

Wybór tekstów klasycznych

Mark Bevir

Decentryczna teoria rządzenia

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Mark Bevir jest profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley, gdzie prowadzi wykłady z teorii politycznej, filozofii, polityki publicznej i organizacji. Urodził się w Londynie w 1963 roku, kształcił w Charterhouse (jednej z najlepszych szkół państwowych w Anglii), studiował na Uniwersytecie Exeter i w Merton College w Oksfordzie. Uzyskał tytuł doktora filozofii na Uniwersytecie Oksfordzkim w 1989 roku. Temat jego rozprawy doktorskiej: Brytyjska myśl socjalistyczna 1890–1900. Wykładał na Uniwersytecie w Madrasie i Uniwersytecie Newcastle. W 2000 roku przeprowadził się do USA. Strona internetowa Marka Bevira jest aktualizowana na bieżąco i stale poszerzana o wykaz jego prac i debat, w które się angażuje (zobacz: http://www.polisci.berkeley.edu/people/faculty/person_detail.php?person=219).

Niniejszy artykuł został wybrany przez autora jako dobrze odzwierciedlający jego poglądy i jednocześnie przystępny. Ten reprezentatywny tekst pokazuje wyraźnie, że zainteresowania Bevira skupiają się wokół filozofii nauk społecznych i krytyki rywalizujących ze sobą teoretycznych tradycji (także tych dotyczących rządzenia), jak i wokół badań empirycznych nad zarządzaniem. Metateoretyczny charakter tego artykułu kontrastuje z większością tłumaczonych tekstów, które ukazały się dotychczas w „Zarządzaniu Publicznym”.

O opublikowaniu w kwartalniku wybranego przez Bevira tekstu zdecydował wpływ, jaki autor ten wywiera na dyskusje nad zarządzaniem publicznym. Przyjęta przez Bevira konwencja analizy opisywanych zagadnień odzwierciedla jego krytyczny stosunek do głównego nurtu nauk politycznych. Charakterystyczny jest upór, z jakim twierdzi on, że konkurujące ze sobą interpretacje są kluczowe dla politycznego i – w bardziej ogólnym ujęciu – społecznego życia a wysiłki zmierzające do wyjaśnienia zdarzeń politycznych, procesów, instytucji i systemów bez odwoływania się do „znaczenia” (meaning) są skazane na niepowodzenie. Nauki polityczne muszą być sztuką objaśniania, powinny odkrywać istotę zjawisk, przekonania oraz preferencje aktorów, tak aby uchwycić sens różnorodnych znaczeń, działań i instytucji.

Nauki polityczne stanowią dyscyplinę objaśniającą, hermeneutyczną, wykraczając poza pozytywistycznie pojmowane fakty i działania. Bevir podziela ten pogląd, co nadaje jego pracom wymiar normatywny. W szczególności jeśli dostrzegamy, jak istotną rolę odgrywają zmieniające się tradycje badawcze, stanowiące podstawę dla snucia historii, formułowania opinii i interpretowania wydarzeń, a także dokonywania wyborów w obliczu alternatywnych zestawów preferencji, wartości i intencji.

Nie jest to, co dostrzec mogą polscy czytelnicy, koncepcja nowa w tradycji kontynentalnej Europy. Celem naszym jest jednak zwrócenie uwagi na nowatorskie podejście Bevira do tradycji intelektualnej dominującej po wojnie w amerykańskich naukach politycznych.

O wyborze tekstu Bevira do niniejszej publikacji zdecydował również fakt wzrastającego zainteresowania autora kwestiami rządzenia, co ujawnia się w pracach, których jest autorem, współautorem, redaktorem i współredaktorem. Przedstawiony artykuł integruje te dwie perspektywy badawcze, kreśląc zdecentralizowaną wizję rządzenia.

Tekst ten pochodzi z książki opublikowanej w 2003 roku pod redakcją Henrika Banga *Governance as Social and Political Communication*. Jego początek stanowi opis dwóch alternatywnych wyjaśnień, narracji i uzasadnień neoliberalnego i instytucjonalnego podejścia do kwestii rządzenia. Narracje ucieleśniają określone teorie dotyczące racjonalności, instytucjonalnego zakorzenienia i struktury, przedstawiają również kontekst historyczny i jako takie prowadzą tych, którzy opowiadają te historie, do sytuacji, w której interpretują oni rząd, społeczeństwo i gospodarkę na różne sposoby. To interpretacyjne podejście stanowi wyzwanie dla racjonalnych wyjaśnień, formułowanych przez organizacje takie jak Bank Światowy, czy dla instytucjonalnych uzasadnień głoszonych przez orędowników zarządzania sieciowego, opowiadających się za koniecznością tworzenia nowych form rządzenia i umiejscawiania ich w ramach okre-

ślonej tradycji. Cofnijmy się o krok, by pozostawić te rywalizujące ze sobą narracje i przyjrzeć się innym tradycjom, rodzajom postrzegania i paradygmatom. Analiza taka pozwala zdekomponować studia nad rządzeniem na przynajmniej dwa sposoby. Po pierwsze, ukazuje wielość wyjaśnień, podając w wątpliwość nadrzędny charakter poszczególnych wyjaśnień. Po drugie, skłania do zmiany podejścia z deterministycznego na bardziej kontyngentne, by uwypuklić fakt, że relacje społeczne pojawiają się w pewnych określonych historycznych okolicznościach i są podatne na zmiany dzięki stwarzaniu nowych możliwości i rozwijaniu nowych rodzajów materialnej przyczynowości.

To decentralne i decentralizujące podejście niesie implikacje dla konkurujących ze sobą sposobów podejść do rządzenia: zatem zwolennicy teorii racjonalnego wyboru powinni raczej dekonstruować preferencje aktorów, kalkulować użyteczność i racjonalność a nie przyjmować ich jako naturalnych czy zdeterminowanych; natomiast podejście instytucjonalne powinno w większej mierze kłaść nacisk na kontyngencję instytucji niż na ich ewolucyjną konieczność, traktując je jako produkt działań ludzkich i jako czerpiące informacje z różnorodnych zestawów przekonań i pragnień. Jak pisze Bevir, „należy zacząć myśleć o rządzeniu jako kontyngentnym wyniku politycznych zmagania uosabiających rywalizujące ze sobą zestawy przekonań”. Może to zostać również wyrażone jako znaczenie dylematów w sferze rządzenia, rywalizujących tradycji, sporów dotyczących teoretycznych i politycznych paradygmatów oraz alternatywnych porozumień. Co z kolei wpływa na sposób analizowania rządu i rządzenia w rozumieniu konkurujących ze sobą narodowych tradycji, kompromisów itd.

