

Agnieszka Pawłowska

Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (14), 5-17

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Pawłowska*

GOVERNANCE JAKO PODEJŚCIE TEORETYCZNE – KILKA KWESTII SPORNYCH

GOVERNANCE AS A THEORETICAL APPROACH – SOME CONTENTIOUS ISSUES

Abstract

Governance is a popular theoretical approach in the social sciences. However, it involves a number of definitional and theoretical problems. The issue of the ambiguity of the concept and the numerous attempts to recognize the complexity of reality in its framework is subject to criticism. A categorization of numerous definitions of governance is proposed. The weaknesses of the governance approach as a theoretical framework in the social sciences are indicated: the inability to clearly indicate a causal entity in decision-making networks, wrongful diminution of the role of state agencies, its strong normative dimension. In the conclusions it is stated that governance is an attempt, albeit not very successful, but one and only at a holistic description of the hyperpluralist environment of public actors. The weakness of governance approach can be overcome by subjecting the phenomena to micro- or meso-level analysis.

Key words: governance, theory, notion, definition

Wstęp

Popularność terminu *governance* w naukach społecznych jest sukcesem Banku Światowego, w którego dokumentach zaczął pojawiać się od 1989 r. (raport *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*) (The World Bank 1994: XIV). Bardzo szybko został spopularyzowany w tekstach naukowych, chociaż był w nich obecny już wcześniej – w 1984 r. Oliver E. Williamson opublikował w „The Yale Law Journal” artykuł zatytułowany *Corporate Governance*. Nie była to pierwsza praca naukowa poświęcona *governance*, na co wskazuje sam autor, powołując się na opracowania wcześniejsze poświęcone przedmiotowe-

* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: apawlowska@ur.edu.pl

mu zagadnieniu. Bank Światowy przeniósł termin z dyskusji o zarządzaniu korporacyjnym do dyskusji o zarządzaniu publicznym.

W polskiej literaturze naukowej pojęcie i podejście *governance* zyskało popularność, gdy w literaturze zachodnioeuropejskiej już podawano w wątpliwość jego wartość poznawczą. Na tle rozmaitych opracowań wyróżnia się artykuł autorstwa Clausa Offe z 2009 r. zatytułowany *Governance: An "Empty Signifier"?*, w którym dokonano analizy syntaktycznej terminu, wskazując na jego słabości związane z brakiem możliwości wskazania podmiotu *governance*, pojęcia przeciwnego, właściwych odpowiedników w innych językach. Autor zwrócił uwagę na polisemiczność *governance*, które raz jest antonimem *government*, raz zaś pojęciem wobec niego nadrzędnym, w istocie opisującym cały zbiór relacji między aktorami życia publicznego, ale nie tylko (*corporate governance*). Odniósł się również do *governance* jako podejścia teoretycznego, oceniając go jako „pomostowe” (*bridge concept*), zmierzające do rozmycia granic między dotychczas rozdzielnymi pojęciami i podejściami w naukach społecznych.

Niniejszy artykuł jest częściowo inspirowany powyższą pracą i podejmuje jej niektóre wątki. Częściowo jednak jest rezultatem analizy dyskursu o *governance* mającego miejsce zarówno w literaturze, jak i podczas konferencji naukowych. Popularność terminu jest tak wielka, że zastępuje tradycyjne pojęcia dobrze zdefiniowane w teorii polityki (np. demokracja bezpośrednia, demokracja konsensualna, konsultacje społeczne, uczestnictwo polityczne); stosując go jednak do opisu zjawisk i procesów, które są obecne w życiu publicznym od dawna, uzyskuje się walor nowości. W opinii autorki nie służy to ani lepszemu poznaniu, ani rozwojowi takich dyscyplin, jak: nauki o polityce, nauki o polityce publicznej, nauki o zarządzaniu czy nauki o administracji.

Celem artykułu jest zasygnalizowanie niektórych kwestii spornych związanych z pojęciem i podejściem *governance*, głównie odnoszących się do zagadnienia jego odpowiednika w języku polskim, problemów definicyjnych i dotyczących *governance* jako podejścia teoretycznego.

