

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 (dotyczy to *governance*).

Publikacja ma charakter przede wszystkim naukowy. Nie wątpię, że na wywody autora książka zostanie uznana za istotną nową dyscyplinę – politykę publiczną. Treść książki stanowi prezentację teorii dzisiejszego *governance*¹ – dokonana w nowym zniuansowaniu do szerokiej gamy nauk humanistycznych i społecznych (takich jak filozofia, socjologia, nauka administracji lub zarządzanie publiczne).

Wskazany wywód autora jest merytorycznie zrozumiały (i użyteczny, tak i praktycznie) nie tylko dla przedstawicieli świata nauki, ale także 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 do długie przeszłości historycznej – 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 także 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 naukowych (przykładowo nauki administracji czy nauki prawa administracyjnego), ekonomicznych (np. zarządzania publicznego i 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 najwa- niejszych zagadnie- swego uj- cia *governance*.

Bevir przedstawia humanistyczn – zakorzenion historycznie – własn per- spektyw : jak ludzie tworzą i przekształcają swoje zbiorowoci w zale no ci od danych warunków. Dokonuje te przegląd takich poj- , jak mi dzys innymi pa- stwo, naród, sie- , rynek. Zach- ca do innowacji w obr- bie- ycia publicznego (wszystkich poziomów).

Ksi- ka liczy 260 stron i składa si- z trzech zasadniczych cz- ci, które s- podzielone na rozdziały (o numeracji ci- głej – niezale- nej od podziału na cz- ci).

Wst- p- zach- ca czytelnika do podj- cia wysiłku umysłowego studiów teore- tycznych nad dzisiejszym *governance* – szczególnie w aspektach: flozofcznym, organizacyjnym i politycznym. Podkre- la szczególne znaczenie wzajemnych zwi- zków mi- dzys tymi trzema sferami zagadnie- , które stanowi- główn „o- ” wywodów jego dzieła.

Cz- pierwsza opracowania, najkrótsza (*Philosophy*), dotyczy aspektów genezy flozofcznej współczesnego *governance*. Przedmiotem pierwszego roz- działu jest „teoria zdecentralizowania” (*A Decentered Theory*), która nie dotyczy bezpo- rednio „decentralizacji” w utrwalonym rozumieniu nauki administracji, lecz postuluje poznawanie zasobów wiedzy i praktyk działania jako zło onego kompleksu wytworów indywidualnych aktywnoci. Teoria ta ma zach- ca- badaczy- ycia społecznego do rozumienia *governance* jako problemu (społeczne- go b- d- naukowego) zbl- onego do „politycznej” rywalizacji konkurencyjnych i warunkowych narracji (o charakterze doktrynalnym – rozumianych, jak wy- nika z dalszej cz- ci wypowiedzi autora, jako indywidualne pogl- dy wzgl- dem *governance*).

Drugi rozdział (*The Implications of Postfoundationalism*) dotyczy procesów dialektycznych w stosunku do epistemologii *governance*. Nale- y zaznaczyć , e odbiór cz- ci pierwszej tego dzieła mo- e by- niełatwy dla niespecjalizuj- cych si- e w najnowszej flozofi nauk społecznych. Nawet jednak tylko cz- ciowa jej re- cepcja u wiadomi czytelnikowi, jak inteligentny i wieloaspektowy dyskurs pro- wadzi autor ksi- ki – wzgl- dem zło onego kompleksu zagadnie- dzisiejszego *governance*. Znac- co ujawnia si- to w jego uj- ciach problematyki *governance* (nast- puj- cych w dalszych cz- ciach ksi- ki), które s- na pewno bezpo- rednio interesuj- ce dla szerszego zakresu odbiorców – przykładowo dla ekonomistów, politologów, prawników b- d- socjologów.

Cz- druga (*Social Organization*) przedstawia aspekt organizacyjny współ- czesnego *governance*. W rozdziale trzecim ksi- ki (*The Stateless State*) autor re- defniuje koncepcj- poj- cia pa- stwa. Poprzez przemiany technologiczne i spo- łeczne ukazuje zmierzch dotychczasowych uj- pa- stwa. *The stateless state* („pa- stwo bezpa- stwowe”) to wzgl- dny wytwór ró- nych akcji i politycznych sporów, które wynikaj- ze zró- nicowanych przekona- i tradycji. Przekonania i działania obywateli konstruuj- i dekonstruuj- „pa- stwo bezpa- stwowe” (czyli takie, które jest rodzajem „wielozło onego agregatu” opinii i zachowa- aktorów

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

ycia społecznego, a nie fikcyjnym, idealnym monolitem, kieruj cym si własnym, wyodr bnionym i znanym interesem⁵).