Artykuł kończy się zbiorem wytycznych dla studiów nad rządzeniem. Mogą one zostać sparafrazowane i przedstawione jako cztery twierdzenia. Po pierwsze, rządzenie nie jest niczym nowym, ale wiąże się z reartykulacją różnych podejść służących koordynacji (rynków, hierarchii, sieci itd.) działań w określone okoliczności. Po drugie, nie tylko powinniśmy odrzucić powierzchowną dychotomię rząd – rządzenie, lecz także unikać wykorzystywania abstrakcyjnego pojęcia rządzenia do wyjaśniania konkretnych zjawisk w poszczególnych krajach. Zmiana nie wynika z jakiejś uniwersalnej logiki rządzenia, ale stanowi efekt działań aktorów motywowanych przez określone koncepcje, przyczyny i idee. Nie odnosi się to jedynie do reakcji na ważne wydarzenia, takie jak kryzys, ale również na bardziej rutynowe formy zachowań politycznych, gdzie dużo zależy od tego, jak aktorzy interpretują dane procedury i dyrektywy. Po trzecie, zamiast podchodzić do niepowodzeń rządzenia z predefiniowanym zestawem technik rządzenia, powinniśmy zwrócić uwagę na znaczenie polityki uczenia się przez opowiadanie i słuchanie historii, tak jakby opowiadane były one przez wielu różnych aktorów. Po czwarte, teoria decentryczna powstaje wokół koncepcji sytuacyjnego działania (situated agency), ponieważ instytucje, działania czy procesy socjalizacji nie mogą determinować zachowań ludzi. Jakkolwiek przebieg zdarzeń stanowić będzie wynik przypadkowego indywidualnego wyboru. Działania ludzi zależą od ich przekonań (lub znaczeń czy pragnień); każde przekonanie jest interpretowane w kontekście szerszej sieci ludzkich przekonań, wyjaśniane przez tradycje i modyfikowane przez dylematy, które pojawiają się wtedy, kiedy oczekiwania nie zostają zaspokojone.

Prezentowany artykuł stanowi dobry przykład podejścia decentrycznego. Zostało ono rozwinięte przez Bevira we współpracy z innym teoretykiem rządzenia, Rodem Rhodesem. Obaj wspólnie napisali kilka artykułów i książek (zobacz szczególnie Bevir i Rhodes 2003, 2007, 2010), w których przedstawiają ogólną argumentację i odnoszą ją do konkretnych przykładów historycznych. Bevir opracował również własne studia przypadku, poczynając od dziewiętnastowiecznych socjalistów, przez New Labour, a kończąc na reżimach międzynarodowych (zobacz bibliografię artykułu i poniżej). W innej pracy wyraziście określa on normatywne implikacje swojego podejścia do rządzenia, poddając krytyce hierarchiczne, technokratyczne, jak i te opierające się na dominacji ekspertów podejścia, opowiadając się za konsultacjami, dialogiem i sieciowością (np. Bevir 2006).

Jak wspominałem wcześniej, podejście Bevira do nauk politycznych, teorii politycznej i filozofii jest kontrowersyjne. Zostało ono poddane krytyce. Zdaniem krytyków Bevir odkrywa rzeczy dawno już odkryte. Zarzuca się mu tendencję do przyjmowania indywidualistycznego podejścia do rywalizujących ze sobą koncepcji, słabość argumentacji oraz wiele innych przewinień.

Artykuł ilustruje stopień, w jakim zarzuty te są uzasadnione. Przeczytawszy go z dobrym nastawieniem, ktoś mógłby starać się dowiedzieć, że opisowe i decentralne podejście do rządzenia należy rozwijać z powodu stopnia, w jakim wiele innych podejść okazało się teoretycznie nieuprawnionych i jako takie są przedmiotem krytyki bardziej ugruntowanych nauk, jak nauki polityczne, administracja publiczna, ekonomia polityczna itd. W tym sensie podejście takie ma innowacyjny charakter i zasługuje na uwagę. Skłonność do wyjaśniania na poziomie indywidualnym, nawet jeśli indywidualne interpretacje i wybory są umiejscawiane w rywalizujących tradycjach, jest uzasadniona. Bevirowi udaje się obronić coś, co nazywa proceduralnym indywidualizmem (Bevir 2000; zobacz również Bevir 2002). To sugeruje, że odrzuca on atomistyczny racjonalizm, podobnie jak i holistyczny funkcjonalizm, i opowiada się za indywidualną interpretacją jako punktem wyjścia do bardziej złożonej analizy dostosowanej do wydarzeń, procesów i instytucji z różnych obszarów politycznego i społecznego życia.

Zauważyć jednak należy, że Bevir nie przedstawia wszystkich koncepcji niezbędnych do tego, by wyjść poza indywidualną interpretację w kierunku solidnej analizy rządzenia na poziomie mezo lub makro. Badacz ten skupia się

w szczególności na różnych interpretacjach kosztem rozważań nad mechanizmami związanymi z wyborem, gromadzeniem oraz instytucjonalizacją poszczególnych tradycji i wynikających z tego konsekwencji dla polityki.

W ten sposób czynniki materialne, szczególnie wpływ pewnych form eksploatacji i dominacji, umykają naszej uwadze. Podejście to nabiera szczególnego znaczenia w liberalnych demokracjach, gdzie mamy do czynienia z pluralizmem tradycji, dochodzi w mniejszym lub większym stopniu do walki wokół rywalizujących tradycji, gdzie istnieje zbiór konwencji, które składają do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w czasach kryzysu i pojawiania się dylematów. Celem przywołanych powyżej spostrzeżeń nie jest kwestionowanie wartości podejścia interpretacyjnego (szczególnie kiedy porównuje się go z alternatywami głównego nurtu), ale postulat jego wkomponowania w szerszą semiotyczną i instytucjonalną analizę.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Bang H. (red.) (2003). *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press.
- Bevir M. (1999). *The Logic of the History of Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bevir M. (2000). „Meaning and intention: a defense of procedural individualism”, *New Literary History*, 31 (3), 385–403.
- Bevir M. (2002). „How to be an intentionalist”, *History and Theory*, 41 (2), 209–217.
- Bevir M. (2005). *New Labour: A Critique*, London: Routledge.
- Bevir M. (2006). „Democratic governance: systems and radical perspectives”, *Public Administration Review*, 66 (3), 426–436.
- Bevir M. (red.) (2007). *Encyclopedia of Governance*, 2 vols., Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bevir M. (red.) (2007). *Public Governance*, 4 vols, London: Sage.
- Bevir M. (2009). *Key Concepts in Governance*, London: Sage.
- Bevir M. (2010). *Encyclopedia of Political Theory*, London: Sage.
- Bevir M. (2010). *Interpretive Political Science*, London: Sage.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2003). *Interpreting British Governance*, London: Routledge.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2006). *Governance Stories*, London: Routledge.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2010). *The State as Cultural Practice*, London: Routledge.

Mark Bevir

Decentryczna teoria rządzenia

Istnieją dwa poglądy na temat rządzenia. Jeden z nich, neoliberalny, dotyczy rynków, o jego głównej sile decyduje racjonalny wybór. Drugi odnosi się do sieci powiązanych z instytucjonalizmem, co stanowi przedmiot zainteresowania nauk politycznych.

Celem tej pracy jest wykazanie, że zarówno teoria racjonalnego wyboru, jak i instytucjonalizm opierają się na przypuszczeniach co do naszej zdolności do odczytywania ludzkich zapatrywań za pomocą obiektywnych faktów społecznych. Tym samym przypuszczeń tych nie da się obronić, biorąc pod uwagę filozoficzną krytykę pozytywizmu. Jednak konieczna jest modyfikacja dominujących teorii i kierunków rządzenia. Musimy doprowadzić do ich decentralizacji. W pracy tej zajmuję się badaniem odpowiedzi, których teoria decentryczna mogłaby dostarczyć na pytania takie jak: czy rządzenie to nowe zjawisko? Czy rządzenie stanowi niejasną metaforę? Czy rządzenie ma jednolity charakter? Jak zmienia się rządzenie? I w końcu, czy niepowodzenie w rządzeniu jest nieuniknione?

Przedstawiam również konsekwencje dla formowania polityki i demokracji wynikające z teorii decentrycznej.

Słowa kluczowe: decentryczna teoria rządzenia, teoria nacionalnego wyboru, teoria instytucjonalna, dobre rządzenie, nowe zarządzanie publiczne, demokracja.