Problem odpowiednika w języku polskim

Dotychczasowe propozycje tłumaczenia interesującego nas terminu na język polski – rządzenie lub zarządzanie: wielopodmiotowe, wielopasmowe, wieloszczeblowe, interaktywne i inne; współrządzenie lub współzarządzanie – nie odzwierciedlają zróżnicowania desygnatu oraz bogactwa podejść teoretycznych szeroko przedstawianych w podręcznikach *governance* (np. Bevir 2009; *The Sage Handbook of Governance*

2011; *The Oxford Handbook of Governance* 2012). Wydaje się jednak, że coraz częściej autorzy rezygnują z tłumaczenia opisowego przez uzupełnianie terminów „rządzenie” lub „zarządzanie” przymiotnikiem. Upowszechniły się trzy polskie odpowiedniki pojęcia *governance*: rządzenie, współzarządzanie i współrządzenie, przy czym ten pierwszy występuje najczęściej¹. Wydaje się, że termin „rządzenie” ma charakter najbardziej uniwersalny, gdyż jest używany przez przedstawicieli różnych dyscyplin. „Współzarządzanie” jest chętniej stosowane przez specjalistów w zakresie zarządzania publicznego (choć politolodzy także się do niego odwołują, np. Radzik-Maruszak 2012), czego dobrym przykładem jest praca zbiorowa pod redakcją Stanisława Mazura (*Współzarządzanie publiczne* 2015), gdzie pojęcie to jest konsekwentnie używane jako odpowiednik *governance*. Z drugiej strony, ekonomiści także korzystają z określenia „współrządzenie”² – proponuje je Jerzy Wilkin (Wilkin 2013).

W tym miejscu konieczne jest jednak poczynienie ważnego zastrzeżenia: pojęcia „współzarządzanie” i „współrządzenie” mogą mieć różny desygnat. Rozróżnia je na przykład Jerzy Hausner (2015: 24), wskazując, że w zależności od kontekstu, może być mowa o rządzeniu lub zarządzaniu. Jest to tym istotniejsze, że sformułowana we wstępie do przywoływanej już pracy pod redakcją S. Mazura definicja współzarządzania – „sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych” (*Współzarządzanie publiczne* 2015: 13) – nie może zostać uznana za uniwersalną dla terminu *governance* (co, jak się zdaje, dostrzega również zespół autorski), sugeruje bowiem nadawanie kierunku aktywności podejmowanej w sieciach przez podmiot wobec nich niezależny, podczas gdy – sięgając do źródeł tego podejścia – „żaden z aktorów nie jest dominujący, nikt nie ma władzy, by jednostronnie zmusić innych. Władza jest rozproszona” (Kickert 1993: 192). Wprawdzie David Osborne i Ted Gaebler sformułowali myśl przewodnią współczesnego zarządzania publicznego: *steering not rowing*, czyli „sterowanie nie wiosłowanie”, jednak praca ich dotyczy nie tylko *governance*, ale zarządzania publicznego w ogóle (Frederickson, Smith 2003: 218).

¹ W indeksie CEJSH wyszukiwanie w słowach kluczowych terminu „rządzenie” dało 32 wyniki (23 dla kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”, wydawanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), terminu „współzarządzanie” – 14 wyników (12 także dla kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”), zaś terminu „współrządzenie” – 9 (bez zdecydowanej przewagi jakiegokolwiek czasopisma).

² Spośród 9 artykułów indeksowanych w CEJSH (zob. przypis wyżej), w których „współrządzenie” jest słowem kluczowym, 4 zostały opublikowane w czasopismach, które można by określić jako ekonomiczne.

Zgodność terminologiczną można osiągnąć w monografii zbiorowej, kiedy redaktor „zarządza” jej treścią. Trudniej o nią w czasopiśmie. W kwartalniku „Zarządzanie Publiczne” (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), gdzie znaleźć można liczne, także klasyczne teksty z zakresu *governance*, interesujący nas termin jest tłumaczony rozmaicie. Tytuł artykułu Gerry Stokera *Governance as Theory: Five Propositions*, został przetłumaczony jako *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, co w istocie nadaje pojęciu *governance* to samo znaczenie co *management*. Jednak w tekście artykułu jako odpowiednik *governance* stosuje się zarówno termin „rządzenie”, jak i „zarządzanie”. Z kolei, w artykule Boba Jessopa, *good governance* zostało przetłumaczone jako „dobre rządzenie”, lecz *governance* jest tam tłumaczone zarówno jako rządzenie, jak i współzarządzanie.

