

Piotr Feczko

Akademia im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego

RECENZJA: MARK BEVIR (2013), A THEORY OF GOVERNANCE, CALIFORNIA UNIVERSITY PRESS, BERKELEY

Książka *A Theory of Governance* autorstwa Marka Bevira jest interesującą lekturą dla czytelników zainteresowanych szeroką gamą zagadnień dotyczących zarządzania sprawami publicznymi. Stanowi kolejną pozycję wydawniczą – o zasięgu międzynarodowym – tego autora (dotyczącą *governance*).

Publikacja ma charakter przede wszystkim naukowy. Niewątpliwie można wywody autora książki uznać za służące nowej dyscyplinie – polityce publicznej. Treść książki stanowi prezentacja teorii dzisiejszego *governance*¹ – dokonana w nawiązaniu do szerokiej gamy nauk humanistycznych bądź społecznych (takich jak filozofia, socjologia, nauka administracji lub zarządzanie publiczne).

Większość wywodu autora jest merytorycznie zrozumiała (i użyteczna, także praktycznie) nie tylko dla przedstawicieli świata nauki, ale też dla – zasadniczo wszystkich – anglojęzycznych zainteresowanych problematyką życia publicznego doby dzisiejszej.

Mark Bevir² – profesor polityki publicznej³ na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley – jest uznanym przedstawicielem transatlantyckiej myśli polityki publicznej specjalizującym się w procesach i zjawiskach współczesnego *governance*. Wspomnianego autora można oglądać oraz wysłuchać na serwisie

¹ *Governance* ma dość długą przeszłość historyczną – pierwsze (znane współcześnie) dzieło z zakresu administrowania publicznego mające *governance* w tytule pochodzi z XIV stulecia. Geoffrey Chaucer był nie tylko poetą – twórcą m.in. *Opowieści kanterberyjskich* – ale też jako wieloletni główny inspektor celny czy dyrektor robót publicznych Korony napisał *The Governance of House and Land*. Por. M. Bevir (2012), *Governance*, Oxford University Press, Oxford, s. 11.

² <http://polisci.berkeley.edu/people/person/mark-bevir> [dostęp: 20.12.2013].

³ Polityka publiczna to nowa dyscyplina nauki w obszarze nauk społecznych – nauki o polityce publicznej. Dzięki swojemu interdyscyplinarnemu charakterowi dotyczy zakresów badań nauk prawnych (przykładowo nauki administracji czy nauki prawa administracyjnego), ekonomicznych (np. zarządzania publicznego bądź gospodarki i administracji publicznej) oraz pozostałych nauk społecznych obejmujących administrowanie publiczne. Zgodnie z tendencjami globalnymi jej znaczenie konsekwentnie wzrasta względem sfer: prawa oraz zarządzania – publicznego (w szczególności: organizacji aparatu administracji, legislacji, wymiaru sprawiedliwości, spektrum nauk społecznych, edukacji, różnego rodzaju społeczności oraz poszczególnych jednostek).

YouTube⁴, gdzie obszernie wypowiada się na temat najważniejszych zagadnień swego ujęcia *governance*.

Bevir przedstawia humanistyczną – zakorzoną historycznie – własną perspektywę: jak ludzie tworzą i przekształcają swoje zbiorowości w zależności od danych warunków. Dokonuje też przeglądu takich pojęć, jak między innymi państwo, naród, sieć, rynek. Zachęca do innowacji w obrębie życia publicznego (wszystkich poziomów).

Książka liczy 260 stron i składa się z trzech zasadniczych części, które są podzielone na rozdziały (o numeracji ciągłej – niezależnej od podziału na części).

Wstęp zachęca czytelnika do podjęcia wysiłku umysłowego studiów teoretycznych nad dzisiejszym *governance* – szczególnie w aspektach: filozoficznym, organizacyjnym i politycznym. Podkreśla szczególne znaczenie wzajemnych związków między tymi trzema sferami zagadnień, które stanowią główną „oś” wywodów jego dzieła.

Część pierwsza opracowania, najkrótsza (*Philosophy*), dotyczy aspektów genezy filozoficznej współczesnego *governance*. Przedmiotem pierwszego rozdziału jest „teoria zdecentralizowania” (*A Decentered Theory*), która nie dotyczy bezpośrednio „decentralizacji” w utrwalonym rozumieniu nauki administracji, lecz postuluje poznawanie zasobów wiedzy i praktyk działania jako złożonego kompleksu wytworów indywidualnych aktywności. Teoria ta ma zachęcać badaczy życia społecznego do rozumienia *governance* jako problemu (społecznego bądź naukowego) zbliżonego do „politycznej” rywalizacji konkurencyjnych i warunkowych narracji (o charakterze doktrynalnym – rozumianych, jak wynika z dalszej części wypowiedzi autora, jako indywidualne poglądy względem *governance*).