Wstęp

W roku 1992 Bank Światowy wprowadził koncepcję dobrego rządzenia jako jedno z kryteriów udzielania pożyczek krajom rozwijającym się (World Bank 1992). Rządzenie (*governance*) odnosi się tutaj do neoliberalnej reformy sektora publicznego – nowego zarządzania publicznego i urynkowania, która, jak wierzone, miała prowadzić do większej efektywności. Inaczej było w przypadku programów lokalnych prowadzonych przez British Economic and Social Research Council, gdzie termin „rządzenie”

umożliwiał odnoszenie się do nowego wzorca relacji pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim. Rządzenie opiera się tu na sieci powiązań, nie na rynkach (Stoker 1999, 2000; Rhodes 2000). Ludzie budują różne opinie na temat tego, czym jest rządzenie. Różne obserwacje w kwestii rządzenia stanowią wynik działań ludzkich, rozumianych w kategoriach przekonań i pragnień zaangażowanych aktorów.

Jeżeli poważnie potraktujemy opinie dotyczące rządzenia, doprowadzimy do sytuacji, w której świat nie będzie postrzegany jako uniwersalne zjawisko, różni ludzie będą interpretować ten świat w różny sposób, ponieważ są oni zwolennikami różnych teorii.

Taki pogląd może nas z kolei doprowadzić do decentrycznej analizy rządzenia, pozostanie my zatem w konflikcie z ekonomistami Banku Światowego i uczonymi zajmującymi się polityką w ramach programów lokalnych. Zanim dokonamy decentrycznej analizy rządzenia, musimy zbadać relacje dotyczące rządzenia w kontekście teorii racjonalnego wyboru i instytucjonalizmu. Tym samym otworzymy przestrzeń, w której mogli będziemy umieszczać te teorie w moż-

Przełożył Bartosz Kozina. Wersja angielska została opublikowana w pracy: *Governance as Social and Political Communication* 2003 (Manchester: Manchester University Press).

Dept. of Political Science, University of California, Berkeley, CA 94720-1950, USA

E-mail: mbevir@berkeley.edu

Mark Bevir jest profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Opublikował między innymi: *Democratic Governance* (2010), *Key Concepts in Governance* (2009); *New Labour: A Critique* (2005); *The Logic of the History of Ideas* (1999); i, wspólnie z R.A.W. Rhodesem, *The State as Cultural Practice* (2010); *Governance Stories* (2006); *Interpreting British Governance* (2003).

liwym do zinterpretowania kontekście (część pierwsza niniejszego artykułu). Tylko wtedy uda na się uzyskać decentryczną analizę rządzenia (część druga) i jednoznaczne odpowiedzi na pytania dotyczące rządzenia (część trzecia) oraz jego wpływu na tworzenie polityki i demokrację (część czwarta).

1. Refleksja teoretyczna

Obecne zainteresowanie kwestią rządzenia wynika głównie z neoliberalnych reform w sektorze publicznym dokonanych w latach 80. Neoliberalowie rozumieją rządzenie w kategoriach zwiększonej wydajności w sektorze publicznym, którą rzekomo zapewniają działania takie jak urynkwowanie, lepsze planowanie wydatków, redukcja zatrudnienia, zawieranie kontraktów z firmami z zewnątrz (*contracting out*).

Podjęcie neoliberalne kładzie nacisk na biurokratyczną nieudolność, zbyt wysokie podatki, mobilność kapitału i międzypaństwową rywalizację. Gani ono model hierarchiczny, w ramach którego świadczy się usługi publiczne, uznając go za niewydajny. Państwo może podejmować decyzje polityczne, jednak zamiast świadczenia usług powinno ono rozwinąć system przedsiębiorczy oparty na rywalizacji i rynkach – „mniej rządu” i „więcej rządzenia” (Osborne, Gaebler 1992). Neoliberalne podejście do rządzenia pokrywa się w pewnym stopniu z teorią racjonalnego wyboru. Obie ścieżki czerpią z neoklasykcyjnej ekonomii, która z kolei wykorzystuje modele formalne życia społecznego, opierając się na przypuszczeniach na poziomie mikro, dotyczących racjonalności i maksymalizacji zysku. Podczas gdy podejście neoliberalne ma na celu promocję reform takich jak nowe zarządzanie publiczne, teoretycy racjonalnego wyboru próbują przenieść te działania z płaszczyzny ekonomicznej na polityczną. Skłaniają się oni ku tworzeniu modeli teoretycznych, opierających się na kilku podstawowych przypuszczeniach. To ekonomiczne podejście do polityki, jak się je też określa, zakłada, że poszczególni aktorzy wybierają konkretny rodzaj działania czy zestaw działań, ponieważ wierzą, że będzie to najbardziej efektywny sposób do osiągnięcia celu, przy czym cele, które wyznaczają aktorzy, zależą w dużym

stopniu od ich funkcji użytkowej (Becker 1976; Elster 1986; Monroe 1991).

Najbardziej widoczna alternatywa dla podejścia neoliberalnego – mająca zupełnie inne polityczne implikacje – pochodzi od naukowców zajmujących się polityką, którzy definiują rządzenie w kategoriach połączeń sformułowanych jako niezamierzone konsekwencje polityki neoliberalnej¹. Według tych badaczy reformy neoliberalne doprowadziły do fragmentaryzacji obszaru zaopatrzenia w usługi publiczne i osłabiły kontrolę centralną bez ustanowienia właściwych sił rynkowych; doprowadziły one do powstania sieci powiązań. Na przykład programy lokalne i programy Whitehall wskazują, że reformy neoliberalne dokonane w latach 80. zachwiały przekonaniem, iż państwo jest w stanie należycie funkcjonować, ponieważ nie udało się stworzyć nawet tego, co moglibyśmy nazwać neoliberalną wizją państwa.

Twierdzą oni, że państwo funkcjonuje obecnie jako jedna z wielu organizacji, które łączą się razem w zróżnicowane sieci w celu dostarczenia usług. Bardzo często państwo nie potrafi już kierować innymi, zamiast tego musi polegać na ograniczonych mechanizmach wywierania wpływu i dyplomacji. Rządzenie charakteryzują zatem zależne od władzy organizacje, które tworzą na wpol autonomiczne, samorządzące się sieci².

Podobnie jak podejście neoliberalne pokrywa się z teorią racjonalnego wyboru, tak podejście do rządzenia rozumianego jako sieci połączeń pokrywa się z instytucjonalizmem. Orędownicy tego podejścia zazwyczaj akceptują, iż naciski – globalizacja, inflacja i przeciążenie państwa – doprowadziły do neoliberalnych reform. Szybko jednak konstatują, że głęboko zakorzenione wzorce instytucjonalne spowodowały, iż planowane reformy nie przebiegły tak, jak się tego spodziewano. Twierdzą oni, że instytucje tworzą przestrzeń pomiędzy zamierzonymi

¹ Zob. Becker 1976; Elster 1986; Monroe 1991; również Ansell 2000, s. 303–333; Rhodes 1997, szczególnie rozdział pierwszy i trzeci oraz, ze względu na sposób wprowadzania regulacji wewnątrz neoliberalizmu, Vogel 1996, szczególnie s. 1–9.