Rozdział czwarty (*Narrating the Nation*) przedstawia pogl d autora ksi ki na dzisiejsze trudne rozumienie poj cia narodu. Podobnie jak to uczynił wobec pa stwa – wysuwa daleko id ce wnioski tak e w odniesieniu do narodu. Naród ma obecnie charakter *nation-less* analogicznie do *the stateless state*. Naród jest ujmowany jako rezultat procesów dziejowych, który dotykaj obecnie problemy, mi dzy innymi: zdenaturalizowania, rozproszenia, podziałów, zakłóce .

W pi tym rozdziale ksi ki, *Teoria sieci (Network Theory)*, Bevir prezentuje swoje uj cie skutków wspomnianej teorii. Przede wszystkim przytacza koncepcj Instytutu Maxa Plancka. Według niej sieci s swoistymi „instytucjonalnymi ustalaj cymi” polityk publiczn , gdzie dochodzi do interakcji mi dzy podmiotami ycia społecznego wszystkich sektorów. Maj charakter zasadniczo nieformalny, ale sprawuj władz nad – rzeczywicie zarz dzanymi – instytucjami ycia publicznego. Opieraj si na „sieciorowej” (tj. niehierarchicznej) koordynacji.

Autor ksi ki twierdzi, e struktury i mechanizmy tych sieci s komplementarne wzgl dem trudnej sytuacji dotychczasowych zasadniczo sformalizowanych instytucji – szczególnie pa stwa. Zauwa a jednak, e sie nie jest panaceum na wszystkie trudno ci i nie mo na na niej poprzesta .

Rozdział szósty ma tytuł *Obywatelskie wybory (Civic Choices)*. Bevir podkre la ró nic mi dzy koncepcjami wyboru konsumenckiego a obywatelskiego. Wybór obywatelski dotyczy ycia publicznego, partycypacji jednostki we wspólnocie – na przykład lokalnej⁶. Obywatel zasadniczo nie ma (i nie powinien mie) swobodnego wyboru na wolnym rynku (kierowanego przede wszystkim prywatn , jednostkow *way of life*). Społecze stwo konsumentów nie jest to same ze społecze stwem obywateli. Docelowe mechanizmy społecze stwa obywatelskiego (działaj cego przez wybory obywateli) słu nowej, „poszerzonej” demokracji. Niemniej nieraz wybory obywatelskie mog pozostawa w zwi zku z wyborami konsumentów, a nawet by przez nie determinowane. Autor ksi ki nawet wskazuje niektóre podobie stwa obu wyborów – polecaj c je uwadze nauk społecznych.

Rozwa ania i wnioski Bevira dotycz ce cz ci drugiej s godne zainteresowania wszystkich zastanawiaj cych si nad dzisiejszym kryzysem instytucji pa stwa i innych dotychczas czołowych instytucji ycia publicznego (np. deficytów „formalnego” demokratycznego pa stwa prawnego urzeczywistniaj ce go zasady sprawiedliwoci społecznej). Tre tej cz ci wydaje si interesuj ca przede wszystkim dla politologów i socjologów. Skutki przedstawionego tam

⁵ Przykładowo Max Weber miał skrajnie odmienny pogl d na współczesne mu pa stwo (w czasach traktatu wersalskiego), które postrzegał jako „związek panowania o charakterze instytucji, wyposa ony w monopol prawomocnego posługiwania si przemoc ”. 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 te ekonomistów i prawników⁷ – równie bowiem oni borykają się ze skutkami „erozji” tak zwanych dotychczasowych głównych instytucji państwa publicznego. Przedmioty ich zainteresowania tak są objęte są działaniem sieci i mechanizmów wyborów członków społeczności.

Człowiek, *Nowe Polityki (New Politics)* stanowi najistotniejszy i zarazem najobszerniejszy z dzieł M. Bevira. Rozpoczyna ją rozdział siódmy, *Genealogy of Governance*, opisujący genealogię *governance* na tle głównych nowożytnych koncepcji (bądź doktryn) zarządzania publicznego. Przedstawia on założenia państwa biurokratycznego oraz postulatów modernizmu wobec zarządzania publicznego. Autor rozważa tu (ponownie) problemy państwa publicznego dzisiejszych demokracji. Twierdzi, że nowe polityki są konieczne. Biurokracja jest według niego oczywistą przeszłością, ale argumentuje, że charakter przeszłości mają takie osiągnięcia teorii modernistycznych, jak zasady ekspertów i odpowiedzialność proceduralna. Prezentuje poglądy, i 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” (zarządzania 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* – państwo 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 wierszach omówionych tu twierdzenia M. Bevira) są nie do pogodzenia ze wskazanymi koncepcjami Foucaulta. Przykładowo koncepcja *decentred theory* nie uznaje współczesnego społeczeństwa za centralnie sterowalną 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 zarządzania 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 rozwiń za administracyjno-prawnych – np. złozonego administrowania rozwojem regionalnym. Por. M. Szweczek (2013), *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 37 i n.).

