

Jerzy Supernat  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Uniwersytet Wrocławski

## **Administracja jako splot umów**

### Uwagi wstępne

W XX wieku dominującym administracyjnym rozwiązaniem organizacyjnym, służącym realizacji zadań publicznych i świadczeniu usług publicznych, była hierarchiczna biurokracja. Praca menedżerów publicznych (*public managers*) polegała z zasady na nakazywaniu podporządkowanym służbowo urzędnikom w miarę jednolitej realizacji szczegółowo określonych i powtarzalnych, chociaż specjalistycznych zadań. W XXI wieku zróżnicowane i świadome swych praw społeczeństwa oczekują i wymuszają wprowadzenia nowych modeli administracji i administrowania. Wyzwania XXI wieku i sposoby ich rozwiązywania są liczniejsze i bardziej złożone niż kiedykolwiek: dyspersja władzy i zanikanie granic sprawia, że problemy, wobec których stoi administracja publiczna, stają się zarówno bardziej globalne, jak i lokalne. Skomplikowane problemy zróżnicowanych i mobilnych populacji coraz bardziej eliminują uproszczone rozwiązania, a rozwiązania rutynowe i powtarzalne (*one-size-fits-all solutions*) ustępują miejsca podejściom zindywidualizowanym / spersonalizowanym (*customized approaches*). Jednym słowem, tradycyjny hierarchiczny model administracji nie odpowiada już wymaganiom złożonych, szybko zmieniających się czasów. Sztywne systemy biurokratyczne z procedurami rozkazodawczo-kontrolnymi, ograniczeniami daleko posuniętego podziału pracy, zorientowanymi do wewnątrz kulturą organizacyjną i operacyjnymi modelami nie nadają się w szczególności do rozwiązywania problemów, które przekraczają granice organizacyjne. Administracyjnym rozwiązaniem zarysowanych problemów staje się model administracji jako splotu umów (*nexus of contracts*) czy administracji sieciowej (*networked government*). W konsekwencji podstawową metaforą dla opisanego zmian zachodzących w administracji publicznej stało się pojęcie umowy. Pojawia się ono wtedy, kiedy trzeba opisać zarówno stosunki w obrębie administracji publicznej, jak i stosunki nawiązywane przez nią na

zewnątrz<sup>1</sup>. Oznacza to, że administracja publiczna przekształca się z biurokratycznej hierarchii nawiązującej stosunki władcze w splot umów.

Szerokie wykorzystywanie przez administrację publiczną umów i administrowanie w sieciach tworzonych z innymi podmiotami oraz przez te sieci nie jest oczywiście zjawiskiem całkowicie nowym czy wymyślonym dopiero w XXI wieku. W swej organizatorskiej działalności państwo w istocie od zawsze współpracowało w szerokim zakresie z podmiotami prywatnymi, stowarzyszeniami i organizacjami charytatywnymi, aby realizować zadania publiczne i świadczyć usługi publiczne. Wystarczy powiedzieć, że już starożytni Grecy podatki pobierali za pośrednictwem rolników (a więc korzystali z outsourcingu), a państwowe kopalnie oddawali w korzystanie koncesjonariuszom<sup>2</sup>. Tym niemniej, dzięki wielu różnym czynnikom i uwarunkowaniom, w tym postępowi technologicznemu i szerszym zmianom w gospodarce i społeczeństwie, które sprzyjają sieciowej formie organizacji, dzisiejsza tendencja w kierunku administracji jako splotu umów jest mocniejsza i jakościowo inna od tego, co miało miejsce wcześniej. W szczególności szerokie wykorzystywanie przez administrację umów oraz administrowanie przez sieć jest dzisiaj efektem jednoczesnego wpływu czterech czynników czy tendencji, które zmieniają kształt sektora publicznego na świecie, a mianowicie: 1) administrowania za pośrednictwem podmiotów trzecich – *third-party government*, 2) wspólnego administrowania – *joined-up government / holistic governance*, 3) oczekiwań obywateli – *citizen demand* i 4) rewolucji cyfrowej – *digital revolution*.