² Zarówno Rod Rhodes, jak i Gerry Stoker, będący kierownikami programów Whitehall and Local Governance Programmes, przywołują instytucjonalizm i niezamierzone konsekwencje tego podejścia. (Rhodes 1997, rozdz. 4; Stoker 2000a, s. 1–21).

i niezamierzonymi politycznymi konsekwencjami: instytucje wyjaśniają przestrzeń pomiędzy wizją rynkową neoliberalistów i rzeczywistością relacji sieci. Instytucjonalizm przenosi naszą uwagę z procesu, który rzekomo jest nie do uniknięcia, na sposoby, w jakie instytucje generują zróżnicowane odpowiedzi na naciski, którym są poddawane. Pod żadnym pozorem nie można przyjąć, że wszystkie znaczenia koncepcji „rządzenia” pasują do neoliberalnej historii związanej z rynkami czy instytucjonalnej historii dotyczącej sieci. Niemniej jednak te dwie historie zajmują obecnie miejsce naczelne. Jednym ze sposobów na wprowadzenie alternatywnej decentrycznej teorii rządzenia jest eksploracja relacji instytucjonalizmu i teorii racjonalnego wyboru w odniesieniu do koncepcji narracyjnej, epistemologicznej i paradygmatu, sugerujących, że nasz odbiór świata zmienia się wraz z teoriami, które przynosimy i na których się opieramy. Koncepcje te podpowiadają, co pozostaje w sprzeczności z pozytywizmem, że nasza percepcja zawsze zawiera w sobie teorie. Nawet codzienna porcja doświadczeń zawiera w sobie realistyczne przypuszczenia, takie jak to, że obiekty istnieją niezależnie od naszego postrzegania, że obiekty istnieją w czasie i że inni ludzie potrafią odbierać te same obiekty, które my postrzegamy. Miejsce, które zajmuje teoria w kwestii percepcji, nie oznacza, że nasze kategorie determinują to, jakie posiadamy doświadczenia. Oznacza to jedynie, że nasze kategorie wpływają na doświadczenia, jakie mamy, i na sposób, w jaki doświadczamy wrażeń.

Mimo że pozytywizm został poddany silnej krytyce filozoficznej już w latach 50., instytucjonalizm i teoria wyboru racjonalnego zdają się nie traktować poważnie konsekwencji wynikających z odrzucenia pozytywistycznej wiary w czyste doświadczenie³. Kurczowo trzymając się one pozytywistycznego przekonania, że potrafimy zrozumieć lub wytłumaczyć ludzkie zachowanie w kategoriach rzekomo obiektywnych faktów. Czyniąc tak, usuwają obszar interpre-

tacji przekonań i znaczeń z ich wizji nauk politycznych. Uczeni zajmujący się naukami politycznymi odrzucają pozytywizm, dystansując się tym samym od koncepcji czystego doświadczenia, nie zamierzają jednak odrzucić celu, do którego zmierzają nauki polityczne, choć ten ostatni nie daje się zinterpretować. Zwykle naukowcy ci próbują unikać bezpośrednich odniesień do ludzkich zapatrywań, sprowadzając je jedynie do roli pojawiających się zmiennych, zachodzących pomiędzy faktami społecznymi i działaniami. Zamiast tłumaczyć, dlaczego ludzie głosowali na Partię Pracy, odnosząc się do ich przekonań, uczeni ci będą wyjaśniać tę kwestię, mówiąc, że ludzie ci należeli do klasy robotniczej. Ten sposób wyjaśniania zjawisk doprowadza do powstania anomalii, jako że wśród robotników znajdowali się także ci, którzy głosowali na Partię Konserwatywną. Z takimi problemami muszą się mierzyć ci uczeni, nie odnosząc się do przekonań, a rozpatrując jedynie kwestie takie jak płeć, religia czy rodzaj wykonywanego zawodu. Niewielu naukowców zajmujących się polityką zechce twierdzić, że klasa społeczna i tym podobne są w stanie generować działania z pominięciem ludzkiej świadomości. To raczej korelacja pomiędzy pochodzeniem klasowym i rodzajem podejmowanych działań rzekomo pozwala nam pominąć kwestię przekonań.

Implikacje są zatem następujące – przynależność do pewnej klasy daje nam zestaw przekonań i pragnień, co sprawia, że dana osoba działa w określony sposób. Na przykład przynależność do klasy robotniczej oznacza, że ktoś pragnie dobrze funkcjonującej polityki redystrybucji historycznie związanej z klasą robotniczą lub interesuje się tym zagadnieniem.

Kiedy przyjmiemy, że nie istnieją czyste doświadczenia, naruszymy podejście pozytywistyczne z jego odrzuceniem konieczności interpretacji ludzkich wierzeń i przekonań.

Odrzucenie czystego doświadczenia niesie ze sobą stwierdzenie, że nie możemy sprowadzać przekonań i znaczeń do roli pojawiających się zmiennych. Kiedy mówimy, że pan X w sytuacji Y przejawia zainteresowanie Z, używamy naszych konkretnych teorii, tak by odczytać ludzkie zapatrywania na podstawie zajmowanej pozycji, a nawet próbujemy zidentyfikować tę pozycję. Tym samym ktoś, kto ma inny zbiór teorii, może

³ Główna krytyka pozytywizmu i tego, co z nim związane, dotyczy semantycznego holizmu, według którego nasze przekonania sprawiają, że postrzegamy świat jako całość, zatem teoria odgrywa nieodzowną rolę w sposobie odbioru rzeczywistości. Zob. Quine 1961, s. 20–46.

twierdzić zarówno, że ktoś w sytuacji Y ma inne zapatrywania lub że X nie jest w sytuacji Y. Ważne jest dostrzeżenie tego, w jaki sposób obserwowani przez nas ludzie analizują swoją pozycję i zainteresowania; bez wątpienia zależy to od teorii, które wypracowali, i mogą one różnić się od naszych teorii. X mieć może teorie, które prowadzą go do wniosku, że znajduje się w pozycji A, a nie w pozycji Y, lub że jego zapatrywania odpowiadają bardziej B niż Z. Na przykład niektórzy członkowie klasy robotniczej biorący udział w głosowaniu mogą uważać się za klasę średnią, zainteresowaną ograniczeniem działań redystrybucyjnych, podczas gdy inni uważać się mogą za przynależnych do klasy pracującej, wierząc jednocześnie, że działania redystrybucyjne stoją w sprzeczności z interesem pracowników.

By wytłumaczyć ludzkie działania, pośrednio lub bezpośrednio odwołujemy się do działań i pragnień ludzi. Odrzucenie pozytywizmu oznacza, że nie możemy robić tego należycie, zwracając się do rzekomo obiektywnych faktów dotyczących tych osób. Zamiast tego musimy zająć się eksploracją teorii i znaczeń, za pomocą których tworzą oni swój świat, włączając w to sposób, w jaki rozumieją oni swe położenie, normy, które na nich wpływają i ich zapatrywania. Ponieważ wszyscy ludzie nie mogą doświadczać świata tak samo, ich pragnienia i przekonania zostają przepuszczone przez odpowiednie teorie. Tym samym naukowcy zajmujący się polityką nie mogą odczytywać zapatrywań i pragnień na podstawie cech takich jak pochodzenie społeczne. Zamiast tego muszą oni interpretować je, odnosząc się do innych teorii i znaczeń.

Oczywiście instytucjonalisci i teoretycy racjonalnego wyboru borykali się już z omawianymi tutaj kwestiami. Mimo że niektórzy z nich pozostają związani z podejściem pozytywistycznym i odrzucają interpretację przekonań, inni wykraczają poza te ramy. Jednak im bardziej udaje im się wyplątać z pozytywizmu, tym bardziej oddalają się oni od zasad, które dostarczają treści dla tego podejścia. Politolodzy mogą jedynie unikać uwikłania się w pozytywizm dzięki zachowaniu odpowiedniego dystansu dla celów interpretacji. Zbyt duża odległość oznacza, że to, co pozostanie, może być trudne do opisania, ponieważ przynależy do instytucjonalizmu czy teorii racjonalnego wyboru.

