

Katarzyna Kobielska

Sprawozdanie z II Zjazdu Katedr i Zakładów Systemów Politycznych

Preferencje Polityczne : postawy, identyfikacje, zachowania 6, 139-144

2013

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.

SPRAWOZDANIE Z II ZJAZDU KATEDR I ZAKŁADÓW SYSTEMÓW POLITYCZNYCH

W dniach 20-21 maja 2013 roku w Trzebnicy k/ Wrocławia odbył się II Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Systemów Politycznych. Spotkanie zorganizował Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego gospodarzem był kierownik Zakładu Systemów Politycznych i Administracyjnych prof. Andrzej Antoszewski. Patronat honorowy nad wydarzeniem objął Marszałek Województwa Dolnośląskiego Rafał Jurkowlaniec. Tematem przewodnim dyskusji naukowej był system polityczny – jego przeobrażenia od nowoczesnej do ponowoczesnej rzeczywistości.

Podczas Zjazdu przeprowadzono dwie debaty naukowe. Pierwsza dotyczyła zasady reprezentacji i odpowiedzialności w ponowoczesnej rzeczywistości polityki. Wykład wprowadzający wygłosił dr hab. Jarosław Szymanek, reprezentujący Zakład Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Drugi panel dyskusyjny, bazujący na wystąpieniu prof. Ryszarda Herbuta (reprezentującego gospodarzy), traktował o zjawisku „agencyzacji” polityki.

J. Szymanek w pierwszej kolejności nadał swoisty porządek definicyjny kategorii reprezentacji („puzzlom reprezentacji”), sygnalizując rudymtarne kwestie rozpatrywanego zjawiska. W swoich rozważaniach uwzględnił perspektywę postrzegania reprezentacji jako symbolu, czyli czynienia obecnym czegoś, co w danej chwili nie jest obecne. Zasygnalizował znaczenie reprezentacji ujmowane w kategoriach symulacji – jako symulowanie tego, co reprezentowani mogliby uczynić w podobnych okolicznościach, gdyby sami mieli możliwość podejmowania określonych działań. Konsekwentnie przeszedł do sposobu traktowania rozpatrywanego zjawiska jako zastępstwa, stanowiącego stały motyw patrzenia na reprezentację jak na działanie kogoś za kogoś, gdzie zastępowany przyjmuje jako swoje działania i zachowania reprezentanta, gdzie reprezentant jest „ambasorem okręgu wyborczego”. Inne przywołane przez prelegenta ujęcie reprezentacji dotyczyło kontekstu filozoficznego – tożsamości, gdzie osią konstrukcyjną jest uznanie jedności wolicjonalnej osoby reprezentanta

i reprezentowanego. Akt reprezentacji jest wówczas formą unifikacji woli obu podmiotów w jedną i tą samą, a przez to zawsze wspólną i jedną wolę reprezentanta i reprezentowanego. Zbliżoną formułę reprezentacji oferuje perspektywa socjologiczna (inaczej określana jako ujęcie mimetyczne, reprezentacja deskryptywna, pararelizacja). W tym wypadku reprezentacja postrzegana jest jako powtórzenie określonych cech reprezentowanego w strukturze reprezentanta, które przejawiają się w istnieniu tożsamości strukturalnej pomiędzy podmiotami relacji. Tak postrzegana reprezentacja bywa również określana realną. Przy tego rodzaju założeniu reprezentacja ma przede wszystkim odwzorowywać społeczeństwo, ma być jego przysłowiową miniaturą, przekrojem socjoekonomiczno-politycznym suwerena w pigułce. Dzisiaj ten rodzaj reprezentacji jest najczęściej realizowany w praktyce, ale też i postulowany, a jego realnym desygnatem są systemy wyborcze, które wiernie paralelizują cechy polityczne grupy reprezentowanej na szczeblu narodowego organu przedstawicielskiego. Jednocześnie J. Szymanek podkreślił istotność znaczenia symilarności ocen, poglądów i stanowisk grupy reprezentowanej z grupą o statusie reprezentanta, co skutkuje kolejnym ujęciem reprezentacji – jako korelacji czy inaczej reprezentacji substancjalnej (*substantive representation*) bądź behawioralnej. Korelacja owa, rozumiana w kategoriach „występowania za kogoś”, ma doprowadzić do osiągnięcia stanu zbieżności (konwergencji, korelacji) poglądów i zachowań obu stron stosunku przedstawicielskiego. Pokazuje ona, że reprezentacja to nie struktura i powtórzenie obrazu reprezentowanego na zasadzie „lustra”, ale raczej działanie, które niezależnie od cech reprezentanta będzie działaniem w interesie reprezentowanego. Znaczenie wskazanego ujęcia polega m.in. na tym, iż marginalizuje ono elementy formalne reprezentacji (np. system wyborczy), akcentując jednocześnie sytuację doprowadzenia do stanu zgodności między opiniami, poglądami i ocenami reprezentowanych i ich reprezentantów. Kolejny, podjęty przez prelegenta, aspekt reprezentacji to redystrybucja kompetencji. Reprezentacja w tym ujęciu sprowadza się do jednostronnego aktu inwestytury (do rządu), co oznacza proces selekcji składu osobowego organu przedstawicielskiego, czego kwintesencją (ekwiwalentem reprezentacji) stają się wybory.