Drugi rozdział (*The Implications of Postfoundationalism*) dotyczy procesów dialektycznych w stosunku do epistemologii *governance*. Należy zaznaczyć, że odbiór części pierwszej tego dzieła może być niełatwy dla niespecjalizujących się w najnowszej filozofii nauk społecznych. Nawet jednak tylko częściowa jej recepcja uświadomi czytelnikowi, jak inteligentny i wieloaspektowy dyskurs prowadzi autor książki – względem złożonego kompleksu zagadnień dzisiejszego *governance*. Znacząco ujawnia się to w jego ujęciach problematyki *governance* (następujących w dalszych częściach książki), które są na pewno bezpośrednio interesujące dla szerszego zakresu odbiorców – przykładowo dla ekonomistów, politologów, prawników bądź socjologów.

Część druga (*Social Organization*) przedstawia aspekt organizacyjny współczesnego *governance*. W rozdziale trzecim książki (*The Stateless State*) autor redefiniuje koncepcję pojęcia państwa. Poprzez przemiany technologiczne i społeczne ukazuje zmierzch dotychczasowych ujęć państwa. *The stateless state* („państwo bezpaństwowe”) to względny wytwór różnych akcji i politycznych sporów, które wynikają ze zróżnicowanych przekonań i tradycji. Przekonania i działania obywateli konstruują i dekonstruują „państwo bezpaństwowe” (czyli takie, które jest rodzajem „wielozłożonego agregatu” opinii i zachowań aktorów

⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=y3GojsfOAtU> [dostęp: 20.12.2013].

życia społecznego, a nie fikcyjnym, idealnym monolitem, kierującym się własnym, wyodrębnionym i znanym interesem⁵).

Rozdział czwarty (*Narrating the Nation*) przedstawia pogląd autora książki na dzisiejsze trudne rozumienie pojęcia narodu. Podobnie jak to uczynił wobec państwa – wysuwa daleko idące wnioski także w odniesieniu do narodu. Naród ma obecnie charakter *nation-less* analogicznie do *the stateless state*. Naród jest ujmowany jako rezultat procesów dziejowych, który dotyczą obecnie problemy, między innymi: zdenaturalizowania, rozproszenia, podziałów, zakłóceń.

W piątym rozdziale książki, *Teoria sieci (Network Theory)*, Bevir prezentuje swoje ujęcie skutków wspomnianej teorii. Przede wszystkim przytacza koncepcję Instytutu Maxa Plancka. Według niej sieci są swoistymi „instytucjonalnymi ustalającymi” politykę publiczną, gdzie dochodzi do interakcji między podmiotami życia społecznego wszystkich sektorów. Mają charakter zasadniczo nieformalny, ale sprawują władzę nad – rzeczywiście zarządzanymi – instytucjami życia publicznego. Opierają się na „sieciorowej” (tj. niehierarchicznej) koordynacji.

Autor książki twierdzi, że struktury i mechanizmy tych sieci są komplementarne względem trudnej sytuacji dotychczasowych zasadniczo sformalizowanych instytucji – szczególnie państwa. Zauważa jednak, że sieć nie jest panaceum na wszystkie trudności i nie można na niej poprzestać.

Rozdział szósty ma tytuł *Obywatelskie wybory (Civic Choices)*. Bevir podkreśla różnicę między koncepcjami wyboru konsumenckiego a obywatelskiego. Wybór obywatelski dotyczy życia publicznego, partycypacji jednostki we wspólnocie – na przykład lokalnej⁶. Obywatel zasadniczo nie ma (i nie powinien mieć) swobodnego wyboru na wolnym rynku (kierowanego przede wszystkim prywatną, jednostkową *way of life*). Społeczeństwo konsumentów nie jest tożsame ze społeczeństwem obywateli. Docelowe mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego (działającego przez wybory obywateli) służą nowej, „poszerzonej” demokracji. Niemniej nieraz wybory obywatelskie mogą pozostawać w związku z wyborami konsumentów, a nawet być przez nie determinowane. Autor książki nawet wskazuje niektóre podobieństwa obu wyborów – polecając je uwadze nauk społecznych.

