

# Renate Mayntz

---

## O wybiórczości teorii sterowania

---

Zarządzanie Publiczne nr 3 (1), 143-152

---

2008

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Wybór tekstów klasycznych

Renate Mayntz

### **O wybiórczości teorii sterowania**

z wprowadzeniem Boba Jessopa

#### **Wprowadzenie**

Renate Mayntz (ur. 1929) jest emerytowanym dyrektorem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung w Kolonii. Studiowała chemię, zanim się zwróciła w kierunku socjologii, uzyskując w tej dyscyplinie w 1953 r. doktorat na Freie Universität Berlin. Była profesorem tego Uniwersytetu oraz Uniwersytetów w Speyer i Kolonii. W 1985 r. została mianowana na stanowisko Dyrektora Założyciela prestiżowego i wpływowego Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Wspólnie z Fritzem Scharpfem, współdyrektorem Instytutu od 1986 r., ukierunkowała ten ośrodek na badania dotyczące rozpoznania kluczowych zagadnień teoretycznych i empirycznych w wielu obszarach i w odniesieniu do wielu krajów, przy czym zazwyczaj o dużym znaczeniu dla polityki publicznej. Mimo że od 1997 r. jest formalnie na emeryturze, nadal pozostaje bardzo aktywnym badaczem, o czym świadczy jej internetowa strona (<http://www.mpfg.de/people/rn/index.html>).

Renate Mayntz uzyskała uznanie jako socjolog organizacji i badacz ich wpływu na kształtowanie stosunków przemysłowych. Na podstawie własnych badań oraz wszechstronnego wykorzystania literatury opublikowała na ten temat dwie ważne książki (Mayntz 1963, 1978). Jej prace badawcze odnosiły się też szczególnie wyraźnie do zagadnienia administracji publicznej, którą lokowała na styku oddziaływań ekonomicznych, politycznych i społecznych. Pod koniec lat 60. dzięki swojemu projektowi badawczemu dotyczącemu podejmowania decyzji w ministerstwach wniosła istotny wkład w reformowanie administracji federalnej w Niemczech.

Potem systematycznie poszerzała swoje zainteresowania, ale w takich sposób, aby prowadzone badania były socjologicznie zakorzenione, a zarazem miały wielodyscyplinarną perspektywę, która bierze się „aktorcentrycznego” podejścia, umożliwiającego dostrzeżenie odniesień i implikacji poziomu mikro, mezo i makro. Zasadniczym tematem jej systemowych poszukiwań stało się zagadnienie zdolności współczesnych społeczeństw do organizowania i kształtowania się, poprzez odpowiednie formy samoorganizacji i współzarządzania (rozwijane w cieniu hierachii), w toku złożonej interaktywnej gry o niekontrolowanej, a nawet niemożliwej do kontrolowania dynamice społecznej. W rezultacie jej prace przełamwały podział na strukturę i agendę, a tym samym skutecznie budowały pomost między socjologią i politologią.

Renate Mayntz w swych badaniach zajmuje się instytucjami politycznymi, formowaniem i wdrażaniem polityk publicznych, rozwojem nauki, technologii (szczególnie wielkich systemów technicznych), polityką ekologiczną, związkami nauki i polityki, sieciami koordynacji i powiązaniem między procesami politycznymi i społecznymi oraz między politycznymi i społecznymi grupami, organizacjami i aktorami, współzależnością i zarządzaniem wielopoziomym, a ostatnio, ponadnarodowymi strukturami (w tym zorganizowaną przestępczością i terroryzmem) oraz kwestią zarządzania globalnego. Jej wykształcenie w zakresie nauk ścisłych przenosi się na przywiązanie do rygorystyki badań empirycznych i precyzji w zakresie ich metodologii, jak też na zainteresowanie takimi zagadnieniami jak organizacja uniwersytetów, badania podstawowe czy systemy techniczne.

Cechą wyróżniającą jej badań nad problemem współzarządzania jest ich zorientowanie na kwestię zdolności podmiotów sterujących do włączenia się w strategiczne kalkulacje i działania, co odzwierciedla ich interesy, organizacyjne i systemowe współzależności oraz specyficzne cechy obiektów, którymi sterują. Temu właśnie poświęcony jest poniższy artykuł. Pierwotnie był to wykład, który stanowił spojrzenie wstecz i podsumowywał wiele lat studiów nad problemem współzarządzania. Ze względu na swój retrospektywny charakter artykuł jest także refleksją nad pracami „szkoły kolonńskiej”, która swoją nazwę zawdzięcza lokalizacji Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Szkoła ta rozwinęła własne, odrębne podejście do współzarządzania, uformowane wokół zagadnienia zarządzania funkcjonalnie zróżnicowanymi społeczeństwami, w których każdy system funkcjonalny (techniczny, ekonomiczny, prawny, polityczny, edukacyjny, opieki zdrowotnej, badawczy itd.) ma własną logikę, i dlatego bardzo utrudnione staje zarządzanie

nimi z zewnątrz, w odgórnym, hierarchicznym sposobie. Taka konstatacja może wiesć do pesymizmu w kwestii skuteczności sterowania (jak np. w przypadku Niklasa Luhmanna), ale szkoła kolońska skłaniała się do większego optymizmu w tej mierze, zapewne wynikającego i stąd, że rozwiązania korporatystyczne (czy neokorporatystyczne) w Niemczech były relatywnie skuteczne w sferze promowania rozwoju i utrzymywania konkurencyjnego w skali światowej „Modell Deutschland”, który zapewniał wysokie wynagrodzenia i wysokie zaawansowanie technologiczne. Optymizm brał się także z konkretnych przykładów udanych reform administracyjnych w Niemczech.