W szerszym ujęciu reprezentację można postrzegać w kategoriach mechanizmu decyzyjnego, gdzie jest traktowana jako realizacja woli reprezentowanego, a nie tylko reprezentanta, co w dalszej konsekwencji prowadzi do schumpeterowskiego „wytwarzania woli państwowej”. Przyjęcie optyki „od wewnątrz”, w odniesieniu do wskazanego mechanizmu decyzyjnego, skutkuje kolejnym ujęciem reprezentacji – konwersją (zmianą „wkładu wejściowego” na „wynik wyjściowy”). Kluczową sprawą jest w tym podejściu w jaki sposób stanowisko, oczekiwania, postulaty, żądania i nadzieje reprezentowanego zostaną zamienione na decyzję („wynik”) reprezentanta.

Kolejnym sposobem rozpatrywania reprezentacji jest traktowanie przedmiotowej kategorii jako interakcji pluralnych struktur, nawiązujące do dahlowskiego rozumienia, gdzie reprezentacja to głównie interakcja reprezentanta z najrozmaitszymi roszczeniami wysuwanymi ze strony konkurujących interesów, jakie ujawniają się w heterogenicznej masie reprezentowanego. Reprezentacja jako interakcja pokazuje przede wszystkim złożoność reprezentowanego i to, że zbieżność ocen obu stron stosunku przedstawicielskiego może być prawidłowo osiągnięta wówczas, kiedy rozmaite i niejednolite w swoim składzie grupy i środowiska uzyskają jakiś wpływ na ostatecznie podejmowaną decyzję. Aby jednak tak się stało, muszą być zapewnione mechanizmy interakcji. Naturalną niemal konsekwencją powyższego ujęcia jest deliberacja stanowiąca sedno ujęcia interakcyjnego rozumienia reprezentacji.

Innym możliwym sposobem ujmowania przedstawicielstwa jest koncepcja kontroli, opierająca się na istnieniu rządu odpowiedzialnego przed wyborcami. Tak rozpatrywana reprezentacja jest, w jednym ze swych wymiarów, sposobem ograniczenia dyskrecjonalności władzy wymagającym stworzenia efektywnego systemu kontroli rządzących przez rządzonych, do których m.in. można zaliczyć mechanizmy demokracji bezpośredniej.

Na tle powyższych wywodów J. Szymanek postawił kilka zasadniczych pytań dotyczących reprezentacji: Co stanowi *meritum* reprezentacji? Które z powyższych znaczeń przedstawicielstwa jest najbardziej odpowiednie? Co chce się osiągnąć za sprawą reprezentacji? W rozważaniach nad postawionymi pytaniami akcentowano znaczenie reprezentacji jako replikacji, agregacji interesów oraz deliberacji. Podkreślano także znaczenie odpowiedzialności, w jej postnowoczesnej formule, jaką jest rozliczalność (*accountability*). W tym aspekcie na uwagę zasługują różne jej mechanizmy, takie jak: reprobacja, mandat imperatywny, teoria mandatu czy obywatelski sprzeciw. Ostatnie, ważne pytanie, które postawił J. Szymanek zachęcając uczestników spotkania do dyskusji, dotyczyło tego, czy rzeczywiście mamy dzisiaj do czynienia z kryzysem reprezentacji.

