

HYBRYDYZACJA SEKTORA PUBLICZNEGO¹

Barbara Czarniawska i Rolf Solli

hybryda

1. połączenie w jedną całość różnych części, składników, wykluczających się gdy funkcjonują oddzielnie;
2. w biologii:
 - a) krzyżówka odmian, ras lub gatunków roślin; hybryd;
 - b) międzygatunkowy mieszaniec zwierzęcy; bastard;
3. wyraz, neologizm złożony z elementów należących do dwóch różnych języków;
4. figura heraldyczna przedstawiająca nieistniejące zwierzę będące połączeniem zwierząt istniejących, np. gryf (lew ze skrzydłami)
(<http://sjp.pl/hybryda>)

Słowa zmieniają znaczenie, zwłaszcza kiedy są stosowane jako metafory, ale nawet wtedy niosą w sobie ślady pierwotnego znaczenia (Wierzbicka, 2013). To pewnie dlatego amerykański filolog Minton Warren przestudiował dogłębnie etymologię słowa "hybryda" i doszedł do wniosku, że było to słowo łacińskie, i że Rzymianie rozumieli "under *hybrida* strictly speaking, the progeny of a wild boar and a sow" (Warren, 1884: 501). Trzeba podkreślić, że Warren zainteresował się etymologią tego słowa właśnie w okresie, który jest zazwyczaj postrzegany jako początek ery zwanej "nowoczesnością". Wrócimy do tego zbiegu okoliczności.

¹ Artykuł ten w wersji szwedzkiej ukazał się w *Nordiske Organisasjonsstudier*, 2016, 18(2): 23-36. Tłumaczyła Barbara Czarniawska.

Od czasów Rzymian słowo *hybryda* używane było w wielu innych znaczeniach, jak to widać z powyższego cytatu ze Słownika Języka Polskiego. W zależności od kontekstu słowo może nabierać wydźwięku negatywnego lub pozytywnego. Wśród wielu definicji spodobała nam się szczególnie jedna, jako najbliższa tematyce którą chcemy poruszyć. Hybryda to mianowicie również typ monety, zwanej także mułem (który jest krzyżówką konia i osła), a której awers i rewers został wybity stemplami przeznaczonymi dla różnych monet. Rzecz w tym, że i my będziemy omawiać "stemplowanie" organizacji sektora publicznego wzorami które pochodzą z różnych krajów i różnych typów organizacji.

Zacniemy od krótkiej charakterystyki fenomenu "hybrydyzacji" tak, jak został on przedstawiony w naukach społecznych. Wybraliśmy tu te teorie które postrzegają hybrydyzację jako konsekwencję modernizacji, a nie te, które widzą w niej oznakę zmiany porządku instytucjonalnego (np. Streeck i Thelen, 2005; Mahony i Thelen, 2010). Analizy porządku instytucjonalnego są zawsze interesujące, ale nie jesteśmy pewni, czy hybrydyzacja rzeczywiście wskazuje na zmianę tegoż porządku.² Przekonuje nas bardziej idea Latoura (1993/2011) że "projekt modernizacyjny" nadal trwa, i Baumana (2000/2006) charakterystyka współczesnej epoki jako "płynnej nowoczesności". Hybrydyzacja oznacza między innymi zacieranie się granic.

Nowoczesność: Aby móc łączyć, trzeba najpierw podzielić

² Dla ścisłości trzeba jednak dodać, że Streeck i Thelen definiują instytucje jako "reżymy społeczne", a to my używamy terminu "porządek instytucjonalny". Termin "instytucje" jest za wąski dla scharakteryzowania zjawiska hybrydyzacji, a "reżym społeczny" zdecydowanie za szeroki.

Pierwszy podrozdział w książce Bruno Latoura *Nigdy nie byliśmy nowocześni* (1993/2011) nosi tytuł "Mnożą się hybrydy", i opisuje zwykły dzień autora. Bruno czyta gazetę i nie może się nadziwić, jak beztrosko chemia mieszana jest z polityką a biologia ze społeczeństwem. Wieloryby mają wmontowane nadajniki radiowe, a jajka i embriony są zamrażane. Mimo to większość gazet ma ciągle swoje tradycyjne działy: Polityka, Kultura, Sport, Ekonomia – tak jakby były one oddzielnymi częściami świata i życia, sferami które nigdy się nie spotykają. Zdaniem Latoura, "Nowocześni" "wyczyścili" świat oddzielając "kulturę" od "natury", i "ludzi" od "rzeczy". W rzeczywistości jednak są one wszystkie ze sobą pomieszane, tyle, że w tym pomieszonym stanie trudno jest je objaśniać. Nauki społeczne, a w ślad za nimi zarządzanie, zapożyczyły wzorzec postępowania z medycyny sądowej (Douglas, 1986/2010): aby zrozumieć ciało, trzeba je najpierw podzielić na możliwie najmniejsze części i obejrzeć je pod mikroskopem, a dopiero później zastanawiać się, jak są ze sobą połączone.

Kiedy organizm zostanie podzielony na te małe części, jakiś badacz może zauważyć, że można je połączyć nieco inaczej niż poprzednio, i w ten sposób stworzyć nową różę czy nową rasę psa. Ale dlaczego zaraz badacz? Zrobić to może równie dobrze przedsiębiorca lub – czemu by nie? – polityk lub administrator. W ten sposób powstaną nowe produkty, nowe formy organizacji, i różne inne "hybrydowe zbiorowości", jak to nazwali Çalıskan i Callon (2010, s. 9).