Innym ważnym wyróżnikiem szkoły kolońskiej jest „aktorcentryczny instytucjonalizm”, przez co rozumie się jej zainteresowanie interakcją między aktorami działającymi na poziomie mikro i mezo oraz czynnikami instytucjonalnymi, kształtującymi możliwość skutecznego współzarządzania.

Silne powiązanie Max-Planck-Institut i ośrodków prowadzenia polityki publicznej niewątpliwie prowadziło do pewnej badawczej „stronniczości”. Renate Mayntz już po odejściu z Instytutu rozwinęła w interesujących ją kwestiach stanowisko bardziej zniuansowane i zdystansowane względem polityki. Z jednej strony uznała pewne zmiany wyjściowego paradygmatu teoretycznego, zaś z drugiej podkreśliła, że szkoła kolońska jest zbyt nastawiona na zagadnienie rozwiązywania problemów praktycznych. Generalnie szkoła ta przyjmowała, że polityka publiczna zawsze kształtuje się zasadniczo wokół rozwiązywania społecznych, a zwłaszcza społeczno-ekonomicznych problemów. Odrzucała natomiast alternatywne Weberowskie (lub może raczej Marksowskie) podejście, akcentujące relacje władzy i dominacji. Ukryte przyjęcie założenia, że proces polityczny dotyczy tylko rozwiązywania problemów, powoduje, że wiele podstawowych kwestii teorii polityki jest pomijanych. Ta refleksja skłania w końcu Renate Mayntz do postawienia pytania, czy jest możliwe – a jeśli tak – czy warto zintegrować w jednej makroteorii polityki podejście do strony rozwiązywania problemów oraz podejście od strony władzy i dominacji.

Bob Jessop (Lancaster University)

## Bibliografia

- Mayntz, R. (1963) *Soziologie der Organisation*, Reinbek: Rowohlt.  
Mayntz, R. (1978) *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: UTB Wissenschaft, wyd. 4.  
Mayntz, R. (1997) *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt: Campus.

## O wybiórczości teorii sterowania<sup>1</sup>

Tekst ten jest próbą opisaną specyficznej wybiórczości perspektywy teorii sterowania. Paradygmat teorii sterowania ewoluował, a pewna jego wybiórczość, dotycząca założeń konstytutywnych na temat tworzenia oraz realizacji polityk w systemie polityczno-administracyjnym, uległa ograniczeniu. Do podstawowych założeń paradygmatu należy zagadnienie kluczowej roli gremiów ustawodawczych, zawężanie rozważań do analizy polityk wewnętrznych lub narodowych. Pomimo ewolucji paradygmatu teorii sterowania i jego poszerzania nie wyeliminowano błędnego podejścia do sposobu rozwiązywania problemów. Zgodnie z założeniem teorii, rozwój i wprowadzanie w życie decyzji politycznych są związane przede wszystkim z rozwiązywaniem problemów społecznych, niekiedy społeczno-ekonomicznych. Kontrastuje to więc ze sposobem analizy wydarzeń politycznych prowadzonych na gruncie socjologii władzy. Istota błędu teorii sterowania w aspekcie rozwiązywania problemów tkwi w pomijaniu przez nią pytań o kwestie dotyczące procesów politycznych. Jednakże pytanie, czy jest rzeczą pożądaną, aby jeszcze bardziej poszerzać teorię sterowania – i w reakcji na jej wspomniane ograniczenia tworzyć obszerniejszą teorię procesów politycznych – pozostanie bez odpowiedzi.

Słowa kluczowe: teoria sterowania, sterowanie polityczne, teoria demokracji, władza.

Przedmiotem przedstawionej w dalszej części tekstu krytycznej refleksji jest względnie wąsko zakreślony obszar nauk politycznych, a mianowicie teoria sterowania politycznego. W angielskim obszarze językowym, gdzie mowa jest raczej o *governance* (rządzeniu) niż o *steering*, odpowiada temu mniej ostro zakreślone (i przechodzące w obszar studiów nad politykami) pole *theory of the policy process* (teorii procesu polityk). Paul Sabatier w pierwszym zdaniu swojej niedawno wydanej książki opisuje istotę tej teorii w następujący sposób:

*Proces tworzenia polityk publicznych obejmuje sposób, w jaki następuje konceptualizacja problemów i przedłożenie ich rządowi do rozwiązania; instytucje rządowe formułują alternatywy i wybierają rozwiązania dotyczące polityk; i te rozwiązania są wdrażane, ewaluowane i korygowane*” (Sabatier 1999, s. 3).

W podobny sposób wyraża się politolog Renate Martinsen: początkowo w centrum założeń kon-

ceptualnych polityki, od lat 80., stała „konceptualizacja państwowości jako proces rozwiązywania problemu przez struktury polityczno-administracyjne” (Martinsen 2003 s. 3). Obydwu autorom trzeba przyznać rację: polityczne sterowanie lub też *policymaking* (tworzenie polityki) koncentruje się na rozwiązywaniu problemu, a więc, jak zapewne przyjmują obaj autorzy, na rozwiązywaniu w najszerszym tego słowa znaczeniu problemów społecznych (do których oczywiście zaliczają się również problemy ekonomiczne). Metodologiczny status tego stwierdzenia jest przy tym nie tylko definiujący, lecz także normatywny: mówi się nie tylko o chęci *nazwania* dostrzegalnych prób politycznego sterowania jako procesów rozwiązywania problemów, ale też, że są one próbą rozwiązywania problemów. W rozważaniach zawartych w dalej części tekstu chcę postawić i uzasadnić tezę, iż konceptualizacja politycznego sterowania jako procesu rozwiązywania problemów nie ujmuje we właściwy sposób rzeczywistości politycznej, oraz że mamy w tym przypadku do czynienia z perspektywą wybiórczą i zniekształconą.