W drugim dniu obrad wystąpienie wprowadzające, pt. „Reżimy regulacyjne – kontekst kształtowania i konsekwencje” wygłosił R. Herbut. Swoją wypowiedź prelegent rozpoczął od rozważań nad zawiłościami rozumienia kategorii *governance* jako nowego stylu rządzenia, dokonując odniesień i porównań do *government* oraz nawiązując do takich kontekstów, jak: zerwanie (niekiedy częściowe) z tradycyjnymi metodami rządzenia, potrzeba tworzenia efektywnych systemów koordynacji (wewnątrz- i międzyorganizacyjnej), sieciowość, demokracja deliberacyjna, różnorodność podmiotów oraz zasobów realizujących polityki sektoralne. Na tym tle prof. Herbut postawił niezwykle istotne pytanie o to, czy obecnie mamy do czynienia

z erozją czy może raczej z transformacją państwa, skłaniając się jednocześnie ku temu drugiemu wariantowi. Prelegent uzasadniał swoje stanowisko tym, iż część badaczy zwraca uwagę w swoich rozważaniach na fakt postrzegania zjawisk i procesów kojarzonych z globalizacją, nie dostrzegając jednocześnie (bądź też marginalizując) roli polityki i decyzji politycznej. R. Herbut podkreślił, że jesteśmy zafascynowani rewolucją technologiczną czy też autonomią globalnych działań biznesu, ale procesy globalizacyjne mają również podtekst polityczny czy też stwarzają szansę na dokonanie wyboru politycznego. W tym momencie znajdujemy miejsce dla państwa i chyba w tym kontekście należy postrzegać samą koncepcję nowej roli państwa w globalizującym się, czy też „powiązanym” świecie. Podkreślając, iż aspektów powyższego problemu jest przynajmniej kilka, autor skupił się na jednym – dotyczącym dynamiki zmian w ramach reżimów regulacyjnych, które ewidentnie stanowią element charakterystyczny kształtowania się nowego stylu rządzenia.

Punktem odniesienia dla dalszych wywodów były kwestie dotyczące funkcjonowania różnego rodzaju agencji („budowniczych rynków”, instytucji „non-majoritarian”), jako nowej kategorii podmiotów, kształtowanych przez tradycyjne instytucje, ale bardzo często funkcjonalnie od nich niezależnych. Fenomen ten, kojarzony ze zjawiskiem fragmentaryzacji procesu decyzyjnego, określany również bywa mianem niezależnych agencji regulacyjnych czy agencji publicznych. Znaczenie tego typu organizacji jest tym istotniejsze, że obecnie władcze działania podmiotów w obszarze polityk publicznych są rozgrywane w układach zdecentralizowanych, a sama władza operuje w ramach rozproszonego kompleksu zależności i powiązań. Zmienia się więc rola państwa, a presja czynników funkcjonalnych wywołuje m.in. efekt w postaci zmian o charakterze instytucjonalnym. Można więc przyjąć, iż impulsy zewnętrzne, jak i wewnętrzne wobec państwa w określony sposób fragmentaryzują jego zunifikowaną strukturę decyzyjną. Na tej podstawie R. Herbut sformułował hipotezę, iż oto obserwujemy proces erozji tradycyjnego pozytywnego państwa (państwo jako dostarczyciel korzyści – *provider of benefits*), posługującego się instrumentami redystrybucji i makroekonomicznej stabilności oraz pojawiania się regulacyjnego państwa (regulacyjne reżimy), którego zasadniczym zadaniem jest budowanie rynków (*builder of markets*) i ich regulowanie. Co za tym idzie, podmioty w ramach państwa regulacyjnego przejawiać muszą silniejszą orientację w kierunku implementacji *policies* (programowe ukierunkowanie decyzji) i dążyć do stworzenia określonych mechanizmów i procedur, które umożliwią decydentom osiągnięcie ich programowych specyficznych celów poprzez „zdystansowanie się” od sfery wpływów politycznych. Wynika to z uwarunkowań determinujących funkcjonowanie owych organizacji, takich jak: procesy prywatyzacji, delegacja uprawnień i w konsekwencji zapewnienie

szerszej instytucjonalnej samoregulacji, judykaliczność obszaru aktywności ekonomicznej, technokratyczny charakter procesu podejmowania decyzji, co wiąże się ze wzrostem roli np. grup eksperckich i oderwaniem tego procesu od normalnej, demokratycznej odpowiedzialności (*political accountability*). Reżim regulacyjny ma więc konsolidować rynek, „utrzymywać” go, a nie zastępować, i w określony sposób reagować na impulsy z niego pochodzące. Reżim regulacyjny dotyczy więc określonego sektora instytucji, reguł i norm dotyczących jego funkcjonowania, co w ostatecznym rozrachunku ma mieć wpływ na charakter publicznych regulacji (proces i efekt/wynik) w tym konkretnym obszarze.