Wątpliwości co do stosowania terminu „współzarządzanie” jako odpowiednika *governance* są związane również z jego etymologią (*to govern* i *government* – rządzić i rząd) oraz „politycznymi” okolicznościami jego powstania. O ile bowiem nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) przesunęło na plan dalszy kryterium „polityczności” wyborów publicznych (dobro wspólne, wartości społeczne) na rzecz ich „ekonomiczności” (minimalizacja kosztów, maksymalizacja efektów), o tyle *governance* było odpowiedzią na słabnącą legitymizację władzy państwowej oraz erozję suwerenności państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. *Governance* jest więc – jak piszą Laurence Lynn, Carolyn Heinrich i Carolyn Hill – nieodłącznie związane z polityką (*inherently political*) (2001: 10).

Od powyższych wątpliwości jest wprawdzie wolny termin „współrządzenie”, lecz w sytuacji częstego odwoływania się do literatury angielskojęzycznej, gdzie analizowane są rozmaite typy *governance*, jedno z nich – *collaborative governance*, inaczej: *co-governance* – oznacza współrządzenie właśnie. Zatem takie tłumaczenie zawęży desygnat *governance*.

Pozostaje więc dosłowne tłumaczenie *governance* jako rządzenia³, niewolne jednak od zastrzeżeń. „Rządzenie” jest formą rzeczownikową czasownika „rządzić”, a ten w języku polskim kojarzy się ze sprawowaniem władzy w państwie; raczej przez jednego aktora aniżeli kilku lub więcej; podejmowanie arbitralnych decyzji, a nie dochodzenie do nich w drodze negocjacji. Dlatego, jeżeli autorzy decydują się posługiwać terminem „rządzenie” w odniesieniu do *governance*, dodają mu najczęściej przymiotnik, który wskazuje, że nie chodzi o tradycyjne rozumienie tego pojęcia.

³ Tak został przetłumaczony tytuł książki Anne Matte Kjaer (2009), prawdopodobnie pierwszej dotyczącej *governance*, która ukazała się na polskim rynku.

Trudności związane z tłumaczeniem na język polski interesującego nas terminu wydają się nie do pokonania. Być może, jeżeli w przyszłości upowszechnią się w Polsce formy rządzenia określane pojęciem *governance* i termin „rządzenie” zmieni swój desygnat, stanie się jedynym odpowiednikiem *governance*. Tymczasem autorzy, by uniknąć kontrowersji związanych z tłumaczeniem, często używają tego pojęcia w oryginale. Rozwiązanie to przyjęto również w niniejszym artykule.

Problemy definicyjne

Niezależnie od mnogości definicji autorzy są zgodni, że *governance* opisuje podejmowanie decyzji w innym środowisku aniżeli środowisko *government*, czyli tradycyjnego rządu. Tradycyjny rząd czy tradycyjne rządzenie (drugie określenie jest ryzykowne, gdyż – jak już wspomniano – jego dosłowne tłumaczenie na język angielski to właśnie *governance*) odbywa się w rzeczywistości hierarchicznej, podczas gdy *governance*, które nie jest ani strukturą, ani procesem, odbywa się w innym środowisku, które zwykle jest doprecyzowane w przymiotnikach dodawanych do *governance* (np. *local*, *collaborative*, *interactive*, *global*, etc.). W każdym razie jest to środowisko niehierarchiczne, nie zdominowane przez jeden podmiot, gdzie wielorakie zasoby są rozproszone między rozmaitymi aktorami. Liczba definicji i podejść *governance* przekracza ramy artykułu. Przywołanie ich wszystkich jest zresztą trudne, gdyż typów *governance* przybywa – autorzy, czy to nieusatisfakcjonowani dotychczasowymi definicjami, czy też poszukujący sposobu wyróżnienia się w środowisku akademickim, wynajdują nowe terminy, których desygnaty tylko nieznacznie odbiegają od pozostałych. Trudności przysparza też brak „klasycznego” definiowania interesującego nas terminu. Już wspomniany Gerry Stoker proponował pięć podejść do *governance*, a był to rok 1998. Za klasyków tego podejścia – obok Stokera – uważa się również Laurence’a Lynna, Carolyn Heinrich i Carolyn Hill, Marka Bevira, Boba Jessopa, R.A.W. Rhodesa, Jana Kooimana, Basa Dentersa, Renate Mayntz. Wymienieni autorzy występowali z własnymi propozycjami definiowania *governance*. Definicje te nie wykluczały się, raczej uzupełniały. Nie ma potrzeby prezentowania ich *in extenso*, skupmy się raczej na cechach, które są im wspólne.