Instytucjonalisci próbują tłumaczyć działania i trajektorie za pomocą odniesienia do znanych instytucji. Sugerują oni, że instytucje formalne rozumiane jako zasady czy normy wyjaśniają ludzkie zachowanie. March i Olsen na przykład definiują instytucje jako „kolekcję standardowych procedur operacyjnych i struktury, które definiują i bronią swych interesów”. Tym samym wyjaśniają działanie jednostek, a nawet określają „aktorów politycznych na swych własnych zasadach” (March, Olsen 1984, s. 738, zob. też March, Olsen 1989). Jednak pozostaje sporo niejasności – jak powinniśmy wyobrazić sobie instytucje. Z jednej strony instytucje często mają trudną do przyjęcia zreifikowaną formę, co pozwala politologom ignorować możliwość ich załamania, podobnie jak ich konflikty wewnętrzne i konstrukcje: instytucje są definiowane jako pierwotnie ustalone zasady i procedury, które ograniczają, a nawet determinują działania jednostek. Z drugiej strony instytucje otwierają się czasem na czynniki czy znaczenia kulturowe, co świadczy o tym, że kształtują one znaczenia i działania podmiotów wewnątrz. Jeżeli otworzymy instytucje w ten sposób, nie możemy potraktować ich jako zjawisk niezmiennych. Zamiast tego musimy zapytać, jak znaczenia i działania powstają, są odtwarzane i zmieniane, co z kolei pociąga za sobą tworzenie i modyfikowanie instytucji.

W dużym stopniu instytucjonalisci mają tendencje, by postrzegać instytucje jako niezmiennie. Traktują je tak, jak gdyby ludzie wewnątrz nich skazani byli na stosowanie się do ustalonych zasad, których celem jest bardziej tworzenie mechanizmów zależności niż skuteczne działanie. Aby możliwa stała się reifikacja, trzeba zatem przyjąć pozytywistyczną zasadę zaniechania interpretacji. Tak pojęty instytucjonalizm zakłada, że rzekomo obiektywne zasady wpływają na zachowania (czy też je powodują), w których ktoś, kto znajduje się w pozycji X, stosuje się do zasad Y, co z kolei skutkuje zachowaniem Z. Problem podobnego założenia nie polega jedynie na tym, że ludzie mogą celowo nie stosować się do zasad, ale również – jak widzieliśmy wcześniej – na tym, że nie możemy odczytywać intencji i pragnień ludzi na podstawie ich społecznego położenia. Ci, którzy znajdują się w pozycji X, mogą nie zdawać sobie sprawy, że zasada Y odnosi się do nich, lub mogą inaczej niż my rozumieć implikacje zasady Y. W tych okolicznościach mogą

oni nie działać w sposób Z, nawet jeżeli zamierzają zastosować się do regulacji⁴.

Biorąc pod uwagę te kwestie, instytucjonalści mogą otworzyć się na koncepcje instytucji włączającej w swój obszar różne znaczenia, postrzegać instytucję jako produkt działań, na które wpływają różnorakie przekonania i pragnienia ludzkie.

Powinniśmy zatem z radością obserwować proces takiego otwarcia lub decentracji instytucjonalizmu.

Nawet jeśli to zrobimy, ciągle możemy zastanawiać się nad właściwym potraktowaniem takiego podejścia – czy ma ono jeszcze charakter instytucjonalny? Odpowiedź na to pytanie nie powstanie dzięki określeniu jednoznacznych zasad, ale za pomocą wielorakich, zróżnicowanych rodzajów działań, które ludzie rozumieją i poprzez które reagują na konwencje. Odniesienia do instytucji jako takiej byłoby zatem mylące i krótkowzroczne, ponieważ, jak zaobserwowaliśmy, zmiany i kształt instytucji zależne są od przekonań i pragnień tworzących je ludzi. Odrzucenie pozytywizmu sprawia, że niezbędne staje się stworzenie mikroteorii.

Instytucjonalści unikną angażowania się w kwestię przekonań i preferencji jedynie jeśli przyjmą, że odczytać możemy je z położenia społecznego jednostek, ale oczywiście właśnie tego nie wolno nam robić, gdy odrzucamy podejście pozytywistyczne. Brak mikroteorii w postpozytywistycznym świecie bardzo przyczynia się, jak mi się wydaje, do wyjaśnienia kwestii podatności instytucjonalizmu na wyzwania, jakie niesie ze sobą teoria racjonalnego wyboru. Podobnie fakt, że teoria racjonalnego wyboru konstytuuje mikroteorie, przyczynia się do wyjaśnienia sposobów, dzięki którym badacze zajmujący się polityką starali się połączyć ją z instytucjonalizmem (Dowding, King 1995; Grafstein 1991; Ostrom 1991, s. 237–250).

Kiedy jednak zwrócimy się w kierunku racjonalnego wyboru, zauważymy, że on także mierzy się z wyborem pomiędzy odrzuceniem pozytywizmu i podejściem decentrystycznym.

Ponieważ teoria racjonalnego wyboru konceptualizuje działania jako racjonalne strategie dla realizacji dążeń aktora, zdaje się ona sprowadzać motywy działań aktorów politycznych do dbałości o własne interesy. Tym samym, jak zauważyłaby większość teoretyków racjonalnego wyboru, nie mamy żadnych wyraźnych powodów, by faworyzować tę dbałość o własne interesy jako motyw działania⁵. Nawet jeśli okaże się, że działanie przyniosło korzyść aktorowi, nie możemy jednoznacznie stwierdzić, że aktor działał w celu osiągnięcia tych korzyści. Oprócz tego teoria oparta jedynie na samozainteresowaniu (*self-interest*) doprowadziła teoretyków racjonalnego wyboru do rozszerzenia ich spektrum preferencji i przesunęła środek ciężkości ku „wąskiej” analizie, która wymaga od motywów działań jedynie ich stałości (Elster 1983, s. 1).

Jednak problem zredukowania wszelkich motywów do poszerzonej koncepcji preferencji oznacza tylko, że nie jest on ani błędny, ani słuszny, zmniejszyła się jedynie jego wartość. Jeżeli wykorzystamy ten poszerzony obszar preferencji jedynie jako kamuflaż, by z powrotem przemycić naiwny pogląd samozainteresowania, będzie to niewłaściwe podejście. Jeżeli rozszerzymy naszą koncepcję preferencji, tak by mieścił się w niej każdy motyw i każde działanie, tym samym pozbawiamy naszą koncepcję treści.

Koncepcja preferencji posiadająca znaczenie to taka, która właściwie pozbawiona jest zupełnie treści. Zatem problemem dla teoretyków racjonalnego wyboru staje się odpowiedź na pytanie, czym zapełnić koncepcję preferencji, kiedy zajdzie taka potrzeba.

Czasem udaje się to zrobić za pomocą na wpół analitycznego podejścia do koncepcji samozainteresowania. Takie rozwiązanie problemu nie wydaje się do końca uczciwe.

Częściej uczeni usiłują osiągnąć to za pomocą założeń co do „naturalnych” i „przypuszczalnych” preferencji ludzi w zależności o zajmowanej pozycji. Na przykład urzędnicy prawdopodobnie pragną większej władzy, która mogłaby wynikać ze zwiększenia kierowanego przez nich obszaru. Jak widać na tym przykładzie, przedstawione pre-

⁴ Analiza Wittgensteina dotyczące przestrzegania zasad mówi, że interpretacja jest nieunikniona, jako że zasady nigdy nie mogą same określać swego zastosowania (Wittgenstein 1972, s. 143–242).