#### Administrowanie za pośrednictwem podmiotów trzecich

Administracja publiczna w coraz szerszym zakresie realizuje zadania publiczne i świadczy usługi publiczne nie bezpośrednio, korzystając z własnych pracowników, lecz za pośrednictwem firm prywatnych (przedsiębiorców) i organizacji pozarządowych. Wystarczy wskazać, że w Stanach Zjednoczonych programy w stylu Nowego Ładu, w których administracja zajmuje rolę głównego dostawcy usług, stały się wyjątkowo rzadkie<sup>3</sup>. Jak podkreśla D. Kettl, po II wojnie światowej wszystkie wielkie przedsięwzięcia administracji federalnej (programy opieki zdrowotnej Medicare i Medicaid, programy ochrony i restytucji środowiska, programy przeciwdziałania ubóstwu i szkolenia zawodowego, programy budowy autostrad międzystanowych oraz programy budowy zakładów oczyszczania nieczystości) zostały zrealizowane na drodze partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>4</sup>. Przy czym dostarczanie usług publicznych przez podmioty trzecie coraz częściej wykracza poza tradycyjne dziedziny

(opieka i pomoc społeczna, technologie informacyjne, gromadzenie i wywóz nieczystości itd.) i spotykane jest na coraz to nowych obszarach, takich jak zarządzanie szkołami publicznymi, zarządzanie zakładami karnymi czy obsługa wojska i działań wojennych. Szczególnie spektakularny jest ten ostatni obszar. Prywatne firmy realizują w USA wiele zadań zarezerwowanych wcześniej dla żołnierzy: utworzenie systemu łączności, koordynowanie logistyki, świadczenie usług transportowych, konserwacja samolotów bojowych, utrzymanie baz, przygotowywanie i wydawanie posiłków, przesłuchiwanie jeńców, szkolenie żołnierzy itd. *Nota bene* do wzrostu liczby prywatnych firm zaangażowanych w obsługę wojska i działań wojennych przyczyniło się militarne zaangażowanie USA w Afganistanie i w Iraku<sup>5</sup>. Bardziej ogólnie można jeszcze powiedzieć, że popularność administrowania za pośrednictwem zewnętrznych partnerów prywatnych i pozarządowych ma u swych źródeł także ograniczenia finansowe, które wymagają, aby administracja publiczna osiągała więcej za mniej (*more for less*)<sup>6</sup>. Podobny wymóg ekonomizacji funkcjonowania administracji publicznej (unikania strat oraz osiągnięcia celów bez dodatkowych nakładów finansowych) znalazł się w sformułowanym przez J. Bocia nowym pojęciu administracji inteligentnej<sup>7</sup>.

Administrowanie za pośrednictwem podmiotów trzecich w praktyce często stanowi „przedłużenie” wspólnego administrowania, o którym poniżej. W konkretnym przypadku realizacji zadań publicznych określonych ustawą z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych<sup>8</sup> odpowiednią sieć mogą utworzyć organy administracji rządowej i administracji samorządowej (a także fundacje, stowarzyszenia i instytucje społeczne) oraz właśnie podmioty trzecie (partnerzy prywatni).

### Wspólne administrowanie

Coraz częściej różne organy administracyjne, w tym rządowe i samorządowe, działają wspólnie, aby dostarczyć bardziej zintegrowane usługi. Koncepcja wspólnego administrowania wyrasta z przekonania, że ważnych celów publicznych nie można osiągnąć ani przez osobne działania istniejących organów, ani przez utworzenie nowego superorganu. Rozwiązaniem ma być skupienie działań formalnie odrębnych organizacji (organów) w kierunku poszczególnych celów publicznych. Wspólne administrowanie służy zatem koordynowaniu działań w poprzek granic organizacyjnych bez usuwania tychże granic. Termin wspólne administrowanie jest w istocie terminem zbiorczym, który opisuje różne sposoby skupiania formalnie odrębnych organizacji na rzecz realizacji celów, przed jakimi

stoi dany rząd (bezrobocie, społeczne wykluczenie, przestępczość, alkoholizm, ochrona środowiska, terroryzm<sup>9</sup>, przedsiębiorczość i konkurencja, rewitalizacja miast itd).