Również historia pokazuje niezbicie, że aby tworzyć hybrydy trzeba najpierw rozłączyć to, co przed wiele lat trzymało się razem. W trakcie badań zarządzania Warszawą w latach 1990-tych Czarniawska (2014) odkryła, że w latach międzywojennych nie było najmniejszego problemu z tym, że usługi w

mieście świadczyły zarówno organizacje prywatne jak i gminne. Jeśli prywatny producent nie dostarczał, czego trzeba, można go było zmienić na gminnego i odwrotnie. Było to możliwe, gdyż między tymi dwoma sferami nie było separacji ideologicznej. Aż do 1997 roku producentem mleka w Rzymie była gmina (Czarniawska i in., 2001). Ideologiczna separacja Sektora Publicznego od Sektora Prywatnego miała swój początek gdzieś pod koniec 19-tego wieku, kiedy to Warrena zaczęły interesować hybrydy, ale rozpętała się na dobre gdzieś w drugiej połowie wieku 20-go.

Już w roku 1940, oznaką wyrafinowania była świadomość tego, że podział prawa na sferę prywatną i publiczną był zupełnie arbitralny. Pewien jestem, że żaden ambitny prawnik z tego okresu nie mógłby sobie wyobrazić, że dychotomia ta będzie nadal obowiązywać czterdzieści lat później; ba, że będzie się pogłębiać³. (Horwitz, 1982: 1426-1427)

Może to jednak nie było "już", ale "ciągle jeszcze" w 1940-tym kiedy ludzie zdawali sobie sprawę z tego, jak arbitralny był ten podział. Nie wykluczone, że to druga wojna światowa przyczyniła się zarówno do wzmożonej separacji i hybrydyzacji, jako że ta druga zawsze idzie w ślad za tą pierwszą (Latour, 1993/2011). W zależności od tego, jaka ideologia dominowała, przedstawiano to jedną, to drugą sferę jako bardziej zaawansowaną, ale zawsze obydwie jako bardzo różne. Kiedy separacja była gotowa, można było przystąpić do hybrydyzacji. W czasach "płynnej nowoczesności" (Bauman, 2000/2006) hybrydyzacja należy do normy, i jest nawet powodem wezwań do nowego "oczyszczania".

³ "By 1940, it was a sign of legal sophistication to understand the arbitrariness of the division of law into public and private realms. No advanced legal thinker of that period, I am certain, would have predicted that forty years later the public/private dichotomy would still be alive and, in anything, growing in influence"

W dalszym ciągu tego tekstu opisujemy dwa okresy w których hybrydyzacja była bardzo widoczna: lata 1990-te i 2000-ne. Na koniec charakteryzujemy krótko czasy obecne, i zastanawiamy się nad tym, co przyniesie przyszłość.

Lata 1990-te: W sektorze publicznym pojawiają się hybrydy

Publiczne wymieszane z prywatnym

Na początku lat dziewięćdziesiątych sektor publiczny stał w Szwecji pod prężaniem (Czarniawska, 1997). Nie był w tym osamotniony; można by nawet sądzić, że Szwecja stworzyła sobie kryzys, aby nadążyć za modą. Początków tej mody szukać najpewniej należy w USA pod rządami Reagana i tak zwanej Komisji Grace (*the Private Sector Survey on Cost Control*) z 1992 roku. Downs i Larkey tak oto podsumowali raport Komisji, który stwierdzał:

1) że sektor prywatny jest dużo bardziej efektywny niż sektor publiczny i zawiera w sobie całą mądrość zarządzania, 2) że sektory prywatny i publiczny są wystarczająco do siebie podobne, tak że ten drugi może zostać dramatycznie zreformowany przez wprowadzenie technik z tego pierwszego, i 3) że dawne reformy nie mają nic do powiedzenia obecnym reformatorom⁴ (1986, s. 219)

Idee te spodobały się bardzo Margaret Thatcher, a z Wielkiej Brytanii przywędrowały powoli do Szwecji, gdzie ogłoszono "Śmierć modelu

⁴ "(1) that the private sector is far more efficient than the public sector and is the repository of all management wisdom, (2) that the public and private sectors are similar enough that the former can be dramatically transformed by techniques imported from the latter, and (3) that the reform efforts of the past have little to teach the present-day reformers".

szwedzkiego" (Laurin, 1990). Nowa Zelandia stała się dla wielu krajów źródłem inspiracji, ale dla Szwecji modelem pozostała Anglia (Solli i in., 2005). Naśladownictwo było tak entuzjastyczne, że Christopher Hood, który wylansował termin *new public management* (NPM) twierdził w r. 1995, że Szwecja podchwyciła nowe idee wcześniej i zrealizowała je w większym stopniu niż jakikolwiek inny kraj. Jednak Ståhlberg (1999), który porównał gminy szwedzkie z fińskimi, przyznał palmę pierwszeństwa tym drugim. Nie pozostawia jednak wątpliwości fakt, że lata 1990-te charakteryzowała w Szwecji pogoń za nowymi tożsamościami, które miały różnić się od poprzednich (kiedy to jakoby administracja zajmowała się głównie nadzorowaniem), i które miały wzorować się na sektorze prywatnym.