Guy Peters i John Pierre wskazali na cztery zbieżne elementy dyskursu o *governance* (za: Frederickson, Smith 2003: 217):

- 1) dominację sieci nad zinstytucjonalizowanymi formami podejmowania decyzji;
- 2) obniżającą się zdolność państwa do kontrolowania zasobów służących realizacji polityki;

- 3) łączenie zasobów publicznych i prywatnych;
- 4) wykorzystywanie wielorakich instrumentów.

Do powyższych dodalibyśmy jeszcze:

- interesariuszy (najczęściej kolektywnych),
- instytucjonalizację (co nie znaczy, że formalizację),
- orientację na cel i konsens,
- symetryczność relacji,
- dzieloną suwerenność/odpowiedzialność,
- negocjacyjny charakter,
- brak wyraźnych granic.

Powyższe komponenty definicji interesującego nas terminu są różnie akcentowane w literaturze przedmiotu. Poziom ich uściślenia zależy od wersji *governance*, doprecyzowanej przymiotnikiem mu towarzyszącym. Poniżej przedstawiono próbę uporządkowania tych wersji, które podzielić można na te eksponujące:

- 1) cechy relacji, tj. współpracę, współuczestnictwo, współzależność, partnerstwo, sieciowość, itp.: *collaborative governance, interactive governance, network governance*;
- 2) podmioty relacji, tj. organy przedstawicielskie, obywatele, poziomy sprawowania władzy: *democratic governance, participatory governance, multi-level governance*;
- 3) metody i narzędzia kształtowania relacji, np. akty normatywne i inne działania dyrektywne, interwencję państwa, zastosowanie rozwiązań niekonwencjonalnych, ICT: *regulatory governance, metagovernance, experimentalist governance, e-governance*;
- 4) zasięg relacji – od lokalnego do globalnego: *local governance, metropolitan governance, regional governance, European governance, global governance*;
- 5) sferę relacji, np. człowiek – środowisko naturalne, gospodarka: *environmental governance, economic governance*;
- 6) paradygmat relacji wyrażony w kategoriach normatywnych lub modelowym ujęciu hiperpluralistycznej (za Donaldem F. Kettlem) rzeczywistości: *good governance, new public governance*.

Nie wchodząc w szczegóły powyższych wersji i kryjących się za nimi definicji, skonstatować można stosunkowo dużą łatwość „zonglowania” pojęciem *governance*. Nieistotna modyfikacja, wyraźniejsze podkreślenie jednego z aspektów *governance*, skutkuje nową nazwą i definicją. W szczególności dotyczy to definicji eksponujących cechy relacji między interesariuszami. Zakładając, że *governance* pojawiło się jako rezultat rosnącej liczby aktorów polityki publicznej, rozproszenia zasobów służących realizacji jej celów oraz demonopolizacji władzy pań-

stwowej, trudno rozumieć je inaczej, aniżeli sieć relacji współzależności, współpracy i partnerstwa. Po co zatem dodatkowo akcentować te inkrementalne cechy interesującego nas fenomenu przez tworzenie kolejnego wariantu *governance*?

Świadectwem wieloznaczności terminu *governance* jest ponadto stosowanie go w różnych relacjach do *government*:

- przejmowanie tego samego desygnatu⁴, np. *local governance* coraz częściej oznacza *local government* i tylko niektórzy autorzy zwracają uwagę, że nie chodzi o sprawowanie władzy przez organy publiczne lokalnego szczebla, lecz o sieć relacji zachodzących między aktorami w jednostce samorządu lokalnego;
- akcentowanie wybranego elementu tego samego desygnatu, np. *regulatory governance* podkreśla znaczenie regulacji i innych działań dyrektywnych państwa, stanowiących integralny element aktywności rządu w jego tradycyjnym rozumieniu;
- przyjmowanie odmiennego desygnatu, np. *network governance* opisuje proces decyzyjny zachodzący w środowisku policentrycznym, inaczej niż *government*, zdominowany przez jeden ośrodek decyzyjny;
- stanowienie kategorii nadrzędnej, tzn. opisywanie porządku społecznego, np. *global governance* opisujące rządzenie w skali globalnej w sytuacji braku jednego ośrodka decyzyjnego.