Wynikającą ze słabości konwencjonalnej administracji publicznej potrzebę wspólnego administrowania pogłębia fragmentaryzacja czy rozproszenie administracji publicznej związane z wyłączeniem zadań publicznych z hierarchicznej biurokracji i nadawaniem im nowych form organizacyjnych (prawa publicznego i prawa prywatnego), w tym różnych wyspecjalizowanych agencji (agencji – urzędów centralnych, agencji – państwowych osób prawnych oraz agencji – spółek handlowych)<sup>10</sup>. Administracja publiczna przestaje zatem być hierarchicznym monolitem, nie jest już megabiurokracją, lecz multibiurokracją czy biurokracją rozproszoną. Jednocześnie proces ten, wymuszany przez złożoność globalnych i lokalnych problemów, wobec których stoi administracja i który w sumie należy ocenić pozytywnie, rodzi własne problemy, przede wszystkim z koordynacją działania licznych nowych administrujących podmiotów, których rozwiązaniem ma być właśnie wspólne administrowanie<sup>11</sup>.

Wspólne administrowanie jest niewątpliwie przejawem ogólniejszych tendencji światowych, chociaż za jego ojczyznę należy uznać Wielką Brytanię, gdzie potrzeba wspólnego administrowania ujawniła się najbardziej i została uznana za podstawowy cel reformy sektora publicznego<sup>12</sup>. Ogłaszając w swoim czasie program modernizacji administracji, premier T. Blair powiedział: „Wiele z najtrudniejszych zadań, przed którymi stoi rząd, nie daje się łatwo przyporządkować do tradycyjnej struktury administracji... Potrzebujemy lepszej koordynacji i więcej pracy zespołowej” (*Many of the biggest challenges facing government do not fit easily into traditional Whitehall structures... We need better coordination and more teamwork right across government*)<sup>13</sup>. Natomiast w jednym z wywiadów z tamtego okresu stwierdził zwięźle: „złożone problemy wymagają złożonych rozwiązań” (*joined-up problems need joined-up solutions*)<sup>14</sup>.

Szczególnym przypadkiem wspólnego administrowania jest bezpośrednia współpraca organów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, odpowiadających za realizację prawa wspólnotowego w określonej dziedzinie, oraz Komisji Europejskiej w ramach obligatoryjnych transgranicznych sieci organów administracji publicznej. Należą do nich między innymi utworzone przez Komisję w drodze specjalnych decyzji Europejska Sieć Ochrony Konkurencji (*the European Competition Network – ECN*) oraz europejskie sieci organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych: Europejska Grupa Organów Regulacyjnych dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej (*the European Regulators Group for Electronic Communications Network and Services*) oraz Europejska Grupa Organów

Regulacyjnych dla Energii Elektrycznej i Gazu Ziemnego (*the European Regulators Group for Electricity and Gas*)<sup>15</sup>. Z kolei przykładem współpracy organów administracyjnych w skali globalnej jest dobrowolna Międzynarodowa Sieć Ochrony Konkurencji (*the International Competition Network – ICN*), której zwięźle ujęty cel głosi: *All competition all the time*. ICN utworzyło w Nowym Jorku w październiku 2001 r. czternaście organów ochrony konkurencji. W 2007 r. w jej skład wchodziło już ponad dziewięćdziesiąt organów ochrony konkurencji (w tym polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) z osiemdziesięciu dwóch krajów<sup>16</sup>. Sieć ma do pewnego stopnia charakter wirtualny (nie ma stałego sekretariatu ani stałej siedziby): zorientowane na realizację określonych projektów prace zespołów roboczych toczą się za pośrednictwem współczesnych środków łączności<sup>17</sup>. Prezentacja ich wyników oraz dyskusja ma miejsce w trakcie corocznych konferencji ICN<sup>18</sup>.