Rozważania i wnioski Bevira dotyczące części drugiej są godne zainteresowania wszystkich zastanawiających się nad dzisiejszym kryzysem instytucji państwa i innych dotychczas czołowych instytucji życia publicznego (np. deficytów „formalnego” demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej). Treść tej części wydaje się interesująca przede wszystkim dla politologów i socjologów. Skutki przedstawionego tam

⁵ Przykładowo Max Weber miał skrajnie odmienny pogląd na współczesne mu państwo (w czasach traktatu wersalskiego), które postrzegał jako „związek panowania o charakterze instytucji, wyposażony w monopol prawomocnego posługiwania się przemocą”. Por. M. Weber (2002), *Gospodarka i społeczeństwo*, PWN, Warszawa, s. 1015 i n.

⁶ Por. K. Ostaszewski (2013), *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 93 i n.

stanu dotyczą też ekonomistów i prawników⁷ – również bowiem oni borykają się ze skutkami „erozji” tak zwanych dotychczasowych głównych instytucji życia publicznego. Przedmioty ich zainteresowania także objęte są działaniem sieci i mechanizmów wyborów członków społeczności.

Część trzecia, *Nowe Polityki (New Politics)* stanowi najistotniejszą i zarazem najobszerniejszą część dzieła M. Bevira. Rozpoczyna ją rozdział siódmy, *Genealogy of Governance*, opisujący genealogię *governance* na tle głównych nowożytnych ujęć koncepcji (bądź doktryn) zarządu publicznego. Przedstawia on założenia państwa biurokratycznego oraz postulatów modernizmu wobec zarządzania publicznego. Autor rozważa tu (ponownie) problemy życia publicznego dzisiejszych demokracji. Twierdzi, że nowe polityki są koniecznością. Biurokracja jest według niego oczywistą przeszłością, ale argumentuje też, że charakter przeszły mają już takie osiągnięcia teorii modernistycznych, jak rządy ekspertów i odpowiedzialność proceduralna. Prezentuje pogląd, iż dokonuje się diametralna zmiana, przejawiająca się w coraz to silniejszej roli (i zadaniach): rynku, sieci, teorii racjonalnego wyboru, sieciowego instytucjonalizmu oraz odpowiedzialności za wyniki. Mają to wykorzystywać wspomniane w tytule ostatniej części – „nowe polityki” (rządzenia publicznego).

Ósmy rozdział książki to *Governance po neoliberalizmie*. Autor przeprowadza w nim odróżnienie *governmentality* (koncepcji z zakresu filozofii społecznej autorstwa Michela Foucaulta – z końcowego okresu jego aktywności) od współczesnego *governance*. Według *governmentality* – władza państwa stara się racjonalnie administrować przez szereg praktyk, strategii i technik, których to stosowanie czyni społeczeństwo zarządzalnym (strukturalnie – przez państwowe centrum administracyjne). Obecne treści *governance* (szczególnie w świetle omówionych tu twierdzeń M. Bevira) są nie do pogodzenia ze wskazaną koncepcją Foucaulta. Przykładowo koncepcja *decentred theory* nie uznaje współczesnego społeczeństwa za centralnie sterowaną strukturę o charakterze unitarnym⁸.

Dziewiąty rozdział zatytułowany jest *Perspektywa radykalnych zmian systemowych*. Autor książki odnosi się tutaj do przewidywanych ogólnych zmian sposobów zarządzania sprawami publicznymi. Wobec powszechnych „deficytów demokratycznych” proponuje systemowy charakter *governance*, który ma polegać na „poziomym” współuczestnictwie (tj. przede wszystkim przez partycypację społeczną) jednostek i ich organizacji w procesach zarządu publicznego (np. przez partycypację wewnątrz sieci). Zaleca pluralizm zamiast inkorporacji, a także dialog zamiast konsultacji. Podkreśla użyteczność współczesnych praktyk „samozarządzania”.

⁷ Na temat współczesnych wzajemnych powiązań nauk społecznych – na przykład powiązań między zagadnieniami społecznymi a prawem. Por. L. Mather (2010) [w:] E. Whittington i in. (ed.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, New York, s. 681 i n.

⁸ Znajduje to swoje odzwierciedlenie także w unormowaniach nowoczesnych rozwiązań administracyjno-prawnych – np. złożonego administrowania rozwojem regionalnym. Por. M. Szweczek (2013), *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 37 i n.).