<sup>1</sup> Przełożyła Anna Boguszyńska. Tekst ukazał się w MPIFG Working Paper 01/2, maj 2001.

Rozwijając tę tezę, w istocie rzeczy poddaję krytyce swoje poprzednie stanowisko, gdy sama uczestniczyłam w tworzeniu i rozwijaniu teorii sterowania, której wybiórczości chciałyby się teraz bliżej przyjrzeć. Już na początku lat 70. ubiegłego wieku, kiedy to razem z Fritzem Scharpfem badaliśmy i pisaliśmy o założeniach „aktywnej polityki”, intuicyjne odczuwałam, że nasz sposób zapatrywania się na te sprawy mógłby być nazbyt racjonalistyczny. Badając założenia „aktywnej polityki”, zdawaliśmy się przyjmować, że uprawianie „aktywnej polityki”, czyli działanie celowe i kształtujące społeczność jest najwyższym celem naszego zleceniodawcy, Rządu Federalnego, czy wręcz każdego systemu polityczno-administracyjnego.

„Aktywna polityka” zakłada planowanie. Wtedy więc zajmowaliśmy się (nie tylko Fritz Scharpf i ja) pytaniem o organizację procesu planowania (Mayntz, Scharpf 1973). Semantyka sterowania stała się dominująca, kiedy przybladła atrakcyjność planowania. Klasyczny paradygmat w kontekście teorii sterowania zaczął się szybko rozwijać dopiero w późnych latach 60., wraz ze starą teorią planowania. Ta w latach 70. doczekała się empirycznego zwrotu, uczyniła przedmiotem swych badań najpierw instytucjonalne i organizacyjne uwarunkowania rozwoju polityki, a później instrumentarium polityki, a w końcu skoncentrowała się na procesach wdrożeniowych. U schyłku lat 70. został tym samym ustanowiony podstawowy paradygmat teorii sterowania. Jego najistotniejsze elementy decydowały o rozwoju polityki wewnątrz systemu polityczno-administracyjnego oraz o realizacji tak rozwijanej polityki przez państwowe instancje wykonawcze.

Ten pierwszy paradygmat teorii sterowania (np. Mayntz 1996), tak dobrze znany i poddawany wnikliwym opisom, jest tym samym ciągle rozwijany i rewidowany. Z jednej strony sposób patrzenia *top down* został uzupełniony perspektywą *bottom up*, co oznacza, że do tej analizy włączono zachowanie adresatów i strukturalne właściwości różnych pól regulacji. Prowadziło to do poszerzenia pola analizy i jego rozciągnięcia poza tradycyjnie pojmowany system polityczno-administracyjny. Uwagę przyciągają nowe, korporacyjne struktury podejmowania decyzji, polityczne, powiązane ze sobą, ale także autonomiczne podmioty i społeczna samoregulacja za-

chodzące w organizacjach prywatnych oraz model państwa korporacyjnego.

Rozwijanej w ten sposób perspektywie teorii sterowania towarzyszą jednak błędy wynikające z jej natury. Po pierwsze, jej słabość polega na koncentracji na państwie narodowym. Ograniczenie to stało się szczególnie widoczne wraz ze wzrostem stopnia integracji europejskiej. Świadomość jego istnienia spowodowała redefiniowanie teorii sterowania. W nowym ujęciu jej zasadnicze założenie zostało określone jako sterowanie polityczne w europejskim, wielopłaszczyznowym systemie. Po drugie, od początku teoria sterowania charakteryzowała się błędami dotyczącymi rozwiązywania problemów. Błędy, które chcę bliżej omówić, stanowią o jej specyficznej wybiórczości. Błędy w rozwiązywaniu problemów polegają w swej istocie na tym, że teoria sterowania nie stawia pytania, czy ludzie zaangażowani w politykę są zainteresowani w pierwszym rzędzie znalezieniem rozwiązania problemu, lecz zakłada, że stanowi to ich cel nadrzędny, a rozwiązywanie problemów jest centralną aktywnością polityki i administracji. Ten sposób rozumienia został włączony do definicji sterowania politycznego przypadkowo i tak jest ono najczęściej definiowane. Założenie, że państwo, także na swój sposób państwo kooperatywne, rzeczywiście dąży do rozwiązywania problemów społecznych albo do działania na rzecz dobra wspólnego, sprawia, że teoria sterowania jest kryptonormatywna.