### Oczekiwania obywateli

Obywatele oczekują dzisiaj większej kontroli nad własnym życiem, większych możliwości dokonywania odpowiadających im wyborów i – w konsekwencji – większej różnorodności oferowanych przez administrację usług, a także większej ich indywidualizacji / personalizacji (*customization*). W konkretnym przypadku rodzina dotknięta początkowo „jedynie” bezrobociem może stanąć wobec szeregu dalszych problemów: depresji, problemu alkoholowego, utrzymania dotychczasowego standardu życia, realizacji obowiązku szkolnego (brak markowych ubrań i różnych gadżetów, posiadanych przez szkolne koleżanki i kolegów, wydaje się dzieciom w wzmiankowanej rodzinie tak istotny, że odmawiają uczęszczania do szkoły), nabycia nowych umiejętności zawodowych, społecznego wykluczenia, braku perspektyw życiowych itd. Tradycyjnie zorganizowana administracja, postrzegająca rzeczywistość przez pryzmat swojego wewnętrznego zorganizowania i podchodząca odrębnie do szczegółowo określonych zadań, może nie być w stanie efektywnie odpowiedzieć na oczekiwania rodziny o której mowa. Jak celnie pisze R. Hummel: „Biurokracja jest efektywnym narzędziem postępowania z dużą liczbą ludzi. Jednak ‘efektywnym’ na swój sposób. Ponieważ jest rzeczą niemożliwą szczegółowo i dogłębnie zająć się każdym, biurokracja wykrywa to, co jest ‘relewantne’ w świetle zadań, dla realizacji których została utworzona. W rezultacie tylko te fakty ze złożonego życia jednostek, które są relewantne z punktu widzenia zadań biurokracji, stają się przedmiotem jej zainteresowania. Aby osiągnąć takie uproszczenie, współczesna biurokracja wymyśliła ‘stronę’ i ‘sprawę’. Na wejściu do biurokracji indywidualne osoby są przekształcane w strony i sprawy i tylko ta osoba, która

kwalifikuje się jako strona, zyska zainteresowanie biurokracji. Dokładnie jest tak, że biurokracja nigdy nie jest tworzona po to, aby zajmować się ludźmi: biurokracja ‘załatwia’ wyłącznie ‘sprawy’ (*it ‘processes’ only ‘cases’*)<sup>19</sup>. Powyższe znaczy, że realizacja zróżnicowanych oczekiwań obywateli wymaga odejścia od typowej dla biurokracji silnej orientacji na stanowiska pracy z nieznanymi obywatelom biurokratami (*faceless bureaucrats*) oraz rezygnacji z postrzegania organów administracyjnych bardziej w kategoriach formalistyczno-strukturalnych niż ludzkich, wymaga po prostu innego modelu administracji i innego modelu administrowania. Krótko mówiąc, im ważniejsze stają się różnorodność i indywidualizacja w świadczeniu usług, tym bardziej preferowaną formą ich świadczenia będą sieci, w której różne organy i podmioty blisko ze sobą współpracują.

Inaczej można powiedzieć, że administracja sieciowa powinna być zorientowana na obywateli-klientów. Innymi słowy, organy i – przede wszystkim – agencje rządowe powinny postrzegać obywateli (i organizacje), z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich klientów, których potrzeby należy znać i zaspokajać. Logika reagowania na potrzeby klientów jest oczywista w przypadku rządowych agencji konkurujących z prywatnymi organizacjami, nawet jednak i wówczas, gdy usługi oferuje klasyczna administracja publiczna, korzystając z monopolu lub nie pobierając żadnych opłat, traktowanie zainteresowanych jak klientów może poprawić efektywność administrowania. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o to, aby funkcjonowanie administracji publicznej charakteryzowało takie korzystanie z jej zasobów, które jest cenione przez obywateli-klientów<sup>20</sup>. Swoją drogą idea, że organy i agencje administracyjne mają klientów, nie jest wcale taka nowa. Już bowiem w 1936 r. M. Dimock zauważył, że „Zadowolenie klienta jest w równej mierze zadaniem administracji publicznej, jak i biznesu. (...) Jeżeli funkcjonariusz administracji ma stale na względzie ostateczny rezultat, a mianowicie zadowolenie klienta, to działania, jakie należy podjąć, aby poprawić organizację administracji, stają się oczywiste”<sup>21</sup>.

Warto podkreślić, że postrzeganie obywatela jako klienta prowadzi do wyraźnej dystynkcji pomiędzy klientem i obywatelem. Jak ujął to A. Gore: „Obywatel może uczestniczyć w demokratycznych procesach decyzyjnych; klient otrzymuje świadczenia od konkretnych służb. Wszyscy Amerykanie są obywatelami. Większość jest konsumentami (różnych usług publicznych – J.S.)”<sup>22</sup>. Rozróżnienie takie uważane jest za cenne, ponieważ poprawia sytuację jednostki. Jak pisze dalej cytowany A. Gore: „W demokracji liczą się zarówno obywatele, jak i klienci. Jednak w trakcie oddawania głosów obywatele rzadko mają okazję wpłynąć na działanie instytucji publicznych, które bezpośrednio kształtują jakość ich życia: szkół, szpitali, ośrodków doradztwa rolniczego, ośrodków pomocy społecznej”<sup>23</sup>. *Nota*

*bene* jego wielki i zwycięski rywal prezydent G.W. Bush w swoim inauguracyjnym wystąpieniu zaapelował o naród „obywateli, a nie widzów; obywateli, a nie poddanych”. Aktywni obywatele niewątpliwie angażują się w sprawy publiczne, a nie oczekują pokornie u drzwi biurokratycznej struktury na niedostosowane do ich potrzeb usługi.

