekonomicznej nagrody Nobla O. Williamsona. Williamson twierdził, iż relacja zaufania oparta jest na kalkulacji i dlatego „relacje oparte na kalkulacji winny być opisywane w języku kalkulacji, dla którego termin ryzyko jest najbardziej odpowiedni”²¹. Pomiędzy ryzykiem a zaufaniem występuje sprzężenie zwrotne; ryzyko tworzy szanse na okazanie zaufania, która to relacja prowadzić może do podejmowania decyzji obarczonych określonym stopniem ryzyka. Jednocześnie dostrzec należy, że ryzyko może wzmacniać zaufanie, wówczas gdy oczekiwane od partnera współpracy zachowania ziszcza się. Ryzyko jako kontekst relacji zaufania odzwierciedla trudny do przetłumaczenia na język polski angielski termin *vulnerability*, który jak się wydaje powinien być tłumaczony jako wrażliwość, podatność, ekspozycję na szkodliwe, oportunistyczne działania partnera współpracy.

Drugi, to współzależność. Uczestnicy określonych struktur są wzajemnie od siebie współzależni poprzez wspólnie podzielane cele. Cele podmiotów, które znajdują się w określonej sytuacji, wyznaczają perspektywę wzajemnego wpływu, a także rodzaje wzajemnych relacji, które determinują rezultaty tej sytuacji²². Współzależność występuje wówczas, gdy określone struktury muszą wpływać na siebie, tak aby zmiana w stanie jednej struktury implikowała zmianę stanu innej struktury. W roku 1949 amerykański psycholog społeczny M. Deutsch w swojej teorii współzależności społecznej wyodrębnił dwa rodzaje współzależności: współzależność pozytywną, której przejawem jest współpraca, współdziałanie, oraz współzależność negatywną, której wyrazem jest rywalizacja, konkurencja²³. Obecnie, także przez Komisję Europejską, promowany jest trzeci rodzaj współzależności, obejmujący jednocześnie dwa rodzaje współzależności: współ-

¹⁸ P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 18.

¹⁹ T.H. Chiles, J.F. McMackin, *Integrating Variable Risk Preference, Trust, and Transaction Cost Economics*, „Academy of Management Review” 1996, nr 21, s. 73 i n.; K.R. MacCrimmon, D.A. Wehrung, *Taking Risks: The Management of Uncertainty*, New York 1986, *passim*.

²⁰ J. Michalak, *Refleksje nad pojęciem ryzyka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, s. 123.

²¹ O. Williamson, *The Mechanism of Governance*, Oxford 1996, s. 485–486.

²² D.W. Johnson, R.T., Johnson, *New Developments in Social Interdependence Theory*, „Genetic, Social, and General Psychology Monographs” 2005, nr 4, s. 285 i n.

²³ M. Deutsch, *A Theory of Cooperation and Competition*, „Human Relations” 1949, nr 2, s. 12 i n.

pracę i konkurencję²⁴. Umiejętność integracji dwóch relacji: współpracy i konkurencji, określana jest mianem „koopetycji” (*coopetition*)²⁵.

Ewolucja koncepcji *governance* jest konsekwencją wykształcenia się w trakcie procesów interakcji między sektorem publicznym i prywatnym różnych źródeł zaufania, które przedstawione zostały w tabeli 2.

Tabela 2. Potencjalne źródła zaufania w koncepcji *governance*.

Autor	Źródło zaangażowania	Charakterystyka
McAllister ²⁶	Afektywne	Podstawą są uprzednie, pozytywne relacje emocjonalne między określonymi podmiotami, które uzasadniają przekonanie, że w przyszłości będą one kontynuowane.
	Kognitywne	Podstawą jest percepcja podmiotu udzielającego zaufania, która będąc oparta na procesie myślowym, pozwala uznać, iż druga strona współpracy jest wiarygodna (solidna, niezawodna itp.).
Shapiro, Sheppard, Cheraskin ²⁷	Odstraszanie	Podstawą jest kalkulacja, jakie zachowanie jest opłacalne ze względu na uniknięcie kary w postaci utraty wiarygodności, reputacji przez konkretną jednostkę lub instytucję.
	Wiedza	Podstawą jest jakość uprzednich kontaktów, które pozwalają wnioskować o przyszłych zachowaniach drugiej strony. Im bardziej intensywne są wzajemne kontakty, tym większa możliwość rozwoju zaufania między stronami i tym większe uwikłanie we współzależność.
	Identyfikacja	Podstawą są wspólnie podzielane wartości, cele, zadania, a także wspólne uwarunkowania zewnętrzne, tworzące szanse bądź zagrożenia dla realizacji owych celów i zadań.
Sako ²⁸	Kontraktualne	Podstawą jest umowa traktowana jako instytucja społeczna, na mocy której strony zobowiązują się do prawdomówności, życzliwości, dotrzymywania obietnic itp.
	Kompetencje	Podstawą jest zaufanie do <i>know-how</i> partnera współpracy, wysokich standardów przestrzeganych we wszystkich sferach jego aktywności.
	<i>Goodwill</i>	Podstawą jest utrwalone przekonanie, że reputacja partnera jest gwarancją zaspokojenia określonych potrzeb podmiotu udzielającego zaufania.

²⁴ Przykład stanowią przepisy unijne regulujące perspektywę finansową w latach 2014–2020, które wprowadziły trzy nowe mechanizmy promujące współpracę i konkurencję: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczność lokalną i hybrydowy model partnerstwa publiczno-prywatnego.

²⁵ Zob. M. Koszel, *Koopetycja – strategia relacyjna wewnątrz obszarów metropolitalnych*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, nr 11, s. 87.