Na początku szło to bardzo dobrze: gminy zamieniały swoje zarządy w przedsiębiorstwa, spekulowały na rynku walutowym, porzuciły biurokratyczny język na rzecz języka swoich klientów, i tak dalej. Wkrótce jednak zaczęły się komplikacje, głównie w procesie tworzenia przedsiębiorstw. Oto parę przykładów z badań prowadzonych w Małej Wsi i Wielkim Mieście w tych właśnie czasach (Czarniawska, 1997). W Małej Wsi zdecydowano że Zarządy Polityki Lokalowej, Rozwoju Gospodarczego oraz Mienia Miasta staną się przedsiębiorstwami.

Podstawą jest tu ogólna zmiana w sektorze publicznym, gdzie tworzenie przedsiębiorstw stało się bardzo popularne. Poza tym dwa z tych zarządów nie miały swoich pracowników, tylko kupowały usługi od gminy, co wytwarzało taki jakiś ogólny handel gdzie nie wiadomo było, jak oceniać rezultaty. Teraz uważa się również, że poprawi się efektywność. Jak, nie wiem dokładnie (...) ale mam nadzieję, że tak będzie (Dyrektor Ekonomiczny, w: Czarniawska, 1997: 101)

W pierwszym rządzie to zarządy które miały oczywiste koszty i dochody były

przekształcane w przedsiębiorstwa. Wyglądało to na bardzo proste, zwłaszcza, że pomocą służyło Stowarzyszenie Gmin Szwedzkich, jak organizacja się wtedy nazywała⁵.

Założyć przedsiębiorstwo jest bardzo łatwo! Kupujesz standardowy formularz który zawiera wszystkie elementy niezbędne dla zarejestrowania spółki, i tak właśnie wszyscy robią. Ale teraz Stowarzyszenie Gmin Szwedzkich wprowadziło nowe paragrafy które dotyczą zarządzania mieniem. Jest tam coś zupełnie nowego, a mianowicie „Zasady tworzenia przedsiębiorstw” o których decyduje Rada Miejska. Gmina staje się wyłącznym właścicielem i Rada ma mieć pełny wpływ w działalność przedsiębiorstwa (ibid.).

„Zasady” nazywają się teraz „Dyrektywy dla właścicieli”, ale trudności i komplikacje na które natknęła się Mała Wieś pozostają aktualne do dzisiaj. Życie hybryd nie jest łatwe. Mała Wieś otrzymała najpierw wskazówki, jak legalnie uniknąć podatku, jeśli zaczekają z tworzeniem przedsiębiorstw do 1991, kiedy to rząd państwa planował przeprowadzić reformę podatkową (która też nie poszła najlepiej). Komplikacje prawne mnożyły się z dnia na dzień. Trzeba było znaleźć wolną nazwę (a prawie wszystkie gminy miały te same zarządy), potem pogodzić prawa dotyczące gmin z prawami dotyczącymi spółek akcyjnych (w tej sprawie nawet Stowarzyszenie Gmin było zmuszone zmienić swoje rekomendacje), a również rozwiązać odwieczny problem związany z lokalami: konserwacja. Technicy już od dawna twierdzili, że gmina powinna wziąć pożyczkę na parę milionów, ponieważ budżet na konserwację zmniejszał się co roku, co oznaczało zubożenie kapitału. Ale teraz to przedsiębiorstwo stawało się odpowiedzialne: „Jako przedsiębiorstwo, musimy dopilnować, żeby gmina nam szybko zapłaciła.

⁵ Od 2005 jest to Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych.

Natomiast gmina będzie się oczywiście ociążać z płaceniem jak długo się da.”
(ibid.).

Nastąpił okres „twardych negocjacji” i „dziwnych interesów”: gmina kupowała i sprzedawała różne nieruchomości, nie tylko w Małej Wsi. Opinie były podzielone. Niektórzy byli pełni entuzjazmu i przyjmowali nowinki z sektora prywatnego z otwartymi ramionami: wreszcie będzie sensowny system płac, motywacja do pracy wzrośnie. Krytycy wskazywali na galopujący wzrost roboty papierkowej, konflikty ze związkami zawodowymi, obrażonych pracowników którzy musieli przenegocjować swoje pensje, i zmiany małe ale śmieszne: radny który przedtem przychodził na zebrania w dżinsach i chodakach przychodził teraz w garniturze z krawatem.

Wielkie Miasto, jak można się było spodziewać, miało większe kłopoty. Podjęto decyzję aby otworzyć centralne konto w jednym z banków, aby można było koordynować płynne środki finansowe („Wszystkie wielkie korporacje mają taki system”). Niestety firma telefoniczna podłączyła najpierw system do niewłaściwego budynku: kiedy błąd został naprawiony, przestały funkcjonować telefony i urwało się połączenie między różnymi bazami danych. Kiedy już wszystkie trudności techniczne zostały usunięte, jedno z większych przedsiębiorstw gminnych odmówiło przyłączenia się do systemu. Dyrektor Ekonomiczny podśmiewał się, że byli bardziej prywatni niż sam prywatny sektor. Dodał, że ci sami radni mówią co innego na zebraniu Rady Miejskiej, a co innego na zebraniu Rady Nadzorczej przedsiębiorstwa.