Ostatni rozdział książki nosi tytuł *Demokratyczne innowacje (Democratic Innovations)*. Autorskim wywodem – na temat innowacji⁹ w procesach zarządzania publicznego – Bevir zwieńcza swoje dzieło. Autor książki opisuje następujące dzisiejsze postulaty względem sfery zarządu spraw publicznych: efektywne informowanie opinii publicznej (skoro obywatele i ich grupy mają współdziałać w życiu publicznym – to powinni być co najmniej dostatecznie poinformowani o jego sprawach), partycypację w procesach decyzyjnych (na przykład budżetowanie partycypacyjne bądź decentralizacja planowania), koprodukcję (czyli wykonywanie zadań bądź usług publicznych przez grupy obywateli), monitoring obywatelski¹⁰, mediację wspólnotową (rozumianą nie tylko jako mediacje między poszczególnymi grupami interesów w sporach dotyczących spraw publicznych danej wspólnoty, ale też przez zakładanie i prowadzenie lokalnych centrów mediacji dla podmiotów danych wspólnot). Bevir wskazuje na konieczność innowacyjności wobec problemów spraw publicznych (na przytoczonych przykładach). Według niego odrodzenie demokratycznych ideałów ma zależeć od innowacji dotyczących partycypacji i dialogu, które powinny umożliwić obywateliom odgrywanie bardziej bezpośredniej roli względem procesów polityk publicznych¹¹.

W zakończeniu książki (*Epilogue. Future Prospects*) autor podkreśla konieczność zwracania uwagi w dzisiejszym *governance* – przede wszystkim na różnorodność organizacyjną, partycypację i dialog.

Omawiana publikacja daje – szczególnie przedstawicielom nauk dotyczących zarządzania publicznego – możliwość zapoznania się z aktualną (międzynarodową, transatlantycką) doktryną *governance*. Docelowo adresat książki powinien mieć wykształcenie z zakresu nauk społecznych. Dla osób nieposiadających takiego wykształcenia – ekonomicznego, politologicznego bądź prawniczego – (np. studentów) dzieło to może być użyteczne raczej tylko w niektórych fragmentach.

We współczesnej literaturze polskojęzycznej nie ma wielu pozycji uniwersalnie, wieloaspektowo prezentujących fundamentalne zagadnienia *governance* oraz ich metod. Niekiedy źródła polskojęzyczne mają charakter wybiórczy bądź

⁹ Należy podkreślić, że problematyka konieczności wyzwań innowacyjności dla UE ma obecnie narastający, priorytetowy charakter dla jej polityk. Por. H. Hollanders (2013), *Innovative Union. Scoreboard 2013*, European Union.

¹⁰ W Polsce jego przykładem jest Sieć Obywatelska Watchdog [<http://siecobywatelska.pl>, dostęp: 21.12.2013]. Interesującym twierdzeniem autora książki jest to, iż kontrola monitoringu obywatelskiego ma mieć charakter komplementarny wobec dotychczasowych form kontroli administrowania publicznego (na przykład sądowej). Uważa on, że kontrola takiego monitoringu (mieszcząca się w administracyjno-prawnej definicji kontroli społecznej) ma umożliwiać obywatelom aktywniejszą rolę w demokratycznych procesach rządzenia.

¹¹ Przykładem podzielenia opisywanych koncepcji w Polsce jest fragment treści raportu na temat polskiej samorządności: „po to, by wzmocnić funkcję rozwojową samorządów, powinny one, zwłaszcza gminy, stawać się reaktorami innowacyjności. Chodzi o to, aby w lokalnej skali wypracowywały indywidualne rozwiązania, które potem – po ich lokalnym przetestowaniu – będą mogły być upowszechniane. Do wypełniania przez JST funkcji rozwojowej podstawowe znaczenie ma wyzwalanie, upowszechnianie i przenoszenie wiedzy społecznej” [J. Bober i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków].

są zdezaktualizowane¹². Oczywiście Mark Bevir nie dotyka bezpośrednio problematyki polskiego życia publicznego, omawiane zagadnienia mają jednak charakter uniwersalny, a globalizujący się świat „staje się coraz mniejszy”. Dlatego autor recenzji poleca dzieło Bevira wskazanemu kręgowi czytelników¹³.



¹² Jednym z takich wyjątków są materiały dostępne na witrynie Jerzego Supernata, którą można polecić wszystkim zainteresowanym nowoczesnymi ujęciami problematyki administrowania publicznego [<http://supernat.pl>, dostęp: 21.12.2013].

¹³ Pozostałym zainteresowanym *governance* (czyli tym, dla których lektura recenzowanej pozycji może być zbyt trudna) autor poleca istotnie przystępniejszą książkę autorstwa Bevira: *Governance. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2012.