⁵ Pierwsi wyraziciele teorii racjonalnego wyboru czasami stawiali samozainteresowanie na uprzywilejowanej pozycji (Downs 1957, s. 27–28).

ferencje wydają się naturalne, pozostają też luźno powiązane z samozainteresowaniem w kontekście ram instytucjonalnych. Oczywiście ten sposób wypełnienia koncepcji preferencji pada łupem krytyki pozytywizmu, temat ten pojawił się już trakcie naszych teoretycznych rozważań. Nawet jeśli przyjmiemy, że główną motywację dla większości urzędników stanowi umocnienie swej władzy – to jest to założenie dosyć osobliwe, ponieważ większość z nich ceni również np. czas z rodziną czy interesującą pracę – nie możemy beztrwosko założyć, że oceniają i rozumieją oni swój kontekst instytucjonalny w takim stopniu jak my.

Biorąc pod uwagę takie wątpliwości, teoretycy racjonalnego wyboru mogą zdecydować się na powrót do niemal pustego wyobrażenia terminu preferencja. Oznacza to pojmowanie działań ludzi jako produktu ich przekonań i pragnień, bez dociekania, czym te przekonania i pragnienia mogą być (Mitchell 1993, s. 133–144; Vicchaeri 1993, zwłaszcza s. 221–224).

Ponownie powinniśmy przyjąć z entuzjazmem taką decentryczną teorię racjonalnego wyboru, jednocześnie zastanawiając się, czy nie należy uznać, że to podejście w znacznym stopniu należy do obszaru racjonalnego wyboru. Wyjaśnienie tych zagadnień dokonywałoby się nie dzięki dedukcjom opartym na przesłankach dotyczących samozainteresowania, ale przez odniesienia do wielorakich, zróżnicowanych przekonań i pragnień, które motywują aktorów do działania. Modele formalne stworzone przez teoretyków racjonalnego wyboru okazałyby się heurystyczne w swym charakterze, podczas gdy empiryczne interpretacje przekonań i preferencji aktorów w znacznym stopniu wpływałyby na sposób tworzenia tych modeli. Celem tych teoretycznych rozważań nie jest podważenie wszelkich odniesień do instytucji i zasad, nie jest nim też uniemożliwienie nawiązywania do samozainteresowania czy wykorzystania modeli dedukcyjnych ani zaprzeczanie, że techniki ilościowe odgrywają dużą rolę w naukach politycznych. Natychmiastowe odrzucenie tych kwestii byłoby zbyt pochopne, z jednej strony ponieważ żadne z tych podejść nie jest monolityczne, a z drugiej dlatego że politolodzy zainspirowani konkretnym podejściem często wykonują pracę umożliwiającą im pokonanie ograniczeń teorii, do których bezpośrednio się odnoszą. W naszych teoretycznych refleksjach sugerujemy jedynie, że trzeba koniecz-

nie doprecyzować odniesienia do instytucji, racjonalności, modeli i statystyk, tak aby mieściły się one w obszarze nauk społecznych, jako możliwej do zinterpretowania dyscypliny.

Różne podejścia do nauk politycznych z reguły ząbają się, co pozwala ustalić przynajmniej trzy sposoby dla umiejscowienia w nich decentrycznej analizy rządzenia. Po pierwsze, możemy przyjąć, że decentryczna analiza mieści się w teorii racjonalnego wyboru, która pozostaje w konflikcie w kwestii preferencji, a jest jednocześnie świadoma konieczności zinterpretowania przekonań i pragnień aktorów. Po drugie, możemy również przyjąć ją jako teorię instytucjonalną, poważnie traktującą naturę instytucji – jako produkty ludzkich działań, na które wpływają różnorakie przekonania i pragnienia. I po trzecie, możemy zasugerować, że przedstawia ona tak radykalną zmianę dla panujących koncepcji „preferencji” i „instytucji”, że konstytuuje nowe, alternatywne podejście do nauk politycznych⁶.

2. Zrozumieć rządzenie

Właściwe podejście do kwestii rządzenia powinno odrzucić jakiegokolwiek pozostałości pozytywistycznego myślenia, tylko tak można będzie przeprowadzić właściwą interpretację. Aby to osiągnąć, musimy zakwestionować neoliberalne i sieciowe podejście do kwestii rządzenia w taki sposób, aby odnaleźć w nim trudności związane z zastosowaniem teorii racjonalnego wyboru i instytucjonalizmu. Podejście neoliberalne, ząbające się z teorią racjonalnego wyboru i instytucjonalizmem, definiuje rządzenie w kategoriach zrewitalizowanego i wydajnego sektora publicznego opartego na rynkach, rywalizacji, właściwych technikach zarządzania zaczerpniętych z prywatnego sektora. Za tą definicją kryją się neoklasyczne idee tworzenia preferencji, użyteczności, racjonalności i maksymalizacji zysku. Ponieważ demokracja społeczna ze swym biurokratycznym i keynesowskim podejściem nie zezwalała na takie koncepcje, upadła najprawdopodobniej w wyniku nagromadzenia problemów związanych z inflacją i przeciążeniem struktur.

⁶ Do innych rodzajów teorii interpretacyjnej zaliczyć możemy kulturalizm i postkulturalizm; przykłady znajdziemy w pracach: Scott 1998; Barry, Osborne, Rose, 1996.

Dlatego też konieczne wydaje się przeprowadzenie reform neoliberalnych w celu restrukturyzacji państwa zgodnie z tymi ideami.

Wewnątrz neoliberalnego podejścia do rządu często zauważamy trudności związane z koncepcją preferencji, użyteczności, racjonalności, które są odbiciem tych samych problemów związanych z teorią racjonalnego wyboru. Neoliberalowie polegają zwłaszcza na dosyć naiwnym obrazie samointeresowności, próbując traktować kwestie preferencji, użyteczności, racjonalności jako niestwarzające problemów. Tylko dzięki temu mogą dojść do wniosku, że reformy takie jak nowe zarządzanie publiczne doprowadzą do zwiększenia wydajności bez zwracania uwagi na szczególne okoliczności ich wprowadzania. Prawdopodobnie mogą oni wykorzystać głębiej rozumienie samointeresowności, co oznaczałoby, że ludzie mają bardzo różne rodzaje motywacji opierające się na ich szczególnych uwarunkowaniach i przekonaniach. Jeżeli tak jednak uczynią, neoliberalowie będą musieli dopuścić tę zależność i jej wyjątkowość, aby mogła ona zaistnieć w działaniach w ramach hierarchii i konsekwencjach neoliberalnych reform. Żeby to zrobić, będą zmuszeni do opowiedzenia znacznie bardziej skomplikowanej historii rządu. Konieczne będzie tutaj dokonanie decentralizacji kwestii rządu przez przyjrzenie się mu pod kątem właściwych i uwarunkowanych przekonań i preferencji.

Instytucjonalści często definiują rządy jako samoorganizujące się, międzyorganizacyjne sieci. Za tą definicją kryje się wyobrażenie, że pojawienie się rządu uosabia funkcjonalny i instytucjonalny podział oraz rozróżnienie. Zakorzenione wzorce instytucjonalne gwarantują, że neoliberalne reformy doprowadzą nie do rynków, lecz do dalszego różnicowania się sieci relacji w ramach coraz bardziej pustego obszaru działań państwa.