Naśladownictwo przedsiębiorstw sektora prywatnego było raczej mechaniczne, i prowadziło do zamieszania w sprawie tego, czemu właściwie mają służyć przedsiębiorstwa gminne: zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, czy

zwiększaniu zysków i zmniejszaniu kosztów? Te dwa cele okazały się łatwe do połączenia w teorii – cóż może być lepszego niż efektywne przedsiębiorstwo które tanio i skutecznie obsługuje mieszkańców gminy? – ale trudne w praktyce. Dyskusja o tym, czy szkoły i przychodnie mogą dążyć do zwiększenia zysku trwa do dzisiaj.

Tworzenie przedsiębiorstw nie uprościło też działalności gminy – ani w aspekcie produkcji usług, ani też zarządzania finansami. Przedsiębiorstwa będące własnością gminy muszą dostosować się do dwóch zestawów przepisów prawnych, które nierzadko są ze sobą sprzeczne. Jednak zasady rynkowe wydają się być jedynym prawomocnym rozwiązaniem w latach 2010-tych. Trzeba jednak pamiętać, że prawdziwym celem działalności rynkowej jest monopol, chociaż w praktyce sprowadza się to tylko do przetrwania. Przedsiębiorstwa prywatne muszą wytwarzać i sprzedawać produkty i usługi, jeśli chcą przetrwać. W przypadku przedsiębiorstw gminnych sytuacja jest odwrotna: one muszą przetrwać, aby dalej produkować usługi dla mieszkańców.

Stare miesza się z nowym

Pod koniec lat 1990-tych badaliśmy zarządzanie miastem w trzech stolicach Europy: Warszawie, Sztokholmie i Rzymie (Czarniawska, 2002). Jako że wszystkie trzy kraje są członkami Wspólnoty, obowiązywało je prawo przetargów publicznych. Wszystkie trzy miasta wprowadziły je w 1994, ale każde w swoim wydaniu. Nasze badania wykazały, że reforma ta, zamiast rozwiązać dawne problemy, nadała im tylko nową formę.

W Warszawie słowa takie jak prywatyzacja, tworzenie przedsiębiorstw i „urynkowanie” były interpretowane pozytywnie: wszystkie one sygnalizowały

zmianę ustroju. Radni i administracja mieli nawet szczególne oparcie i pomoc z Brukseli, szczególnie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB). Wszystkie przetargi odbyły się zgodnie z przepisami, ale uczestnicy nie zawsze byli zadowoleni. Zachodnie firmy które przegrały, zrobiły to co zwykle: odwołały się do rządu. Ministerstwo, też jak zwykle, stanęło po ich stronie, i do pomocy przywołało media. Nowa Rada Miejska anulowała kontrakt i obiecała ogłosić nowy przetarg. Zwycięzca poprzedniego zagroził, że poda ich do sądu. Skutek była taki, że nowe stacje metra otwarte były bez bramek, bo to o nie chodziło w przetargu.

Również w Rzymie przetarg związany był z ruchem drogowym, ale chodziło nie o metro, a o „super tramwaj”. Zamiast nowych, wspaniałych pojazdów, nowa linia musiała być obsługiwana przez stare tramwaje, ponieważ sąd rejonowy anulował kontrakt na produkcję nowych. Nasi rozmówcy z zarządu miasta skomentowali sprawę mówiąc, że pieniądze, które kiedyś szły na łapówki, idą teraz do kieszeni adwokatów, a rezultat jest taki sam.

Inny problem typowy dla miasta Rzymu to uczestnicy przetargów którzy oferowali tak niskie ceny, że nikt nie mógł z nimi konkurować, co zdarzało się szczególnie w budownictwie. Wyjaśnienie niskich cen było dwojakie: przedsiębiorcy ci zatrudniali imigrantów (często na czarno), a potem rozpoczynali prace w jednym miejscu, przerywali je po dniu lub dwóch i przenosili się na inne miejsce. Ponieważ prace były rozpoczęte, nie można było zrobić nic innego, jak tylko czekać, aż wrócą.

W Sztokholmie nie było tego typu „starych problemów”, ale był dylemat który można nazwać odwiecznym: tanio czy dobrze? koszty czy jakość? Administratorzy byli całkiem przekonani że jeśli jedno, to nie drugie. W tym

samym czasie znany adwokat wysłał tekst do lokalnej gazet w Goteborgu. Tytuł brzmiał: „Nieefektywne przetargi publiczne” (GP, 1999-05-03). Twierdził tam, że Szwecja mogłaby zaoszczędzić 20-25 miliardów koron rocznie gdyby przetargi były efektywne i uczciwe. Na dowód przytaczał przykłady sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, które poprzednio opierały się przed stosowaniem przetargów.