Błędy w rozwiązywaniu problemów występujące w teorii sterowania są zakorzenione głęboko, można je dostrzec już w klasycznej filozofii polityki Platona i Arystotelesa. Oczywiście klasycy nie mówili o „sterowaniu”, ale chodziło im o formy rządów. Król filozofów Platon wiedział, co służy ogółowi i dzięki swemu zamiłowaniu do sprawiedliwości był zmotywowany do działania w interesie dobra powszechnego. Także u Arystotelesa dobry monarcha podejmuje próby działań służące ogółowi. Zarówno u Platona, jak i Arystotelesa dobro ogólne powiązane jest ściśle z dobrem indywidualnym poddanych, obywateli (Kaufmann 1994). W Europie renesansu próbowano wrócić do tych klasycznych wzorców. Dlatego „dobry” przywódca powinien być dążyć do pomyślności swoich poddanych, szerzyć pokój i sprawiedliwość. W idealistycznej filozofii

fii państwa przypisano w końcu to zadanie państwu; a zapewnienie opieki nad całością, zarówno nad społeczeństwem, jak i narodem stało się jego celem (Muenkler, Fischer 1999). Stąd już prosta droga do koncepcji systemu polityczno-administracyjnego jako centrum społecznego sterowania. Sterowanie, jako próba rozwiązywania problemów społecznych, które znajdują się na porządku dziennym polityki, jest nowoczesnym, na nowo sformułowanym celem maksymalizowania dobra powszechnego stawianym państwu. Do klasycznych zadań państwa należy do pewnego stopnia zorientowane do wewnątrz poszerzenie zakresu opieki publicznej i skierowane na zewnątrz zabezpieczenie interesów narodowych. Teoria sterowania odstąpiła od zachowania interesów narodowych w stosunkach z zagranicą z powodu już wspomnianych powyżej błędów wynikających z cech państwa narodowego.

Spowodowało to, iż przez długi czas sfera badań stosunków międzynarodowych lub polityki zagranicznej nie pozostawały w centrum jej zainteresowania, a koncentrowała się ona na polityce wewnętrznej. Zmiana tego podejścia nastąpiła dopiero wtedy, gdy wraz z rozwijającą się perspektywą teorii sterowania w złożonym systemie Unii Europejskiej, zaczęła się zacierać linia oddzielająca politykę wewnętrzną od zewnętrzną. Pozostał jedynie postulat, że państwo lub system polityczno-administracyjny na własnym terytorium, w interesie swoich obywateli interweniuje w procesy społeczne i ekonomiczne, czyli steruje nimi.

Arystoteles poświęcił swoją uwagę nie tylko pozytywnym monarchom, lecz także formom wynaturzonego rządu, w których przywódcom chodzi jedynie o własną korzyść. Nowoczesna teoria sterowania nie stawia pytania o to, czy w polityce chodzi przede wszystkim o rozwiązywanie problemów dotyczących spraw publicznych. Rozważania Arystotelesa o wynaturzeniach w polityce zahaczają o inne nurty politologii, a nie tylko o teorię panowania klas społecznych.

Błędne rozwiązywanie problemów, jako wynik posługiwania się teorią sterowania, sprzężone jest zarówno uwarunkowaniami związanymi z jej powstaniem, jak i z teoretycznymi prądami myślowymi, w ramach, których następował jej ewo-

lucja. Teoria planowania i wczesne badania nad organizacją planowania (m.in. Mayntz, Scharpf 1975) odbywają się w klimacie woli politycznej prowadzenia reform. Służyły one wyraźnie doradztwu politycznemu. Ich punktem wyjścia mogła, a nawet musiała być „wola sterowania” adresatów, względnie zleceńodawców. Głównym adresatem (i wystarczająco często także zleceńodawcą) prac z zakresu teorii sterowania była administracja publiczna<sup>1</sup>, przeświadczona, że jej działanie służy dobru publicznemu. Dotyczy to biurokracji ministerialnej, której specjaliści przygotowują projekty ustaw kierowanych do parlamentu. Odnosi się również do innych płaszczyzn administracji, zarówno państwowej, jak i samorządowej. Przyjęcie założenia o administracji publicznej jako pierwszoplanowym adresacie teorii sterowania było uzasadnione.

Co się tyczy drugiego zagadnienia – teoretycznych wpływów, błędów w rozwiązywaniu problemów związanych z teorią sterowania, to są one wyraźnie sprzężone z pokrewnymi założeniami, które według części autorów są zakorzenione w teorii systemu. Pojęcie sterowania utrwaliło się także nawet w ideologii cybernetycznej, którą na rzeczywistość polityki przełożyli m.in. David Easton i Karl W. Deutsch. System polityczny jawi się jednoznacznie jako podmiot sterujący systemem społecznym, który jest przez niego regulowany. Podobną myśl wyraził Talcott Parsons. Według niego system polityczny wypełnia systemowy imperatyw *goal attainment* następstwa działań w systemie ukierunkowanego na wytyczone przez politykę cele systemu. Funkcjonalistycznej teorii systemu Parsonsa często zarzucano zaślepienie władzą. Ten genetyczny defekt ewidentnie został przeniesiony na teorię sterowania.

Także odwrót Luhmanna od funkcjonalizmu Parsonsa nie przyniósł zasadniczej zmiany. Wprawdzie posiadanie lub nieposiadanie władzy jest kodem systemu politycznego, to jednak władza postrzegana jest jako *medium* komunikacyjne i tym samym jako instrument. Również dla Luhmanna system polityczny ze zbiorem kolektywnie wiążących decyzji ma pozytywną, porządkującą funkcję – nawet jeśli zaprzecza on możliwości politycznego sterowania, zwłaszcza po

<sup>1</sup> Wskazówkę tę zawdzięczam Uwe Schimankowi.

samoistnym (autopojetycznym) zwrocie w teorii systemu. Wcześniejsi przedstawiciele teorii systemu wbrew temu przyznali na nowo funkcję sterującą systemowi politycznemu, względnie państwu. Przy tym wszystkim pokrewieństwo pomiędzy niemiecką filozofią państwa a socjologiczną teorią systemu jest tym, co dotyczy określenia funkcji państwa, względnie systemu polityczno-administracyjnego. Wprawdzie ani filozofia państwa, ani teoria systemu nie negują faktu, że państwo lub system polityczno-administracyjny sprawują władzę. Sprawowanie władzy nie jest jednak celem samym w sobie, lecz zaledwie instrumentem – koniecznym środkiem do wypełnienia funkcji.