Wewnątrz podejścia do rządu jako sieci relacji znajdujemy pewną niejednoznaczność, która stanowi odbicie instytucjonalizmu. Różnicowanie niesie ze sobą konieczność rozpoznania różnic lub wyspecjalizowanych części jako całości, zależnie od funkcji. Kiedy zwolennicy rządu tak pojmują różnicowanie, wykonują oni krok w kierunku pozytywistycznego podejścia do rządu. Obecnie traktują rządy ja-

ko złożony zestaw instytucji i połączeń, definiowanych za pomocą ich roli społecznej i funkcji, w sposób, który świadczy o zbytelnym odwoływaniu się do uwarunkowanych przekonań i preferencji pośredników.

Rozróżnienie może też sprawić, że dostrzeżone zostaną różnice i wzory zależności oparte na znaczeniu. Jeśli zwolennicy rządu jako sieci rozumieliby różnicowanie właśnie tak, wykonałoby krok w kierunku decentralizacyjnego podejścia do rządu, przyjrzeliby się instytucjom rządu, wykorzystując studium różnorodnych uwarunkowanych znaczeń kierujących działaniami jednostek.

W odróżnieniu od pozytywizmu pokutującego w istniejących opisach rządu, podejście zdecentralizowane powinno nas skłaniać do badania życia społecznego, instytucji i procedur tworzonych, utrzymywanych i modyfikowanych przez jednostki działające zgodnie z przekonaniem. Przekonania te nie wynikają z chęci osiągnięcia własnej korzyści, a działania nie są narzucane przez instytucje. Stanowią one raczej wynik procesu, w którym jednostki modyfikują tradycyjne podejście, reagując na pojawiające się problemy⁷.

Ponieważ nie potrafimy odczytywać ludzkich przekonań na podstawie dotyczących ich faktów społecznych, musimy nie tylko badać sposób, w jaki tradycja skłania ich do przyjęcia danych znaczeń, lecz także analizować to, jak dylematy skłaniają ludzi do zmiany tradycji. Tradycję rozumiemy tutaj jako zestaw teorii, przekonań i związanych z tym praktyk, które ludzie dziedziczą, i poprzez które formują swe podstawy. Na ich podstawie kształtują swoje przekonania i podejmują działania. Dylemat pojawia się w sytuacji, kiedy nowe przekonanie, często będące samo w sobie interpretacją jakiegoś zjawiska, staje w opozycji do istniejących poglądów, zmuszając tym samym do wzięcia go pod uwagę. Kiedy zaczniemy rozpatrywać rządy jako relacje odnoszące się do różnorodnych tradycji i dylematów, możemy skupić się na pojawiającym się w tym momencie problemie, biorąc pod uwagę konkretne przesłanki i procedury w takim stopniu, w jakim przyniosły one rezultaty oczekiwane

⁷ Na temat interpretacji i podejścia decentrycznego zob. Bevir 1999b; Bevir 1999a, s. 345–359; Bevir, Rhodes 2002.

przez neoliberalistów. Aktorzy państwowi budują swe rozumienie nacisków i dylematów oraz przyjmowanych procedur, odpowiadając na nie w różny sposób w zależności od tradycji, przeciwko której występują. Instytucjonalisci kładą nacisk na niezamierzone konsekwencje reformy neoliberalnej. Podejście decentryczne niesłoby ze sobą jeszcze pytanie o to, w jaki sposób reformy i reakcja na nie odzwierciedlają różnicę znaczeń pomiędzy aktorami inspirowanymi przez różne tradycje. Przypuszczalnie te naciski są jedynie wynikiem różnych podejść, których celem jest zdominowanie publicznej debaty⁸.

Pojęcie decentryczne zwraca szczególną uwagę na ważną rolę, jaką w studiach na rządzeniem odgrywają dylematy, tradycje i kontekst polityczny. Każdy wzorzec rządzenia będzie miał swoje słabości, mimo że różni ludzie zazwyczaj przypisują różną zawartość tym słabościom. Kiedy ludzkie postrzeganie słabości czy niepowodzenia staje w sprzeczności z ich przekonaniem, powstaje punkt sporny, który zmusza ich do ponownego przemyślenia swych poglądów, a jednocześnie kształtującej je tradycji.

Ludzie konfrontują te dylematy w ramach różnych tradycji. Prowadzi to do politycznej rywalizacji w sprawie tego, co konstytuuje naturę tych niepowodzeń i co powinno się zrobić, by ich uniknąć. Wyraziciele rywalizujących ze sobą pozycji politycznych starają się wypromować swe teorie i politykę w kontekście praw i norm, które określają sposób, w jaki można to zrobić. Ten polityczny kontekst prowadzi do reformy rządu. Staje się ona bardziej wynikiem konfliktu niż głębszej debaty.

Wzorzec rządu stworzony w wyniku tych skomplikowanych procesów będzie wykazywał kolejne słabości, angażował się w nowe problemy i stanie się przestrzenią rywalizowania różnych propozycji reform. Będzie to prowadzić do dalszego zaostrzenia sytuacji i sam konflikt stanie się ważniejszy niż znaczenie reform. W tej rywa-

lizacji dylematy są często bardzo różne, to rywalizacja, w ramach której tradycje zwykle zostają zmodyfikowane, co wynika z konieczności rozwiązania wcześniejszych problemów. W tej rywalizacji prawa mające zastosowanie mogły ulec zmianie, co z kolei jest efektem symultanicznych zmagani dotyczących ich treści. Poza tym chociaż możemy dokonać analitycznego rozróżnienia pomiędzy wzorcem rządu a polityczną grą w sprawie reformy rządu, rzadko kiedy udaje nam się to jednak ustalić na bieżąco. Dzieje się tak dlatego że działalność rządowa trwa nieustannie mimo konfliktów, a większość konfliktów pojawia się podczas rządzenia. To, co zatem widzimy, to nieustający proces interpretacji, konfliktu i aktywności, który prowadzi do wiecznie zmieniającego się wzorca rządu. Możemy zacząć tłumaczyć ten sposób rządzenia, skupiając się na abstrakcyjnym fragmencie tego procesu i odnosząc go do różnorodnych tradycji i tworzących go dylematów. Decentryczna analiza rządu przenosi nacisk naszych wysiłków na zrozumienie kwestii rządu na poziomie globalnym, państwowym i lokalnym. Możemy rozpocząć od przyjrzenia się obszarowi różnorodnych tradycji państwa, które doprowadziły do różnych interpretacji i praktyk w rządzeniu.

Moglibyśmy zapytać, czy duński nacisk na rząd lokalny i jego powszechny wkład w rządzenie skupia się na wysiłkach, by utrzymać zmiany i mnożenie rynków oraz sieci w ramach demokratycznej kontroli.

Podobnie możemy przyrzeć się tradycji niemieckiej, z jej podkreśleniem szczególnej roli ram prawnych w oficjalnych działaniach, i zapytać, czy przyczyniła się ona do powstania specjalnych mechanizmów kontroli rynkowej i sieciowej na jednym poziomie, zachowując jednocześnie dużą tolerancję dla ich różnorodności na innych poziomach. Nawet gdyby udało nam się ustalić tu pewną ciągłość, nie zakładalibyśmy, że potrafimy wytłumaczyć to za pomocą niejasnych odniesień do wzorców instytucjonalnych. Zamiast tego dostrzeżlibyśmy wielkie znaczenie, jakie wiąże się z analizą wzorców instytucjonalnych w odniesieniu do konfliktów politycznych i kompromisów pomiędzy grupami, co stanowi wynik różnicy przekonań. W przypadku Niemiec możemy przyrzeć się alternatywnym interpretacjom dotyczącym powojennego

⁸ Więcej w kwestii głównych nurtów w kontekście kryzysu, na który składają się różnorakie dylematy, zobacz: Hay 1996, s. 253–277 i ze względu na rywalizujące ze sobą nurty Bevir, Rhodes 1999, s. 91–119. Nacisk na przekonania, koncepcje i znaczenia w tych esejach kontrastuje z bardziej standardowym instytucjonalizmem Rhodessa (2000, s. 161–182).

rozwoju kraju, który oferują tradycja liberalna, tradycja wspólnoty społecznej, a także radykalna tradycja demokratyczna i ochrony środowiska⁹.