Rozpętała się dyskusja. 22 maja dwóch dziennikarzy opublikowało w tej samej gazecie artykuł „Tak marnuje się pieniądze podatnika. Gminne przedsiębiorstwa i administracja olewa przepisy prawne” (Ismo i Svensson, 1999). Autorzy artykułu twierdzili, że „między 1994 i 1997 prawo wymagające przetargów publicznych pozwoliło zaoszczędzić trzy miliardy koron”. Nie było wiadomo, jak obliczona została ta cyfra. Nikt też nie wspomniał kontrastu między kosztami i jakością. Artykuł zawierał listę (ośmieszających) wyjaśnień oferowanych jakoby przez urzędników gmin którzy nie ogłosili przetargu publicznego:

- “- Mieliśmy z nim dawną umowę, i nie przyszło nam do głowy, że potrzebny jest nowy kontrakt. Owszem, kontrakt był na kilka milionów.
- Mieliśmy zamiar przeprowadzić publiczny przetarg według wszystkich reguł gry, ale nie było na to czasu.
- Tak czy inaczej nie wybralibyśmy innego konsultanta. On był świetnie wprowadzony w sprawę.
- Nie ma sensu ogłaszać przetargu dla całej Wspólnoty, chociaż powinniśmy, kiedy projekt jest droższy niż jest to przewidziane w przepisach. Tak czy inaczej, nikt z zagranicy się nie zgłosi.
- Mamy dawne umowy z dwoma konsultantami, którzy naszym zdaniem są dobrzy. Używamy ich zawsze. Nie ma potrzeby szukać dalej.
- Pierwsze zamówienie u tego konsultanta było tak tanie, że nie było powodu, żeby ogłaszać przetarg. Potem zaczęło być drożej, ale nie mogliśmy tego wiedzieć, od samego początku. Wylądowaliśmy w rękach [sic] tego konsultanta.

- Zatrudniłszy byłego polityka/urzędnika którego dobrze znamy. Bez przetargu, ponieważ wiemy, że zna dobrze tę robotę” (GP, 1999-05-22, s.5)

Dla autorów były to prześmieszne przykłady gminnej obłudy; dla nas argumenty te miały dużo sensu. Ograniczymy się tutaj to do dwóch komentarzy. Po pierwsze, nawet jeśli dziennikarze twierdzili, że gminy “lekcewały prawo”, większość przykładów dotyczyła konsultantów, i w większości krajów Wspólnoty konsultanci byli wyłączeni z tego prawa (sformułowanie z Brukseli pozwalało na daleko idące interpretacje prawa). Jest lepsza podstawa aby twierdzić, że konsultanci są “nadużywani” w sektorze publicznym. Raport Aartojärvisa (2012) o usługach konsultanckich w naszym regionie (Västra Götaland) donosił, że w jednym roku region wydał 445 milionów koron na usługi konsultantów: doprawdy trochę dużo. Po drugie, kiedy argumenty takie stosowane były w odniesieniu do dostawców usług, znane nam z naszych wywiadów, były bardzo przekonujące.

Jest, i było, wiele prób oceny skutków hybrydyzacji w sektorze publicznym. Jak łatwo zgadnąć, rezultaty są mieszane (Bel, Brown & Warner, 2014). Bardzo często jednak widać, że oceniający są zwolennikami “czystych” rozwiązań, które rzadko spotyka się w praktyce. Interesujące jest to, że prywatyzacja nie była postrzegana jako hybrydyzacja, tylko jako przejście od jednej “czystej” formy do drugiej.

Rozmaitość hybryd w latach 2000-tych

Jak zwrócili uwagę Hasenfeld i Gidron (2005), hybrydyzacja jest szczególnie

widoczna w sektorze non-profit, który wypełniony jest „multi-purpose hybrid organisations” (s.98). Typowe jest to, że te cele są wielorakie – to samo zjawisko widać w sektorze prywatnym, gdzie przedsiębiorstwa mają teraz udowodnić swoją „społeczną odpowiedzialność”, czego sektor publiczny robić nie musi. Sektor publiczny nie hybrydyzuje swoich celów, ale środki, jakimi ma je osiągnąć.

Hasenfeld i Gidron byli rozczarowani brakiem przekonującej teorii hybrydyzacji, i oferowali szereg interesujących wniosków. Ponieważ jednak badali tylko „trzeci sektor”, nie brali pod uwagę aspektów ekonomicznych. Zrobili to (2014), podkreślając, że wiele przypadków hybrydyzacji to właśnie krzyżowanie organizacji nastawionych na zysk i tych non-profit. Hybrydy takie usytuować można na granicy wprowadzonej przez Habermasa (1989/2007) między sferą publiczną i prywatną. Próba teoretyzacji zjawiska podjęta przez Jägera i Schröera opiera się na pojęciu tożsamości. Autorzy nie zdają sobie jednak sprawy z tego, że samo pojęcie tożsamości wylansowane było razem z nowoczesnością (patrz np. Buruma, 2002; Brooks, 2005). Jäger i Schröer zakończyli swoje rozważania typologią „tożsamości organizacyjnych”, gdzie hybrydy są jednym z typów.

Typologie są bardzo popularne w literaturze ostatnich dziesięcioleci, i ten fakt jest dodatkowym dowodem rosnącej różnorodności – organizacji i podejść badawczych. Stefan Grohs (2014) badał hybrydyzacje w niemieckim sektorze publicznym i wyróżnił trzy typy: hybrydyzację sektorów (krzyżówki między sektorem publicznym i prywatnym), hybrydyzację systemów rządzenia (mieszane style przywództwa) i hybrydyzację metod zarządzania (wewnątrz organizacji). Nasza propozycja typologii hybryd w szwedzkim sektorze

publicznym nie ma ambicji teoretycznych (typologie nie są teoriami), ale między innymi ambicję wykazania – przez anglojęzyczne nazwy – że hybrydyzacja ta miała miejsce pod “stemplem” innowacji wylansowanych w krajach anglojęzycznych (USA, Wielka Brytania, Nowa Zelandia). Oto nasza lista:

- tworzenie przedsiębiorstw (*incorporation* – gminy lub państwo są jedynymi właścicielami, choć przedsiębiorstwa zarządzane są według zasad rynkowych);
- mieszane dostawy (*mixed deliveries* albo *mixed market contracting*); usługi dostarczane są zarówno przez dostawców prywatnych jak publicznych;
- współpraca między gminami (*inter-municipal cooperation*), w której biorą udział również organizacje non-profit;
- PPP (*private-public partnership*), partnerstwo publiczno-prywatne.