Wygląda to zupełnie inaczej, kiedy postrzeżę się rzeczywistość oczami Maksa Webera nie w kontekście teorii systemu, ale w tradycji socjologii władzy lub przez pryzmat marksistowskiej teorii klas. Kluczowymi pojęciami nie są tutaj funkcja czy wydajność, lecz przywódca, przywództwo i klasa polityczna. Ale należy zauważyć, że założenia socjologii władzy, które ostatnio wzbudziły pewne zainteresowanie w wariacie Stamokap [Staatsmonopolistischer Kapitalismus – kapitalizmu państwowego], stanowią margines głównego nurtu dymisji politologicznych. Staje się wyraźnie dostrzegalne, jak socjologia władzy ma niewiele wspólnego z teoretycznym mainstreamem, jeśli przeanalizujemy przykład Gertrud Nunner-Winkler. Relatywizuje ona moje trafne stwierdzenie, że umocnienie władzy i jej sprawowanie we wszystkich semantycznych wariantach pozostaje bazą politycznej logiki działania w *wydajności* systemów częściowych. Konfrontuje je z angloamerykańską tradycją, która przy dogłębnej analizie okazuje się tradycją wypływającą z teorii sterowania (państwo jako instancja odpowiedzialna za zapewnienie dobra powszechnego).

Relatywistyczne zaślepienie władzą w teorii politycznego sterowania nie sprowadza się do ujmowania władzy w różnych jej wymiarach występowania (co nie ma miejsca), lecz do traktowania jej tylko w kontekście formułowania i forsowania rozwiązań problemów, z pominięciem politycznego celu działania.

Śledząc w mediach codzienne relacje ze świata polityki, wyrabiamy sobie przekonanie i utwierdzamy się w nim, że w polityce istotnie chodzi

o przejście i utrzymanie władzy. Nawet odsuwając od siebie myśl, że kodem lub centralną wartością systemu politycznego jest właśnie władza – zadajemy sobie pytanie, dlaczego tylko politycy powinni do niej dążyć, skoro posiadanie i sprawowanie władzy daje zadowolenie także zwykłemu śmiertelnikowi? Nawet tzw. partie ludowe (mające duże poparcie społeczne) różnią się od siebie powiązaniem z grupami reprezentującymi poszczególne interesy, a wiemy przecież, że partie polityczne, tak samo jak poszczególni politycy, nie skupiają się jedynie na poszukiwaniu drogi do władzy dla wprowadzenia proponowanych rozwiązań problemów i konfliktów, lecz także w celu popierania specyficznych dla danej grupy, partykularnych interesów, zwiększenia szans swojego przywództwa, zdobywania synekturn i umacniania własnego ego. Tam, gdzie polityczne działanie jest skoncentrowane przede wszystkim na dążeniach do zdobycia i utrzymania władzy, nie wystarczy, jak to już wcześniej argumentowałam (Mayntz 1996, s. 157), zależność polityki od zapotrzebowania innych częściowych społecznych systemów, „aby uchronić system polityczny przed pychą i korupcją lub odwrotnie, przed wynikłą z forsowania partykularnych interesów instrumentalizacją, której nie stawia się oporu”. I rzeczywiście, również w naszym kraju obserwujemy niejednokrotnie przejawy pychy, korupcji i instrumentalizacji, które można postrzegać jako następstwo dominującej logiki władzy.

Oczywiście, tego rodzaju zjawiska nie pozostały niezauważone przez naukowców. Jako przykład mogą służyć choćby analizy Donatelli Della Porta, Alberta Vanucciego (1994) i Herberta von Arnima (2000a) oparte na rzetelnym, empirycznym materiale, który przedstawia samolubny i z perspektywy społecznej dysfunkcyjny charakter działania osób biorących udział w życiu politycznym na różnych szczeblach systemu polityczno-administracyjnego. Jednakże wspomniani autorzy nie są reprezentatywni dla środowiska politologów zajmujących się teorią władzy. Rzecz ma się podobnie w przypadku ekonomicznej teorii politycznej racjonalności (*politische Rationalität*), w której politycy podporządkowani są wyraźnie dominującemu celowi zdobycia i utrzymania władzy (Downs 1957, Kirsch 1974). Zgodnie z tą teorią jako środek

do osiągnięcia celu i utrzymania władzy (sukces w kolejnych wyborach) postrzega się marginalizowanie lub zupełne pomijanie interesów zrzeszeń, a nawet poszczególnych grup (w sensie interesów poszczególnych grup wyborców). Wprawdzie służąca utrzymaniu władzy kalkulacja interesu politycznego, która prowadzi do sukcesu w ponownych wyborach, zakłada istnienie demokratycznego ustroju, ale w rzeczywistości ekonomiczna teoria politycznej racjonalności przedstawia siebie także jako *teorię demokracji*.