Specyfika wskazanego typu organizacji oraz środowiska, w którym funkcjonują, pozwoliły prelegentowi rozwinąć dyskusję na bazie czterech kwestii problemowych. W pierwszej kolejności rozważano więc kwestię możliwości dystansowania się agencji od nacisków politycznych oraz możliwości przyjmowania przez nie bardziej profesjonalnej opcji, jeżeli chodzi o zarządzanie obszarem „oddany” w ich gestię.

Następnie poddano swoistej ocenie poziom niezależności czy też autonomii agencji (zakres działań dyskrecjonalnych), uwzględniając ich daleko posuniętą różnorodność. O ile bowiem, w szerokim ujęciu, agencje takie jak sądy konstytucyjne czy niezależne banki centralne poruszają się w obszarze bardzo szerokich działań dyskrecjonalnych, o tyle tego samego nie można powiedzieć o agencjach regulacyjnych. Mamy tu na ogół do czynienia z jakimś poziomem decentralizacji, co obrazuje angielskie określenie, iż są one „na wyciągnięcie ręki”. Jeżeli nawet zostały wyposażone w formalną autonomię, to ich decyzje mogą być w dość prosty sposób zakwestionowane przez różnego rodzaju dostępne procedury (np. legislacyjne).

Kolejną podjętą kwestią problematyczną był fakt, iż funkcjonowanie agencji (ich rozrost) wywołuje brak równowagi w relacjach biurokracja-polityka. Zadania agencji z reguły definiowane są w bardzo wąski sposób i dotyczą bardzo wyspecjalizowanych, profesjonalnych spraw, co skutkuje kolejnym „podziałem pracy”. Ponieważ agencje zajmują się specyficznymi (technicznymi) problemami i kwestiami z nimi związanymi, a politycy próbują te ustalenia wprowadzić w ramy bardziej generalnych założeń dotyczących konkretnych programów publicznych, powstaje asymetria. Można ją potraktować jako kolejny czynnik sprzyjający wzmocnieniu realnej autonomii agencji regulacyjnych i ograniczający politykę przetargów interesów. Zarazem też powstaje zagrożenie, że ta wąska specjalizacja sprawi, iż agencja stanie się zakładnikiem konkretnej grupy interesu, która np. dysponuje niezbędnymi jej informacjami. Jeżeli nawet to nie nastąpi, to wciąż istnieje ryzyko, iż decyzja zostanie przygotowana przez myślących w podobny sposób profesjonalistów, a politycy

nie będą w stanie odczytać potencjalnego zagrożenia.

Ostatnim rozważanym zagrożeniem istnienia organizacji typu agencja było ich osłabiające oddziaływanie na proces realizacji (demokratycznej) odpowiedzialności (*accountability*). Wiele decyzji podejmowanych przez instytucje, które nie mają demokratycznej legitymacji do podejmowania tego rodzaju rozstrzygnięć, ogranicza możliwość prowadzenia politycznej rozliczalności. Mamy tutaj raczej do czynienia z czymś w rodzaju *output legitimacy*, co nie wyklucza istnienia różnych form kontroli nad agencjami, jednak wiąże się z koniecznością stworzenia rozbudowanych systemów koordynacji i kontroli.

W spotkaniu uczestniczyło blisko pięćdziesięciu politologów reprezentujących ośrodki naukowe z całego kraju. II Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Systemów Politycznych stworzył zarówno płaszczyznę twórczej dyskusji naukowej, jak też przyczynił się do wymiany doświadczeń i integracji środowiska zajmującego się naukowo problematyką dotyczącą systemów politycznych. Materialnym efektem zorganizowanej konferencji będzie specjalny numer Wrocławskich Studiów Politycznych, w którym zamieszczone zostaną zarówno teksty wykładów wprowadzających, jak też inne nawiązujące swoją tematyką do poruszanej problematyki.

Katarzyna Kobielska