Wygląda na to, że PPP-y są najbardziej popularne i przyciągają najwięcej uwagi – badaczy i mediów. Lohmann i Rötzel (2014) przejrżeli całą dostępną literaturę i doszli do wniosku, że PPP-y, o ile dobrze funkcjonują, mają naprawdę szansę zwiększenia efektywności sfery publicznej. Niestety często kończą się klęską, gdyż większość PPP-ów jest tworzonych w celu zarządzania publiczną infrastrukturą (czego koleje w Anglii i Szwecji są smutnym przykładem), po czym okazuje się, że zadanie to jest bardziej skomplikowane niż twórcom PPP-a to się wydawało. Nawet wtedy, gdy PPP jest kontynuowane, oryginalny kontrakt musi być ciągle negocjowany na nowo. Te ciągłe negocjacje są konieczne, gdyż niemożliwe jest sformułowanie umowy która przewidzi wszystkie możliwe okoliczności którym PPP będzie musiało sprostać w dłuższym okresie czasu.

Kiedy nadchodzi czas nowych negocjacji, strona prywatna ma tendencję

do oportunistycznych zachowań, co martwi bardzo publicznych kontrahentów, a zwłaszcza ich klientelę. Wtedy właśnie, różnice celów stają się bardzo widoczne (Lohmann i Rötzel, 2014). Podczas gdy celem organizacji publicznych jest zwiększenie dobrobytu obywateli, celem organizacji prywatnych jest zwiększenie ich własnego dobrobytu, tzn. zwiększenie zysków.

Badania Lohmanna i Rötzela pokazały jednak, że możliwe są wyjątki. Jednym z typów badanych przez nich organizacji było PPP w którym niemieckie federalne Ministerstwo Obrony było zarówno głównym właścicielem i głównym klientem. W takiej sytuacji główny właściciel mógł zarządzać PPP-em tak, aby odpowiadało to interesom klienta. Grohs (2014) zgodził się z tym wnioskiem, ale jego zdaniem był to przykład de-hybrydyzacji, to jest powrotu do form czystych⁶.

Jest na tę sprawę wiele poglądów. Markström i Karlsson (2013) badali różne organizacje non-profit zajmujące się problematyką zdrowia psychicznego w Szwecji. Znaleźli tam typ hybrydy gdzie działalność polityczna zmieszana była z działalnością społeczną, a więc jeszcze jeden typ mieszanki. Christensen i Lægreid (2011) doszli do podobnych wniosków badając hybrydy w Norwegii: ich liczba i rodzaje ciągle rosną. Ich zdaniem ma to związek z okresem który nazywają "post-NPM" – menadżerializm przegrał, więc organizacje poszukują nowych dróg, reagując na różne impulsy ze środowiska. Nie wystarczy udawać biznes, trzeba dokładnie sprawdzić, jakie są efekty danej działalności, co prowadzi do ciągle nowych mieszanek.

Albalade, Bel i Fageda (2014) badali zjawisko które określili mianem

⁶ Grohs nie używał terminu „formy czyste” ponieważ wydaje się nie znać teorii Latoura. Jego zdaniem, rosnąca hybrydyzacja to konsekwencja "the diminishing primacy of the state and the hollowing out of hierarchical management" (2014:1429) – interesująca hipoteza, ale trudno ją przetestować.

“częściowej prywatyzacji” lotnisk w Europie. Napotkali tam zarówno PPP-y jak i mieszane dostawy. Ich wnioski były pozytywne w tym sensie, że nie znaleźli dowodów na to, że przyczyną wyboru formy dostawy usług była ideologia. Decyzje podejmowane były pragmatycznie, z uwzględnieniem interesów właścicieli prywatnych i publicznych. Ponieważ te interesy zmieniały się wraz ze zmianą okoliczności, zmieniały się też formy dostaw. Wielkie lotniska, które nie miały w pobliżu konkurentów, były prywatyzowane częściej niż inne. To samo zaobserwowano w krajach z dużym długiem państwowym. Rzadziej prywatyzowano lotniska które traktowane były jako zasoby strategiczne dla państwa. Najwięcej prywatyzacji miało miejsce w Wielkiej Brytanii. Z czasem zobaczymy, czy rosnąca tam krytyka NPM (patrz np. Lapsley, 2009; Hood i Dixon, 2015) doprowadzi do zmian.