### Rewolucja cyfrowa

Postęp technologiczny ostatnich lat pozwala organizacjom współpracować z zewnętrznymi partnerami w czasie rzeczywistym (*in real time*) czy nawet w beczasowym czasie (*in timeless time*), co wcześniej nie było możliwe.

Angielski noblista w dziedzinie ekonomii z 1991 r. R.H. Coase wykazał w latach trzydziestych XX wieku, że wielkość organizacji jest zdeterminowana przez koszty gromadzenia informacji<sup>24</sup>. Jego zdaniem pojawienie się olbrzymich organizacji biznesowych zostało spowodowane przez koszty transakcyjne związane z wytwarzaniem, dystrybucją i sprzedażą towarów i usług. Organizacje istnieją po to, aby minimalizować koszty transakcyjne. Im wyższe są koszty transakcyjne wykonywania danej funkcji, tym większe jest prawdopodobieństwo, że organizacja nie powierzy wykonania tej funkcji innej organizacji, lecz wykona ją sama. W czasie, kiedy R.H. Coase dokonywał swoich obserwacji, koszty transakcyjne prowadzenia biznesu między organizacjami były z reguły bardzo wysokie: informacje i dostawy przepływały bardzo wolno. W następstwie tego organizacje decydowały się na samodzielne wytwarzanie wielu produktów, a nie na zawieranie kontraktów z zewnętrznymi organizacjami. Postępując tak, budowały masywne hierarchiczne struktury, pozwalające gromadzić, przetwarzać, potwierdzać i przechowywać wszystkie te informacje, jakich potrzebowały, aby przyjmować zamówienia, wytwarzać produkty, wysyłać je i sprzedawać klientom. Teoria R.H. Coase’a pomogła wyjaśnić wzrost hierarchicznej biurokracji w sektorze prywatnym (i – *mutatis mutandis* – w sektorze publicznym) w pierwszej połowie XX wieku.

W dniu dzisiejszym Internet zredukował koszty informacji w stopniu wcześniej niewyobrażalnym. Komunikacja i współpraca z partnerami w poprzek granic organizacyjnych stała się nieskończenie lepsza, szybsza i tańsza. Współczesne technologie pozwalają organizacjom dzielić się informacjami w czasie rzeczywistym i integrować swoje procesy z partnerami znajdującymi się w ich otoczeniu<sup>25</sup>. Wszystko to obniża koszty transakcyjne współpracy i powoduje, że bardziej korzystna staje się współpraca z innymi niż wykonywanie wszystkiego samemu. W efekcie – tak, jak przewidywał R.H. Coase – zwiększa się zakres

korzystania z outsourcingu oraz liczba partnerów i sojuszy. W 2000 roku R.H. Coase stwierdził, że dzięki współczesnym technologiom wzrośnie liczba małych organizacji, a duże będą stawać się jeszcze większe, a to dzięki temu, iż mogą koncentrować się na podstawowych działaniach (*concentrate on core activities*) i powierzać innym to, czego same nie mogą dobrze zrobić (*contract out what they can't do well*)<sup>26</sup>.

### Uwagi końcowe

Oddziaływanie wskazanych powyżej czterech czynników powoduje między innymi, że administracja publiczna z biurokratycznej hierarchii staje się splotem umów czy administracją sieciową, a niektóre organy administracyjne stają się *de facto* organami zarządzającymi umowami (*contract management agencies*). Dobrym przykładem takiego organu jest amerykańska agencja rządowa the National Aeronautics and Space Administration – NASA. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku NASA prawie wszystkie swoje działania związane z projektowaniem, budową, startem, utrzymaniem i lądowaniem wahadłowców przekazała megakontraktorowi (the United Space Alliance – USA). USA i jego olbrzymia sieć subkontraktorów wykonywali niemal wszystkie prace w programie wahadłowca, zużywając 90 procent jego budżetu. Dzisiaj NASA korzysta z sieciowych partnerów w jeszcze większym zakresie<sup>27</sup>.