W teorii demokracji, ogólnie rzecz ujmując, demokratyczna konstytucja hamuje – w tym zorientowanym na władzę zamyśle politycznego działania – chęć zysku polityków. Jednakże w teorii sterowania problematyka ta wraz z całym Input-Ast pozostaje poza zakresem rozważań. Koncentrowanie się na politycznej efektywności, osiągnięciu celu i realizacji decyzji politycznych, będących odpowiedziami na sytuacje powstające na scenie politycznej, prowadziło do tego, że cele te – w systemie polityczno-administracyjnym lub w organizacjach społecznych przy udziale polityków – rozmywały się w procesach podejmowania decyzji przedkładanymi nad procesy kształtowania woli. Teoria demokracji i teoria sterowania rozwinęły się niezależnie od siebie i jako pojęcia są ze sobą rzadko powiązane. Jednakże teoria sterowania została sformułowana w odniesieniu do wysoko rozwiniętych krajów o demokratycznym ustroju. Przyjęła ona w dużej mierze milcząco założenie o istnieniu demokratycznego procesu na wejściu (*input*), nie zajmując się sformułowaniem problemów wymagających rozwiązania. Także i najnowsze odmiany teorii sterowania nie zmieniły wcale w jej zasadniczym nurcie, mimo pojawiających się błędnych rozwiązań poszczególnych problemów. Nawet w tej teorii poddaje się w wątpliwość założenie, że w polityce chodzi głównie o rozwiązywanie problemów. Wprawdzie dychotomia państwa i społeczeństwa została przewyżczona przez wprowadzenie form społecznej samoregulacji oraz dzięki mieszanym rozwiązaniom publiczno-prywatnym i środowiskom lobbystycznym. Jednakże analityczna miara osądzenia tego rodzaju niepaństwowych lub nie czysto państwowych form regulacji stanowi w dalszym ciągu o efektywności rozwiązywania powstałych problemów. Jeśli kiedyś stawiano pytanie o warunki sukcesu po-

lityki wyznaczającej kierunek (Mayntz 1983), tak dzisiaj stawia się pytanie o szanse pozytywnej koordynacji działań systemów negocjacyjnych. Takie systemy negocjacyjne wywodzą się zarówno ze środowisk lobbystycznych, przedsiębiorstw prywatnych i państwowych, jak i samych polityków, tworzą system społecznej samoregulacji. W tych przypadkach nie neguje się istnienia różnic w sprawowaniu władzy, ale widać wyraźnie, że ich następstwa i/lub skutki można zauważyć w forsowaniu przez polityków preferowanych propozycji rozwiązań problemu albo w znalezieniu kompromisu. Państwo zmienia swoją logikę ze społecznego centrum kierowania do instancji, która musi zajmować się koordynowaniem społecznych współzależności i zwraca się ku tworzeniu politycznych środowisk lobbystycznych i społecznej samoregulacji. Jednakże ciągle nie mówi się o władzy dla zaspokojenia osobistych interesów polityków lub o realizacji planu ogólnie nieakceptowanego, nadającego formę i kierunek w zróżnicowanych społecznie grupach, o charakterystycznym lub szczególnym profilu korzyści i kosztów. Neopluralistyczny pogląd na rozwój polityki związany z analizą politycznych środowisk lobbystycznych przyjmuje raczej, że włączenie, o ile jest to możliwe, wszystkich poszkodowanych i zainteresowanych w polityczny proces podejmowania decyzji, prowadzi do optymalnego rozwiązania problemu (por. np. Schubert 1999; von Aleman, Heinze, Wehrhoefer 1999; krytykę von Arnima 2000b, s. 139). Z dyskusji wokół ingerencji państwa w społeczne procesy samoregulacji wynika, że interwencja państwa (a nawet możliwość takiej interwencji, która ma przynieść regulację) poprawia zdolność rozwiązywania problemów w systemach społecznej samoregulacji dzięki wzrostowi responsywności w zakresie uwzględniania interesów grup nieuczestniczących lub wartości takich jak np. ochrona środowiska.

W zasadzie nie można powiedzieć nic negatywnego o wybiórczym eksponowaniu aspektów dotyczących rozwiązywania problemów w sytuacji, kiedy w pierwszym rządzie chodzi o świadome i rozważne ograniczenie własnych, empirycznie uzasadnianych roszczeń co do zasięgu politycznego działania. Dokładnie tego brakuje w teorii sterowania: główne pytanie „*cui bono?*” – o kierunek politycznych decyzji podejmowa-



nych w interesie prywatnym lub politycznym – nie staje się przedmiotem dalszych rozważań. Jednakże w rzeczywistości świata polityki zdarza się i jedno, i drugie, a w skutkach podjętych decyzji wyraźnie widać, które interesy determinowały określone rozstrzygnięcia.

Wystarczy wspomnieć osławione włoskie *tangentopoli* i *partitocrazia* lub śmiałe reformy rządu holenderskiego podjęte w publicznym interesie, chociaż działania te realnie zagrażały sukcesowi w kolejnych wyborach (Visser, Hemerijck 1997). W teorii sterowania nie zadaje się pytania, jak dalece w każdym przypadku preferowana przez decydentów koncepcja polityczna miałaby służyć dobru ogólnemu, a nie stanowić jedynie manifestacji interesów władzy jednej klasy politycznej lub jednej grupy społecznej sprawującej władzę. Być może dzieje się tak, ponieważ trudniej jest zapewne otrzymać wiarygodną odpowiedź opartą na empirycznie zweryfikowanych informacjach. Może dzieje się tak też z tego powodu, że analityk wyjaśniający decyzje polityczne musiałby wydawać coś w rodzaju moralnego osądu dotyczącego działania polityków i osób zaangażowanych w procesy polityczne. Równie niewiele pytań stawia się politykom zajmującym w wyniku demokratycznych wyborów kluczowe stanowiska publiczne związane z determinowaniem sposobu rozwiązywania problemów społecznych – o ich merytoryczną fachowość, kompetencję i preferowany kierunek działania. Teoria sterowania przyjmuje problemy społeczne oraz osoby, które mają je rozwiązać, jako narzucone przez określoną grupę osób powiązanych wspólnym interesem oraz w sposób bezkrytyczny podchodzi do konsekwencji ich działań.