Definityjny miszmasz jest świadectwem: a) próby nadążenia badaczy za dynamiczną rzeczywistością; b) bolesnego poszukiwania nowych intelektualnych podstaw niejednej dyscypliny nauk społecznych (Frederickson, Smith 2003: 221); c) pre-teoretycznego etapu rozwoju *governance* (Jessop 2011: 108). Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że od blisko czterdziestu lat interesujące nas termin i podejście są obecne w literaturze naukowej, której autorzy bynajmniej nie zmierzają do osiągnięcia konsensu w zakresie definiowania *governance*, lecz ponad konieczność mnożą jego rodzaje, trudno oczekiwać, że z podejścia rozwinie się w spójny zbiór pojęć i twierdzeń, które moglibyśmy nazwać teorią. Dlatego też, w literaturze przedmiotu mowa o „podejściu”, „paradygmacie”, „ramie teoretycznej”, w najlepszym razie – teoriach, a nie jednej teorii *governance* (Frederickson, Smith 2003).

⁴ Aktualna definicja *governance*, publikowana na stronach Banku Światowego, jest tego szczególnym przykładem: „Konceptyjnie, *governance* (w przeciwieństwie do „*good governance*”) może zostać zdefiniowane jako rządy rządzących [*rule of rulers*], zazwyczaj w obrębie danego zbioru zasad. Można by stwierdzić, że *governance* jest procesem, w którym władza jest powierzona rządzącym, dzięki której tworzą zasady, i dzięki której zasady te są wykonywane i modyfikowane” (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>, 12.01.2016).

Problemy teoretyczne

Jak zauważyli Lynn, Heinrich i Hill, „logika *governance*” nie opiera się na dążeniu do systemowej teorii biurokracji czy zarządzania publicznego. Są to raczej „ramy heurystyczne, które pozwalają określić jak wartości i interesy obywateli, legislacyjne akty i nadzór, struktury i role wykonawcze i organizacyjne oraz kontrola sądowa łączą się w dynamiczny, interaktywny i ciągły proces socjopolityczny” (2001: 5). Czy tak szeroko zakreślone ramy naukowego poznania można uznać za przydatne w badaniu wspomnianego procesu politycznego? Negatywnej odpowiedzi na to pytanie udzielili Guy Peters, George Frederickson, Bob Jessop i wspomniany już Claus Offe (szerzej: Zawicki 2015). Wątpliwości ma też Donald Kettl, który wskazuje na niepewność tego terminu i definiuje go jako „sposób opisywania powiązań między rządem [*government*] i jego szerszym otoczeniem – politycznym, społecznym, administracyjnym. Jest to również sposób ujmowania inicjatyw, które rządy na całym świecie rozwinęły, by ograniczyć swoje rozmiary, a zarazem starają się sprostać oczekiwaniom obywateli” (Kettl 2015: 116). Autor nie definiuje *governance*, odwołując się do cech czy to podejścia teoretycznego, czy zjawiska – wskazuje tylko, że jest to narzędzie służące opisowi rzeczywistości, która wymyka się tradycyjnemu rozumieniu tego, czym jest rząd i rządzenie. Jednak wnioski z badań instytucji publicznych w ich hiperpluralistycznym otoczeniu zamiast dać pozytywny i racjonalny (w sensie naukowego pozytywizmu i racjonalizmu) obraz rzeczywistości, dają jej obraz normatywny. W pewnej mierze jest to zrozumiałe, gdyż u źródeł *governance* leży problem świadczenia usług publicznych w niehierarchicznym środowisku, gdzie tylko nieliczni aktorzy mają możliwość samodzielnego realizowania swoich celów (Milward, Provan 2000: 238). Konieczne jest zatem łączenie zasobów i współdziałanie aktorów *governance*, za czym jednak nie podąża „dzielenie” odpowiedzialności. Jak zauważa D. Kettl, na wymiar normatywny tego zagadnienia zwrócił uwagę już James Madison, analizując konstytucyjny podział odpowiedzialności za rządzenie i pytając: *kto ponosi odpowiedzialność, skoro nikt jej nie ponosi, albo ponoszą ją wszyscy?* (szerzej: 2015: 55).