²⁶ D.J. McAllister, *Affect and Cognition-based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organization*, „Academy of Management Journal” 1995, nr 1, s. 24 i n.

²⁷ S.P. Shapiro, B.H. Sheppard, L. Cheraskin, *In Theory: Business on a Handshake*, „Negotiation Journal” 1992, nr 8, s. 367 i n.

²⁸ M. Sako, *Prices, Quality, and Trust: Inter-firm relations in Britain and Japan*, Cambridge 1992, *passim*.

Autor	Źródło zaangażowania	Charakterystyka
Rousseau, Sitkin, Burt, Camerer ²⁹	Instytucjonalne	Podstawą jest przekonanie, że system prawa jak i organy stosujące prawo zachęcają i uzasadniają podjęcie ryzyka.
	Relacyjne	Podstawę stanowią powtarzalne relacje, w trakcie których powstaje przeświadczenie, że intencją jednej strony jest działanie w interesie drugiej strony.
	Kalkulacja	Podstawą jest szacowane prawdopodobieństwo, że partner podejmie korzystne dla nas działania.

Źródło: opracowanie własne.

5. Zakończenie

Relacyjne mechanizmy koordynacji w sektorze publicznym są konsekwencją rozwoju różnych form kontraktowania usług publicznych. „We wszystkich rozwiniętych państwach można wskazać wspólną tendencję zwiększającej się roli różnego rodzaju umów jako form działania administracji³⁰. Proces kontraktowania usług jest sprawny, gdy mobilizacja zasobów połączona jest z zaufaniem i zaangażowaniem rozmaitych podmiotów. Dlatego, zdaniem profesora Adama Błasia, doniosłym elementem relacji obywatel – państwo powinno być zaufanie oraz normy współdziałania, współpracy.

Heterarchy structure in public administration

Abstract

The purpose of this article is to present heterarchy structures. This structures are becoming increasingly important in process of realization public services. This paper outlines the specificity of relational contracts as well as the role of trust in collaborative relationships. It presents the evolution of governance.

Keywords

trust, governance, heterarchy, relational contracts

²⁹ D.M. Rousseau [et al.], *op. cit.*, s. 397.

³⁰ A. Modrzejewski *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 220.

Wykaz literatury

- Bertelli A.M., Smith C.R., *Relational Contracting and Network Management*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2010, vol. 20, no. 1
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej w współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Gięda, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015
- Błaś A. (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014
- Cleveland H., *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, New York 1972
- Chiles T.H. MCMackin J.F., *Integrating Variable Risk Performance. Trust and Transaction Cost Economics*, „Academy of Management Review” 1996, nr 21
- Chrisidu-Budnik A., *Three Dimensions of Trust in Inter-Organizational Networks*, „International Journal of Contemporary Management”, 2016, nr 1
- Deutsch M., *A Theory of Cooperation and Competition*, „Human Relations” 1949, no. 2
- Domberger S., Jensen P., *Contracting Out by The Public Sector: Theory, Evidence and Prospects*, „Oxford Review of Economic Policy” 1997, nr 4
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1
- Izdebski H., *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3
- Jackson P.M., *Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?*, „Public Administration” 2001, nr 1
- Johnson D.W., Johnson R.T., *New Developments in Social Interdependence Theory*, „Genetic, Social, and General Psychology Monographs” 2005, nr 4
- Koszel M., *Kooperacja – strategia relacyjna wewnątrz obszarów metropolitalnych*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, nr 11
- Lamothe M., Lamothe S., *To Trust or not to Trust? What Matters in Local Government – Vendor Relationships?*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2012, nr 4
- Machnikowski P., *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2011
- Macneil I.R., *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*, London 2001
- MacCrimmon K.R., Wehrung D.A., *Taking Risks: The Management of Uncertainty*, New York 1986

- Manterys A., *Wielość rzeczywistości w teoriach socjologicznych*, Warszawa 1997
- McAllister D.J., *Affect and Cognition-based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organization*, „Academy of Management Journal” 1995, nr 1
- McCulloch W.S., *A Hierarchy of Values Determined by the Typology of Nervous Nets*, „The Bulletin of Mathematical Biophysics” 1945, nr 2
- Michalak J., *Refleksje nad pojęciem ryzyka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1
- Modrzejewski A., *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Mrozek E., *Kolektywna inteligencja i partycypacyjna kultura podejmowania decyzji*, [w:] A. Dąbrowski, A. Schumann, J. Woleński (red.), *Podejmowanie decyzji, pojęcia, teorie, kontrowersje*, Kraków 2015
- Nelicki A., *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, [w:] A. Bosiacki [et al.] (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010
- Ogilvy J., *Creating Better Futures: Scenario Planning as a Tool for a Better Tomorrow*, New York, Oxford University Press 2002
- Poppo L., Zenger T., *Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements?*, „Strategic Management Journal” 2002, nr 8
- Rousseau D.M. [et al.], *Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust*, „Academy of Management Review” 1995, nr 3
- Shapiro S.P., Sheppard B.H., Cheraskin L., *In Theory: Business on a Handshake*, „Negotiation Journal” 1992, nr 8
- Sako M., *Prices, Quality, and Trust: Inter-firm relations in Britain and Japan*, Cambridge 1992
- Uzzi B., *Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness*, „Administrative Science Quarterly” 1997, nr 1
- Van Slyke D.M., *Agents or Stewards: Using Theory to Understand The Government-Non-profit Social Service Contracting Relationship*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2007, nr 2
- Williamson O., *The Mechanism of Governance*, Oxford 1996
- Wiśniewski M., *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3