Taka selektywność prowadzi do pominięcia innego pytania. Jeśli i o ile w sterowaniu polityką chodzi rzeczywiście o rozwiązywanie socjoekonomicznych problemów konkretnego społeczeństwa, a nie jedynie o sprawowanie władzy, jakość diagnozowania problemów powinna stać się tematem ważnym. W ramach badań nad wdrożeniami koncepcji i decyzji przypadkowo wskazano fakt, że zgodne wprowadzenie w życie ustaw nie jest *eo ipso* pożądane, wręcz przeciwnie, niewprowadzenie nonsensownych ustaw może być o wiele bardziej pożyteczne.

Teoria sterowania nie rozwinęła jednak w stopniu wystarczającym zagadnienia diagnozowania

problemów społecznych. Z reguły w analizach prowadzonych w jej ramach więcej miejsca poświęca się konkretnym problemom związanym z ochroną środowiska, zatrudnieniem, socjopolitycznymi zagadnieniami, to znaczy problemom, w przypadku których wskazać można odpowiedzialnych lub też możliwe jest domniemywanie odpowiedzialności. Rozwiązywanie problemów – uwieńczone sukcesem i nieudane – staje się potem miernikiem efektywności sterowania. Nawet tam, gdzie w polityce chodzi o rozwiązywanie problemów na wielu płaszczyznach – co nie budzi wątpliwości – to definiowanie problemów i stojąca za tym argumentacja jest często zabarwiona ideologicznie przez preferowanie określonych wartości (wzrost gospodarczy, społeczna sprawiedliwość) lub zdominowana promowaniem określonych interesów. Pominąwszy krytyczny osąd diagnozowania problemów i propozycji ich rozwiązań, to system polityczno-administracyjny lub też państwo kooperatywne można pojmować jako instytucję społeczną odpowiedzialną za rozwiązywanie problemów.

Tam, gdzie rzeczywiście rozwiązanie problemu jest celem nadrzędnym, nie pada pytanie o to, w jakim stopniu polityka jest skoncentrowana na rozwiązywaniu problemów, ani o genezę i jakość definicji problemów, bo wtedy przypisanie funkcji sterowania do systemu polityczno-administracyjnego staje się prawną fikcją. Nawet jeśli dziś nie przyznaje się już państwu monopolu na określanie, co jest dobrem powszechnym, ponieważ wyobrażenia dobra powszechnego wynikają ciągłej wymiany argumentów różnych grup społecznych, to dla spójności działania parlamentu, rządu i administracji a także partii politycznych reprezentujących określone interesy klasowe i grupowe (coraz częściej przyjmujące postać partii ludowych) konieczne jest istnienie centralnej funkcji zapewniającej spójność systemu.

Sterowanie, jak sama stwierdziłam (Mayntz 1996, s. 157), „pozostaje, zgodnie z prawem, wykonywaniem szczególnej funkcji w systemie polityczno-administracyjnym”. Ważne jest jednakże, aby nie mylić sterowania jako podstawy roszczeń do jego prawnej legalizacji z rzeczywistością działań politycznych. Teoria sterowania dla analizy decyzji politycznych w państwach rządzonych przez dyktatorów (nawet jeśli demokratycznie wybranych!), przez pewną klasę

czy tzw. klikę okazuje się nieużyteczna ze względu na popełnianie błędów w rozwiązywaniu problemów i nieuwzględnianie fenomenu władzy. Nie trudno o przykłady: Milosević w Serbii, Saddam w Iraku, Mugabe w Zimbabwie. Także w poprzednich wyborach prezydenckich w Rosji można było dopatrywać się ścisłego związku rosyjskiej wojny w Czeczenii z osobistym interesem Putina, a po wyborach z osobistymi korzyściami wynikającymi z posiadanej przez grupę rosyjskich generałów władzy. Może są to skrajne przypadki, ale pokazują dobitnie, jak wielkie skutki dla kraju pociąga za sobą dominacja władzy wpływowego decydenta. Nieuzasadnione jest założenie, że w stabilnych demokracjach wystarczy mechanizm Dowsona, aby skutecznie integrować prywatne i partykularystyczne interesy z interesem publicznym i dobrem ogółu. Nawet w Niemczech, w tle różnych wydarzeń politycznych – jak m.in. odrzucenia ustawy o reorganizacji landów – można dostrzec prywatne interesy osób piastujących pewne stanowiska i potraktować je jako ważną siłę sprawczą działań politycznych.

Oczywiście, można postawić pytanie o skuteczność środków politycznych służących utrzymaniu władzy przywódcy lub jednej partii lub o partykularne korzyści określonej grupy społecznej. Odpowiedź byłaby czysto technokratyczną teorią sterowania, która równie dobrze może posłużyć dyktatorom, jak i rządowi zorientowanemu na dobro powszechne. Takie technokratyczne wynaturzenia teorii sterowania powstają nieuchronnie, jeśli pojęcie sterowania nie odnosi się do problemów społecznych, celów związanych z dobrem powszechnym lub racjonalności systemu. Zgodnie z powyższym to właśnie jej założenia, realnie nawiązujące do ujętych w demokratyczny sposób spraw publicznych i postulatów służących dobru powszechnemu, chronią politologiczną teorię sterowania przed tego rodzaju wynaturzeniami.