Kwestia odpowiedzialności (rozliczalności) za rozstrzygnięcia zapadające w sieciach decyzyjnych jest w tej chwili kluczowa i nie poddaje się łatwym rozwiązaniom. Przededefiniowanie roli organów władzy publicznej w warunkach hiperpluralizmu i policentryczności nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z odpowiedzialności za dobrostan obywateli. Państwo, nawet ze swoją „zmodyfikowaną” suwerennością, jest nadal najbardziej stabilnym i wiarygodnym aktorem w stosunkach międzynarodowych i wewnętrznych, co udowadnia za każdym razem, gdy

gospodarka znajdzie się w kryzysie. „Rządzenie bez rządu” jest hasłem, które zwodzi badaczy w czasie rozkwitu gospodarczego i może być formułowane jako reguła podejmowania decyzji w okresie stabilizacji gospodarczej, społecznej i politycznej. W ciągu ostatniej dekady trudno jednak o stabilizację, a największe zagrożenia dla Europy rodzą się tam, gdzie suwerenna władza państwowa ulega erozji (Bliski Wschód, państwa Maghrebu). Te podejścia *governance*, które traktują agendy państwowe jako jedne z wielu w sieciach decyzyjnych, nie są wiarygodne, gdyż nie uwzględniają ich odpowiedzialności prawnej i społecznej oraz zdolności – musimy tutaj przyznać, wbrew wcześniejszym zastrzeżeniom wysuniętym wobec definicji przyjętej przez zespół autorski pod kierunkiem S. Mazura (2015) – sterowania działaniami w kierunku realizacji polityk publicznych (Kettl 2015: 157).

Słabości podejścia (czy raczej podejść) *governance* zostały wytknięte przez C. Offe (2009), w którego opinii jest ono:

- 1) koncepcją pomostową (*bridge concept*) – nie jest podejściem ani strukturalnym, ani procesowym, co prowadzi do „zacierania różnic, które umownie strukturyzowały myślenie w naukach społecznych” (2015: 553). Innymi słowy, przestaje być wiadome, co jest publiczne, a co prywatne; co podlega prawom rynku, a co decydowaniu politycznemu; co należy do polityki wewnętrznej, a co do zagranicznej; co należy do zakresu odpowiedzialności władz państwowych, a co samorządowych etc.
- 2) pozbawione podmiotu sprawczego – po prostu „dzieje się”, tak jak „dzieje się” wolny rynek lub zachodzą procesy globalizacji – nie wiadomo, czy, a jeśli tak, to kto nimi steruje⁵. Brak podmiotu sprawczego – powracamy tutaj do już podniesionej kwestii – oznacza brak podmiotu odpowiedzialnego, ale również zatarcie granicy między podmiotem a przedmiotem działania. Zaangażowanie grupy społecznej, która jest adresatem polityki, w proces jej tworzenia czyni z tej grupy zarówno podmiot, jak i przedmiot decyzji – w tej sytuacji tradycyjna analiza decyzyjna jest nieprzydatna.
- 3) *passe-partout* – kluczem do wyjaśnienia bardzo różnych zjawisk, czego świadectwem są rozmaite typy *governance*, opisujące zarówno stosunki wewnątrzpaństwowe, jak i międzynarodowe; relacje w świecie rzeczywistym i wirtualnym; sieci z różnym udziałem partnerów publicznych i niepublicznych. Zasadna jest więc wątpliwość, czy odwoływanie się do nawet różnych *governance* jest wystarczające, skoro wszystkie one są zakotwiczone w jednej intelektualnej konstrukcji.

⁵ Odwołujemy się tutaj do „idealnego typu” gospodarki rynkowej, gdyż w rzeczywistości rynkiem można sterować i można wskazać podmioty rynkiem sterujące.