Ostatni rozdział księgi nosi tytuł *Demokratyczne innowacje (Democratic Innovations)*. Autorskim wywodem – na temat innowacji⁹ w procesach zarządzania publicznego – Bevir zwieczęsza swoje dzieło. Autor księgi opisuje następujące dzisiejsze postulaty względem sfery zarządzania sprawami publicznymi: efektywne informowanie opinii publicznej (skoro obywatele i ich grupy mają współdziałać w życiu publicznym – to powinni być co najmniej dostatecznie poinformowani o jego sprawach), partycypacja w procesach decyzyjnych (na przykład budowanie partycypacyjne budowlane decentralizacja planowania), koprodukcja (czyli wykonywanie zadań usług publicznych przez grupy obywateli), monitoring obywatelski¹⁰, mediacja wspólnotowa (rozumiana nie tylko jako mediacje między poszczególnymi grupami interesów w sporach dotyczących spraw publicznych danej wspólnoty, ale także 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 bezpośrednio roli względem procesów polityk publicznych¹¹.

W zakończeniu księgi (*Epilogue. Future Prospects*) autor podkreśla konieczność zwracania uwagi w dzisiejszym *governance* – przede wszystkim na rolę narodowo-organizacyjną, partycypacyjną i dialog.

Omawiana publikacja daje – szczególnie przedstawicielom nauk dotyczących zarządzania publicznego – możliwość zapoznania się z aktualnymi (międzynarodowymi, transatlantyckimi) doktrynami *governance*. Docelowo adresat księgi powinien mieć wykształcenie z zakresu nauk społecznych. Dla osób nieposiadających takiego wykształcenia – ekonomicznego, politologicznego lub prawniczego – (np. studentów) dzieło to może być użyteczne raczej tylko w niektórych fragmentach.

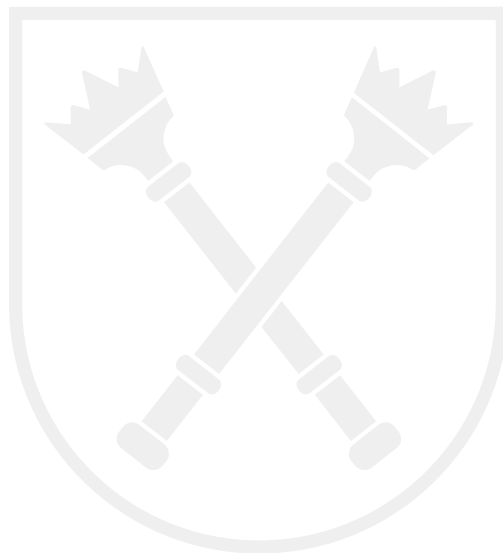
We współczesnej literaturze polskiej zdecydowanie nie ma wielu pozycji uniwersalnie, wieloaspektowo prezentujących fundamentalne zagadnienia *governance* oraz ich metod. Niekiedy źródła polskiej literatury mają charakter wybiórczy lub

⁹ Należy podkreślić, że problematyka konieczności wyzwania innowacyjności dla UE ma obecnie narastający, priorytetowy charakter dla jej polityki. 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 księgi jest to, iż kontrola monitoringu obywatelskiego ma mieć charakter komplementarny wobec dotychczasowych form kontroli administracji publicznej (na przykład sądowej). Uważa on, że kontrola takiego monitoringu (mieszcząca się w administracyjno-prawnej definicji kontroli społecznej) ma umożliwić obywatelom aktywniejszą rolę w demokratycznych procesach zarządzania.

¹¹ Przykładem podzielenia opisywanych koncepcji w Polsce jest fragment treści raportu na temat polskiej samorządności: „po to, by wzmocnić funkcje rozwojowe 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 – budowlane 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].

s zdezaktualizowane¹². Oczywiście Mark Bevir nie dotyka bezpośrednio problematyki polskiego życia publicznego, omawiane zagadnienia mają jednak charakter uniwersalny, a globalizujący 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, które można polecić wszystkim zainteresowanym nowoczesnymi ujęciami problematyki administrowania publicznego [<http://supernat.pl>, dost. p: 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*.