Zauważyć jednak należy, że model administracji jako splotu kontraktów oraz administrowanie przez sieć wymaga od administracji publicznej opanowania wielu nowych umiejętności, w tym umiejętności organizacyjnych pozwalających stworzyć właściwą sieć i zapewnić odpowiedzialność jej uczestników. Brak zdolności zarządzania sieciowymi partnerami, nie mówiąc już o braku zdolności realizacji zadań publicznych przez samą administrację, może narazić państwo na poważny zarzut pustego państwa (*hollow state*)<sup>28</sup>. Stałym koniecznym warunkiem efektywności administracji jako splotu umów oraz administrowania przez sieć jest w szczególności wzajemne zaufanie sieciowych partnerów wyrastające z akceptacji celu, dla którego podejmuje się współpracę i którego osiągnięcie przyniesie korzyść wszystkim.

Oczywiście sprawą trudną do rozstrzygnięcia na obecnym etapie, a najzupełniej fundamentalną dla administracji przyszłości, jest zakres i tempo realizacji modelu administracji jako splotu umów. Ważną polityczną wskazówkę w tym kontekście znajdujemy w wyważonym stanowisku J. Bocia, dotyczącym korzystania z umów przez inteligentną



administrację: „Administracja inteligentna nie odchodzi z pól dotąd zajmowanych wyłącznie dlatego, by odejść, bo na przykład nowa doktryna ustrojowa widzi w tym miejscu usługi oparte na stosunkach cywilnoprawnych. Jeśli natomiast stosunki cywilnoprawne lepiej zapewnią realizację publicznych interesów obywateli inteligencja administracji objawi się w gruntowaniu takiego przejścia”<sup>29</sup>.

<sup>1</sup> Zob. K. Walsh, *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan Press, New York 1995, s. XVIII. Por. Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze 2004, D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 281 i n. oraz M. Swora, *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, rok LXVII, zeszyt 4, s. 149 i n.

<sup>2</sup> Zob. S.E. Finer, *The History of Government: Ancient Monarchies and Empires*, vol. 1, Oxford University Press 1999, s. 351.

<sup>3</sup> Zob. S. Goldsmith, W.D. Eggers, *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, Washington 2004, s. 10.

<sup>4</sup> Zob. D.F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, The Brookings Institution, Washington 1993, s. 4.

<sup>5</sup> Zob. P.W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press 2003.

<sup>6</sup> Zob. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, edited by L. Salamon, Oxford University Press 2002 oraz J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r., redakcja naukowa E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469 i n.

<sup>7</sup> Zob. J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, (w:) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 361.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 39, poz. 311 ze zm.

<sup>9</sup> W sytuacji zagrożenia, jakie przedstawiają sobą zdecentralizowane, niepaństwowe organizacje, takie jak Al Kaida czy kartele narkotykowe, sieciowe podejście wydaje się jedynym gwarantem narodowego bezpieczeństwa. Jak mówią J. Arquilla i D. Ronfeldt z RAND Corporation: Siatkę zwalczą się siecią (*It takes a network to fight a network*).

<sup>10</sup> Zob. E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania...*, s. 315 i n. oraz E. Knosala, *Perspektywy biurokracji (szkic z nauki administracji)*, (w:) *Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006, redakcja naukowa J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006, s. 279 i n.

<sup>11</sup> Zob. E. Bardach, *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, The Brookings Institution, Washington 1998.

<sup>12</sup> Zob. m. in. T. Ling, *Delivering Joined Up Government in the UK. Dimensions, Issues and Problems*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe”, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, nr 2/2003, s. 203 i n.

<sup>13</sup> U.K. Cabinet Office, *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*, U.K. Performance and Innovation Unit, London, December 2000.

<sup>14</sup> „Observer” 1998, May 31.

<sup>15</sup> O sieciach tych traktuje mój referat *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 207 i n.

<sup>16</sup> Niektóre kraje reprezentowane są przez dwa organy ochrony konkurencji. Szczegóły zob. na stronie Sieci: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/home>

<sup>17</sup> Zob. G. Roebing, S. A. Ryan, D. Sjöblom, *The International Competition Network (ICN) two years on: concrete results of a virtual network*, EC Competition Policy Newsletter 2003, nr 3, s. 37 i n.