- 4) fetyszyzowane jako pojęcia i podejścia opisującego to, co najbardziej nowoczesne. *Governance* jest *trendy*, i wprowadzie w Polsce – czy to odnosząc się do praktyki, czy do „teorii” – naznaczone jest syndromem „późnego przybysza”, jego nadużywanie jest także obecne w dyskursie międzynarodowym. Odwoływanie się do klasycznych teorii społecznych – decyzyjnej, instytucjonalnej, wyboru publicznego – jest oceniane jako *outdated*, niezależnie od przedmiotu badań. Można też zaobserwować – szczególnie podczas dyskusji toczących się na konferencjach naukowych – praktykę przeciwną – te kategorie i zjawiska, które do niedawna wydawały się dobrze zdefiniowane i dostatecznie opisane przez nauki społeczne, są „przyoblekane w nowe szaty”. I tak, każdy rodzaj konsultacji społecznych lub każda forma współpracy instytucji publicznych z organizacjami społecznymi to *governance*⁶.

Governance jako koncepcja pomostowa faktycznie słabo się broni. W jakich bowiem kategoriach opisywać rzeczywistość, której trudno przypisać w sposób jednoznaczny powyżej wymienione (w pkt 1) właściwości? Ortodoksyjne podejście, właściwe dla administracji publicznej i nauk administracyjnych w XX w., z jasno określonymi granicami odpowiedzialności już się nie sprawdza (Kettl 2015: 58). Jednak *governance* nie oferuje satysfakcjonującej alternatywy teoretycznej. Jak wskazuje Offe, pomija zagadnienia władzy i konfliktu; analizuje zjawiska w kategoriach normatywnych, popadając w sprzeczność, gdy z jednej strony eksponuje walor nieformalnych porozumień i partnerstw (*collaborative governance*), z drugiej, konieczność zachowania przejrzystości działań, rozliczalności za podejmowane decyzje, przestrzegania procedur i walki z korupcją (*good governance*) (2009: 557–558). Czy zatem podejście *governance* odnosi się do rzeczywistości zastanej, czy oczekiwanej? Nierealistyczny, a normatywny właśnie, jest obraz relacji między aktorami procesów decyzyjnych, w których żaden nie wygrywa i żaden nie przegrywa. W *governance* proces decyzyjny kończy się zawsze wynikiem niezerowym. Z całą pewnością taki jest właśnie cel działań, które przyjęto określać w polityce publicznej jako *governance*. Lecz ważnym aspektem *governance* są negocjacje, a w ich rezultacie rzadko wszyscy uczestnicy osiągają tyle samo; są tacy, którzy nie osiągają nic.

Trudno jednak nie dostrzec, że nie da się już rzetelnie opisać podmiotów życia publicznego oraz zachodzących między nimi relacji przez pryzmat przynależności do niezależnie od siebie funkcjonujących sektorów, gdyż sektory te już nie tylko nie funkcjonują niezależnie, ale faktycznie granice między nimi ulegają rozmyciu, a podmioty mogą mieć

⁶ Te konstatacje zostały poczynione na podstawie własnych doświadczeń i obserwacji autorki.

podwójną lub potrójną tożsamość. *Governance* jako podejście teoretyczne jest więc próbą uchwycenia, opisanie i wyjaśnienia tego zjawiska; aspiruje do teorii holistycznej i teorii makro. Jako kierunek w zarządzaniu publicznym – poszukuje skutecznych sposobów realizowania polityk publicznych.

Zakończenie

Obiekcje Clausa Offe wobec podejścia *governance* są podyktowane nie tylko słabościami teoretycznymi, ale również polityczną, a nie akademicką proveniencją – nie za sprawą autorytetu naukowego, lecz międzynarodowej organizacji finansowej *governance* znalazło szeroki odzew w naukowych badaniach i literaturze. Offe i pewnie inni autorzy, którzy podejmują refleksję nad „naukowością” tego podejścia, nie czują się z tym dobrze. To jednak za mało, by uznać, że *governance* jest całkowicie pozbawione wartości poznawczej. Świadczy o tym masowość odwoływania się do interesującego nas pojęcia i podejścia w pracach naukowych⁷. Trzeba też przyznać, że jest to również bardzo atrakcyjny paradygmat interpretacji relacji zachodzących w życiu publicznym dla tych, którzy poszukują uogólnień. Dla tych jednak, którzy podejmują badania empiryczne, nie stanowi wystarczającego wsparcia, gdyż proponowany przez *governance* obraz rzeczywistości społecznej jest niczym impresjonistyczna wizja – bez dokładnie zarysowanych konturów i wyraźnych kształtów.