Hybrydy dziś i jutro

Zdradliwe granice

Thomas Lennerfors zauważył w swoim przeglądzie badań organizacji poświęconych tematowi korupcji, że “we wszystkich definicjach korupcji widoczna jest dychotomia publiczne/prywatne, i że korupcja zawsze znaczy, że ta granica została w jakiś sposób przekroczona” (cytat w Amnå i in., 2013:147). Sprawy komplikują się jeszcze bardziej kiedy uwzględni się jeszcze inne znaczenie dychotomii publiczne/prywatne: wspomniana już dychotomia sugerowana przez Habermasa, wprowadzająca granicę nie między sektorami, ale między sferami, publiczną i prywatną (Habermas, 1989/2007). Znaczenia te są

bliskie sobie, ale nie identyczne. Producenci usług w sektorze publicznym wkraczają w prywatną sferę życia obywateli, ale nie mają prawa podążać za własnym prywatnym interesem. Ale nawet tu granice nie są jasne, jak to widać we wspomnianej wyżej debacie o tym, czy prywatni producenci usług dla obywateli mają prawo do zysku.

W naukach politycznych klasyfikuje się definicje granicy między prywatnym i publicznym w zależności od tego, czy wychodzą one z założenia o publicznym interesie, usługach publicznych, czy też z założenia o decydującej roli rynku (jak to robią ekonomiści). Te pierwsze są interesujące, gdyż koncentrują się na konsekwencjach skorumpowanych działań. Niektóre działania szkodzą interesowi publicznemu mimo, że nie są skutkiem korupcji (walka z korupcją może okazać się droga i nieefektywna, podkreślają ekonomiści), podczas kiedy korupcja nie zawsze szkodzi interesom publicznym: granice się zacierają.

Hybrydyzacja trwa

W szwedzkich mediach i oficjalnych dokumentach narzekania w sprawie tworzenie gminnych przedsiębiorstw i tym podobnych przedsięwzięć zawsze kończą się tym, że nie wiadomo, jakich zasad się trzymać. Mimo to hybrydyzacja toczy się dalej. Wystarczy zacytować Komisję Europejską z 27 października 2010: "W kierunku Aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności". Społecznie, ale i ekonomicznie. W Szwecji to nie tylko tworzenie przedsiębiorstw, PPP-ów i innych hybryd: modele skutecznego zarządzania przenoszone są z sektora prywatnego do sektora publicznego (odwrotnie niż to było w latach 1960-tych i 1970-tych).

Hybrydyzacja ma miejsce także w języku: politycy i biurokraci nadal posługują się pustymi i skomplikowanymi frazesami, ale dołączyli do swego repertuaru *pep-talk* i banały typowe dla przedsiębiorstw prywatnych⁷.

Zdradliwych granic jest coraz więcej: wprowadzają je nowe przepisy i prawa, częściej jednak w pewnych dziedzinach, np. konserwacja i inwestycje. Zdradliwa granica biegnie również między inwestycją a konsumpcją, a również inwestycjami i kosztami operacyjnymi. Szwedzkie gminy wciągnęły się w "zarządzanie zyskiem" (Czarniawska i in., 2013) – działalność znana i wcześniej, która jednak nasiliła się po 1997.

Niejasności jest tyle, że często wyjaśnianiem muszą zająć się wyższe instancje. 8 listopada 2010 roku szwedzka Kanclerz Sprawiedliwości wyjaśniła, że nie może się zająć sprawą nagranej rozmowy telefonicznej między dyrektorem przedsiębiorstwa gminnego który starał się powstrzymać kontakt konsultanta z mediami, bo "przedsiębiorstwo gminne nie jest organem administracji". Tymczasem 3 listopada tego samego roku przedsiębiorstwo gminne Mieszkania dla Rodzin zaakceptowało politykę zakupów na podstawie tego, że są „organem administracji upoważnionym do przetargów”. Hybrydy mają wiele nazw.

Komitety, zarządy i przedsiębiorstwa gminne przekraczają również (tam i z powrotem) zdradliwą granicę między pragmatyzmem (zdrowym rozsądkiem, który pozwala im wykonywać ich zadania) i przepisami. Fałszywy krok może oznaczać uchybienie zawodowe, albo nawet łapownictwo i korupcję. Jedno jest

⁷ Na kursie metodologii gdzie analizowaliśmy teksty, jedna z doktorantek przyniosła reklamę przedsiębiorstwa prywatnego, która składała się wyłącznie z łatwo rozpoznawalnych haseł propagandy komunistycznej (Czarniawska, luty 2017).

pewne: zdradliwe granice nie staną się wyraźne same z siebie, i tak długo, jak model medycyny sądowej rządzi nauką, kierownictwem i zarządzaniem, hybrydyzacja będzie trwała. Można by sobie życzyć, aby model ten przestał być aktualny, jak również aby rozplynęła się stara dychotomia między sektorami publicznym i prywatnym, co byłoby możliwe, gdyby politycy i urzędnicy zaczęli definiować "efektywne zarządzanie" z punktu widzenia produkcji usług dla obywateli. Dopóki to jednak nie nastąpi, pracownicy organizacji – prywatnych i publicznych – muszą zaakceptować fakty, że niepewność i niejednoznaczność są nieuniknionymi składnikami procesu organizowania. Zauważyli to już dawno temu James G. March (1979) i Niklas Luhmann (1988), ale praktycy opierają się tej prawdzie. Nawet jednak jeśli będą zmuszeni przyznać rację teoretykom, nie ma wątpliwości co do tego, że globalna gospodarka stała się ostatnimi czasy dużo bardziej złożona, między innymi dzięki proliferacji hybryd.