W powyższych rozważaniach podjęłam się próby omówienia specyficznej wybiórczej perspektywy opartej na teorii sterowania. Nie należy jednak interpretować mojej krytyki, dotyczącej zagadnień ujętych w stopniu niewystarczającym w teorii władzy, jako odpowiedzi na rozpozwalającą się bez żadnych ograniczeń teorię sterowania politycznego.

Naukowe perspektywy koncentrujące się na jednym zakresie problemowym w nieuchronny sposób stają się wybiórcze. Syntetyczne postrzeganie i wgląd w rzeczywistość poprzez analityczne rozumowanie nie przynoszą oczekiwanego efektu: nie możemy dostrzec wszystkiego na raz. W makroteorii nie możemy zająć się jednocześnie wszystkimi fazami, złożonością problemów, założeniami czy wariantami procesów politycznych. Należy jednak mieć świadomość szczególnej selektywności stosowanych analitycznych perspektyw, aby na otwarte pytania o cechy i właściwości rzeczywistości odpowiedzieć krótko, wskazując na współzależności i założenia, które z reguły pozostają wyraźne, mając tym samym większy wpływ, choć mogą prowadzić do fałszywych interpretacji. Aby tego uniknąć, w badaniach teorii sterowania powinno się dokonać wyróżnienia odmiennych przesłanek leżących u podstaw decyzji i działania – nawet jeśli owej zmienności nie można łatwo ująć w sposób empiryczny.

## Bibliografia

- von Aleman U., Heinze R.G., Wehrhöfer U. (red.) (1999). *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis*. Opladen: Leske und Budrich.
- von Arnim H.H. (2000a). *Vom schönen Schein der Demokratie*. München: Droemer.
- von Arnim H.H. (2000b). „Staat und Verbände”, w: *Wirtschaftsdienst*, nr 80, marzec, s. 139–145.
- Della Porta D., Vanucci A. (1994). *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*. Bologna: Il Mulino.
- Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Kaufmann F.-X. (1994). „Staat und Wohlfahrtsproduktion”, w: H.-U. Derlien, U. Gerhardt, F.W. Scharpf (red.), *Systemrationalität und Partikularinteresse*. Baden-Baden: Nomos, s. 357–380.
- Kirsch G. (1974). *Ökonomische Theorie der Politik*. Tübingen: Mohr.
- Martinsen R. (2000). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland aus einer Perspektive der Innovation: Ein politikwissenschaftlicher Zugang zum Konzept der nationalen Innovationssysteme und Innovationsnetzwerke*, (maszynopis).
- Mayntz R. (1983). „Implementation von regulativer Politik”, w: R. Mayntz (red.), *Implementation*

*politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung.* Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 50–74.

Mayntz R. (1996). Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, w: K. von Beyme, C. Offe (red.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS Sonderheft 26.* Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 148–168.

Mayntz R. (1998). „New Challenges to Governance Theory”, *Jean Monnet Chair Papers*, nr 50, Robert Schuman Center at the European University Institute, Badia Fiesolana.

Mayntz R., Scharpf F.W. (red.). (1973). *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes.* München: Piper & Co.

Mayntz R., Scharpf F.W. (1975). *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy.* Amsterdam: Elsevier.

Münkler H., Fischer K. (1999). „Gemeinwohl und Gemeinsinn. Thematisierung und Verbrauch sozio-moralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft”, *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berichte und Abhandlungen* nr 7, Berlin: Akademieverlag, s. 237–265.

Nunner-Winkler G. (1994). „Zur Frage der Moral in der Politik – eine Frage des Systems oder der Persön-

lichkeit?“, w: H.-U. Derlien, U. Gerhardt, F.W. Scharpf (red.), *Systemrationalität und Partialinteresse.* Baden-Baden: Nomos, s. 123–149.

Scharpf F.W. (1993). „Coordination in Hierarchies and Networks”, w: F.W. Scharpf (red.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions.* Frankfurt am Main: Campus, s. 125–165.

Schuppert G.F. (1999). *Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat.* Przeredagowana wersja wykładu przed pracą w grupie zajmującej się dobrem powszechnym i świadomością społeczną Berlińsko-Brandenburgskiej Akademii Nauk (w jej wydaniu).

Teubner G., Willke H. (1984). „Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, nr 6, s. 4–35.

Visser J., Hemerijck A. (1997). *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Willke H. (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie.* Königstein/Ts.: Athenäum.

## On the selectivity of the theory of the policy process

The theoretical paradigm of governance has changed over time. The original paradigm was characterized, among other things, by adopting the perspective of the legislator and concentrating on domestic policy and the nation states. Some of these selectivities have been corrected in the development governance theory has experienced over the past two decades. This holds, for instance, for the top down perspective typical of an approach concentrating on policy development within the political-administrative system. What has not changed is the problem solving bias of governance theory. In all stages of its development, governance theory has been based on the assumption that policy development is basically concerned with the solution of societal, and especially socio-economic problems. This is in stark contrast to an approach that would highlight, in the Weberian tradition, processes of domination, and power relations. The tacit assumption that the policy process is about problem solving means that a number of highly salient issues in political theory is neglected by governance theory. But while it is important to recognise the selectivity of the governance perspective, it is an open question to what extent it would make sense to integrate the problem solving and the power approaches into one political macro theory.