Governance jest próbą, w przekonaniu autorki, niezbyt udaną, opisu hiperpluralistycznego środowiska, w którym działają podmioty publiczne. Analizowane pojęcie i podejście zostało skonstruowane tak, by „otworzyć wszystkie drzwi” w naukach społecznych. Jednak dowodów potwierdzających lub falsyfikujących przyjęte hipotezy można poszukiwać różnymi sposobami. Badacze zagadnień społecznych odwołujący się do *governance* o tym wiedzą, dlatego nawet jeżeli czerpią z niego pojęcia i twierdzenia, starają się formułować hipotezy i dowodzić twierdzeń na podstawie lepiej ustrukturyzowanych teorii, takich jak wspomniane teoria instytucjonalizmu, wyboru publicznego, decyzyjna.

Problem z *governance* pojawia się wtedy, gdy badacze traktują je jako podejście makroteoretyczne. „Eksperymentowanie” z *governance*, czego przykładami są jego liczne warianty, jest niekiedy próbą przenie-

⁷ Wyszukiwanie w bazie EBSCO według kryterium słowa kluczowego „teoria *governance*”, dla czasopism naukowych, które ukazały się w latach 1978–2016, dało 5772 rezultaty.

sienia wywodów na niższy poziom – teorii średniego i niskiego zasięgu. Zabieg ten, a także wyodrębnianie z *governance* elementów konstytutywnych (np. sieci) i opieranie na nich analizy międzyorganizacyjnych relacji w hiperplurlistycznym środowisku (np. analiza sieciowa) wydaje się właściwym kierunkiem rozwoju tego podejścia. Bowiem, w przekonaniu autorki, skoro po ponad czterdziestu latach podejmowania prób w zakresie paradygmatycznej konceptualizacji *governance* nie przyniosły one satysfakcjonującego rezultatu, nie należy go już oczekiwać. Wypada raczej uznać, że jest to koncepcja „parasolowa” pomagająca opisać i wyjaśnić te relacje i procesy zachodzące w życiu publicznym, które „wymykają się” tradycyjnym paradygmatom badawczym.

Bibliografia

- Bevir M. 2009, *Key Concepts in Governance*, Sage, London. DOI: 10.4135/9781446214817
- Frederickson H.G., Smith K.B. 2003, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Boulder.
- Hausner J. 2015, *Governance i jego konceptualne podstawy* [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jessop B. 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 2, nr 2, s. 5–24.
- Jessop B. 2011, *Metagovernance* [w:] *The Sage Handbook of Governance*, red. M. Bevir, Sage, London. DOI: 10.4135/9781446200964.n8
- Kettl D.F. 2015, *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*, Johns Hopkins University Press, Baltimore. DOI: 10.1111/gove.12165
- Kickert W. 1993, *Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management* [w:] *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, red. J. Kooiman, Sage, London – Newbury Park – New Delhi.
- Kjaer A.M. 2009, *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Lynn Jr. L.E., Heinrich C.J., Hill C.J. 2001, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Milward H.B., Provan K.G. 2000, *How Networks Are Governed* [w:] *Governance and Performance: New Perspectives*, red. C.J. Heinrich, L.E. Lynn, Jr., Georgetown University Press, Washington D.C.
- Offe C. 2009, *Governance: An “Empty Signifier”?*, „Constellations”, vol. 16, nr 4, 550–562. DOI: 10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x
- Peters B.G., Pierre J. 1998, *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 8, nr 2, 223–244. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379
- Radzik-Maruszak K. 2013, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin. DOI: 10.12797/politeja.10.2013.23.21

- Stoker G. 2008, *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 6, nr 4, 111–120.
- The Oxford Handbook of Governance* 2012, red. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001
- The Sage Handbook of Governance* 2011, red. M. Bevir, London: Sage.
- The World Bank 1994, *Governance: the World Bank's Experience*, The World Bank, Washington D.C.
- Wilkin J. 2013, *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne* [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O.E. 1984, *Corporate Governance*, Faculty Scholarship Series. Paper 4392, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4392/.
- Współzarządzanie publiczne* 2015, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zawicki M. 2015, *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania* [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.