Bibliografia

- Aartojärvi, Kari (2012) *Granskning av konsultanvändning i Västra Götalandsregionen*. Västra Götalandsregionen, dnr: 22-2012.
- Albalade, Daniel, Bel, Germà i Fageda, Xavier (2014). Beyond pure public and pure private management models: Partial privatization in the European airport industry. *International Public Management Journal*, 17(3): 308–327.
- Amnå, Erik, Czarniawska, Barbara; i Marcusson, Lena (2013) *Tillitens gränser*. Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad.
- Arwidson, Thorulf (1999). Ineffektiv offentlig upphandling. *Göteborgs-Posten*, 3 maj, s. 4.

- Bauman, Zygmunt (2000) *Płynna nowoczesność*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bel, Germà, Brown, Trevor i Warner, Mildred (2014). Editorial overview: Symposium on mixed and hybrid models of public service delivery. *International Public Management Journal*, 17(3): 297–307.
- Brooks, Peter (2005) *The identity paradigm*. Keynote Center for Cultural Sociology Spring Conference, 6–9 maj, Yale University, Yale, CT.
- Buruma, Ian (2002) The blood lust of identity. *New York Review of Books*, 49 (6): 11 april.
- Çalışkan, Koray & Callon Michel (2010) Economization, part 2: a research programme for the study of markets. *Economy and Society*. 39 (1): 1–32.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2011) Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4): 407–423.
- Czarniawska, Barbara (1997) *Narrating the organization. Dramas of institutional identity*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara (2002) *A tale of three cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Czarniawska, Barbara, Mazza, Carmelo i Pipan, Tatiana (2001) *Gestire grandi città. Storie di Roma al passaggio del millennio*. Milano: Franco Angeli.
- Czarniawska, Barbara, Donatella, Pierre; i Solli, Rolf (2013). Help! We have too much money. W: Czarniawska, Barbara i Löfgren, Orvar (red.), *Coping with excess: How organizations, communities and individuals manage overflows*. Cheltenham: Edward Elgar, 45-63.
- Czarniawska, Barbara (2014) *Zmiana kadru. Zarządzanie Warszawą w latach*

1990-tych. Warszawa: SEDNO.

Douglas, Mary (1986/2010) *Jak myślı instytucje?* Warszawa: PWN

Downs, George W. i Larkey, Patrick D. (1986) *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

Grohs, Stephan (2014) Hybrid organizations in social service delivery in quasimarkets: The case of Germany. *American Behavioral Scientist*, 58(11): 1425–1445.

Habermas, Jürgen (1989/2007) *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. Warszawa: PWN.

Hasenfeld, Yeheskel i Gidron, Benjamin (2005) Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations. *Journal of Civil Society*, 1(2): 97–112.

Hood, Christopher (1995) The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3): 93–109.

Hood, Christopher i Dixon, Ruth (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three Decades of reform and change in UK central government*. Oxford: Oxford University Press.

Horwitz, Morton J. (1982) History of the public/private distinction. *University of Pennsylvania Law Review*, 130: 1423–1428.

Isemo, Alf i Svensson, Peter (1999). Så slösas skattepengar bort. Kommunala bolag och förvaltningar struntar i att följa lagen. *Göteborgs-Posten*, 22 maj, s. 5.

- Jäger, Urs P. i Schröer, Andreas (2014). Integrated organizational identity: A definition of hybrid organizations and a research agenda. *Voluntas*, 25: 1281–1306.
- Lapsley, Irvine (2009) New Public Management: The cruellest invention of the human spirit? *ABACUS. A Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, 45(1): 1–21.
- Latour, Bruno (1993/2011) *Nigdy nie byliśmy nowoczesni*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Laurin, Ulf (1990) Den svenska modellen. *Svensk Tidskrift*, 31 december. 323 – 330.
- Lohmann, Christian i Rötzel, Peter G. (2014). Opportunistic behavior in renegotiations between public-private partnerships of the German Armed Forces. *International Public Management Journal*, 17(3): 387–410.
- Luhmann, Niklas (1998) *Observations on modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mahony, James i Thelen, Kathleen (red.) (2010). *Explaining institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- March, James G. (1979) Ambiguity and the engineering of choice. *International Studies of Management and Organizations*, 9: 9–39.
- Markström, Urban i Karlsson, Magnus (2013) Towards hybridization: The roles of Swedish non-profit organizations within mental health. *Voluntas*, 24:917–934.
- Solli, Rolf; Demediuk, Peter; i Sims, Robert (2005) Namesake: On Best Value and other reformmarks. W: Czarniawska, Barbara i Sevón, Guje (red.), *Global ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy*.

Malmö/Köpenhamn: Liber/CBS Press, 30–46.

Streeck, Wolfgang i Thelen, Kathleen (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. W: Streeck, Wolfgang i Thelen, Kathleen (red.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press, 3–39.

Ståhlberg, Krister (1999) Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner under 90-talet – en jämförelse. *Kommunal ekonomi och politik*, 3(1): 7–36.

Warren, Minton (1884) On the etymology of hybrid (Lat. *hybrida*). *The American Journal of Philology*, 5(4): 501–502.

Wierzbicka, Anna (2013) *Imprisoned in English. The hazards of English as a default language*. Sydney: Oxford University Press.