<sup>18</sup> Pierwsza konferencja odbyła się w 2002 r. w Neapolu, kolejne w Merida w Meksyku, w Seulu, w Bonn, w Cape Town oraz w Moskwie (następne zostały zaplanowane w Japonii oraz Szwajcarii). Materiały z konferencji dostępne są na stronie <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/library/conference>.

<sup>19</sup> R. Hummel, *The Bureaucratic Experience*, St. Martin's, New York 1977, s. 24-25. Podobnie i bardzo celnie M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York 1980, s. 54 i n. oraz 140 i n.

<sup>20</sup> Zob. M.J. Horn, *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, New York 1995. Zdaniem noblisty H.A. Simona, istotnym warunkiem pozwalającym połączyć organizacyjne działania ze społecznymi potrzebami jest to, aby organizacje korzystały wyłącznie z tych zasobów, do przyznania których potrafią nakłonić społeczeństwo (przez rynek lub demokratyczne procedury) w zamian za świadczone przez siebie usługi, zob. tenże, *Why Public Administration?*, *Public Administration Review* 1998, no. 58, s. II.

<sup>21</sup> Cytuję za: L.E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House, Chatham 1996, s. 86.

<sup>22</sup> A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Government Printing Office, Washington 1993, s. 6.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Zob. tegoż, *The Nature of the Firm*, (w:) R.H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press 1990, s. 33 i n.

<sup>25</sup> Zob. na przykład J.K. Liker, *Droga Toyoty. 14 zasad zarządzania wiodącej firmy produkcyjnej świata*, przekł. G. Łuczkiwicz, MT Biznes, Warszawa 2005.

<sup>26</sup> Zob. B. Tedashi, *Coase's Ideas Flourish in the New Economy*, „New York Times” 2000, October 2.

<sup>27</sup> Jak 25 sierpnia 2006 r. powiedziała dyrektor wykonawczy Programu Konstelacji S. Hilding: „Pod koniec tego miesiąca ogłosimy wybór wykonawcy, który zbuduje CEV (Crew Exploration Vehicle) – następcę wahadłowców. W zeszłym tygodniu ogłosiliśmy wybór dwóch prywatnych partnerów w programie COTS (transport załogi i ładunków do stacji kosmicznej – przyp. red.), którym NASA przekaze ok. 500 mln dolarów na rozwój technologii. (...) po dwustopniowej selekcji wybraliśmy dwie z dwudziestu propozycji. My zapewniamy wybrańcom kapitał początkowy, oni zaś są odpowiedzialni za znalezienie reszty środków niezbędnych do uruchomienia systemów, nad którymi pracują. Wybraliśmy dwa systemy, które naszym zdaniem mają największą szansę powodzenia, zarówno od strony technicznej, jak i biznesowej (celem NASA jest stworzenie komercyjnych środków transportu na orbitę i do stacji kosmicznej, z których agencja będzie korzystała jako tylko jeden z klientów, aby móc się skoncentrować na tym, co jest poza niższą orbitą okołoziemską i przygotować się do lądowania na Księżycu czy do podróży na Marsa – JS). Jeden nosi nazwę SpaceX, drugi RpK. To całkiem nowe podejście. Zwykle agencja określa szczegółowe specyfikacje i wymagania techniczne, potem przejmuje wyprodukowany przez kontrahentów sprzęt i infrastrukturę na własność. W tym przypadku NASA przedstawiła jedynie ostateczne cele, pozostawiając decyzje dotyczące konstrukcji i działania systemu prywatnym partnerom. Agencja ma ograniczony budżet na inwestycje, więc zachęciła ich do samodzielnego szukania źródeł finansowania, jednocześnie umożliwiając późniejszą sprzedaż usług transportowych innym”, *Na Księżyc i dalej. Czy możliwa jest prywatyzacja międzynarodowej stacji kosmicznej? Z Suzanne Hilding rozmawiał Piotr Gillert*, „Rzeczpospolita”, nr 198 (7492) z 25 sierpnia 2006 r.

<sup>28</sup> Zob. między innymi *Governance and Performance. New Perspectives*, edited by L.E. Lynn Jr., C. Heinrich, C.J. Hill, Georgetown University Press 2000 oraz R.A.W. Rhodes, *What is New about Government and Why does it Matter?* (w:) *Governing Europe*, edited by J. Hayward, A. Menon, Oxford University Press 2003, s. 61 i n.

<sup>29</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 366.