3. Pytania i odpowiedzi

Decentryczna analiza rządzenia zaczyna się i od podejścia neoliberalnego, i podejścia traktującego rządzenie jako sieć połączeń. Powinno nam to pomóc w zrozumieniu rządzenia w kategoriach rywalizacji politycznej, opierającej się na rywalizujących ze sobą obszarach przekonania. Pozwoli nam to wy tłumaczyć również te wierzenia przez odniesienie się do tradycji i dylematów. Postępując w ten sposób, wskażemy nowatorską perspektywę analizy decentrycznej dotyczącą pytań, które pojawiają się w dyskusji dotyczącej rządzenia. Możemy poszerzyć obszar naszej analizy, mierząc się z następującymi pytaniami.

Czy rządzenie jest rzeczą nową?

Uczeni o pozytywistycznym podejściu zajmujący się naukami politycznymi sugerują czasem, że pojawienie się rynków czy sieci w sektorze publicznym jest zjawiskiem nowym, charakteryzującym nową epokę. Dowodzą oni, iż rynki i sieci relacji nie są niczym nowym, a nawet, że rządzenie nie różni się niczym od rządu.

W odpowiedzi na taką krytykę orędownicy rządzenia przyjmują, że ani rynki, ani sieci połączeń nie są niczym nowym, zauważają oni jednak, że obecnie są one jednak znacznie bardziej rozpowszechnione niż dawniej (Rhodes 1997, rozdz. 3).

Trudność tej debaty o nowatorskich własnościach rządzenia polega na tym, że zostaje ona zawężona do stanu powierzchownego i bez wątplenia niemożliwego do wykonania zadania zliczenia rynków i sieci istniejących zarówno obecnie, jak i w przeszłości. Decentrystyczne podejście do rządzenia rzuca nowe światło na tę pobieżną debatę. Na początku proponuje się nam, byśmy potraktowali hierarchie i rynki jako pełne znaczenia praktyki tworzone i nieustannie odtwarzane dzięki właściwym działaniom wy-

kającym z różnorodnych obszarów przekonania. Rządzenie nie jest rzeczą nową, jednak stanowi integralną część społecznego i politycznego życia. Znajdujemy szczególne właściwości sieci w hierarchiach, rynkach oraz procesie rządzenia. Na przykład zasady i polecenia biurokratyczne nie mają ustalonej formy, ale raczej są ciągle na nowo interpretowane i tworzone dzięki działaniom jednostek, w miarę jak napotykać one na nowe, zmieniające się okoliczności. Podobnie działanie rywalizacji w ramach rynków zależy od pewnych wierzeń i interakcji wzajemnie od siebie zależnych producentów i konsumentów, którzy polegają na zaufaniu i dyplomacji oraz na ekonomicznej racjonalności w momencie podejmowania decyzji. Kiedy przestaniemy reifikować hierarchie i rynki, odkryjemy, że wiele z pozornie unikatowych cech sieci stanowi wszechobecny aspekt organizacji społecznej. Oprócz tego decentryczna perspektywa wpływa korzystnie na zmianę podejścia od zreifikowanych sieci, obecnie rozpoznawanych jako integralna część życia politycznego, w stronę przekonania aktorów politycznych i historii opowiadanych przez politologów. Rządzenie jest rzeczą nową, a przez to prowadzi ono do poważnych zmian dotyczących przekonania i poglądów oraz je wyznacza.

Czy rządzenie stanowi niejasną metaforę?

Sceptycy, którzy mówią, że rządzenie nie jest niczym nowym, często posuwają się dalej, stwierdzając, że koncepcja ta jest niwyszukana i nie wnosi nic nowego. Peter Riddell stwierdza na przykład, „za każdym razem, kiedy widzę słowo «rządzenie», muszę znowu zastanowić się, co oznacza i w jaki sposób nie jest ono tożsame z rządem”.

Riddell zauważa również, że „pojęcia takie jak «dyrektor wykonawczy», «różnicowane społeczeństwo» stały się niemalże gwarą nauk politycznych¹⁰. Prawdopodobnie powinniśmy bronić tych koncepcji, ponieważ dostarczają one precyzyjnych i efektywnych środków do dyskusji o świecie. Jednak Riddell sprzeciwia się językowi rządzenia nie dlatego, że sądzi, iż jest on niedokładny, lecz dlatego, że brak mu klarow-

⁹ Nick Ziegler zajmuje się obecnie badaniami nad zarządzaniem korporacyjnym w Niemczech. Przykład jego wcześniejszej pracy zob. Ziegler 2000, s. 195–221.

¹⁰ P. Riddell, *Portrait of the Whitehall Programme*, maszynopis niepublikowany.

ności. Aby odpowiedzieć na jego uwagi, możemy zapytać, co wnosi klarowność do koncepcji. Podejście interpretacyjne często sugeruje, że koncepcja czerpie swe znaczenie z umiejscowienia jej w sieci koncepcji. Wszystkie koncepcje są niejasne, kiedy rozpatrujemy je indywidualnie. Podobnie jak koncepcja rządu zyskuje klarowność, kiedy wypełni się ją ideami takimi jak sieć, wydrążone państwo (*hollow state*), czy dyrektor wykonawczy, tak samo starsze koncepcje powiązane z systemem westminsterskim zyskały znaczenie tylko w odniesieniu do innych, np. państwo unitarne i rząd gabinetowy. Bez wątplenia ludzie, którzy nie są przyzwyczajeni do koncepcji wydrążonego państwa (*hollow state*) skorzystają w sytuacji, kiedy będą mogli je odnieść do pojęć takich jak erozja władzy państwowej spowodowana nowymi powiązaniem regionalnymi i międzynarodowymi. Również ludzie, którzy nie znają koncepcji państwa unitarnego, mogą czerpać korzyści z odniesienia tego pojęcia do syntezy pojedynczego międzynarodowego organu (*authority*) czy kontrastu, jakiego dostarczają systemy federalne.

Mimo że terminologia rządu może brzmieć metaforycznie, nie powinniśmy się tym martwić. Jest ona metaforyczna tylko w tym względzie, że wykorzystuje nowe nazewnictwo (np. „wydrążone państwo”) do procesów i praktyk, które zrozumieć możemy przy wykorzystaniu także bardziej dosłownych znaczeń (np. erozja władzy państwowej). Co więcej, wszystkie koncepcje rozpoczynają swe życie w podobny sposób, w tym sensie, że początkowo ustanawiają one nowe nazwy, takie jak lojalna opozycja, które stosujemy do bardziej dosłownych procesów i praktyk, a dopiero później zyskują rozpoznawalność i nie budzą już konsternacji. Pewnego dnia obecnie niezrozumiały język rządu może stać się częścią codziennego politycznego dyskursu, podobnie jak miało to miejsce z koncepcjami, które zdefiniowały system westminsterski.

Czy rządzenie jest jednolite w swym charakterze?

Według neoliberalów rządzenie składa się z takich elementów polityki jak urynkowanie i nowe zarządzanie publiczne, które prawdopodobnie stanowią pochodną globalnych nacisków

ekonomicznych. Instytucjonaliści starają się dowiedzieć, że te neoliberalne elementy nie muszą przynosić jednolitych konsekwencji, twierdząc raczej, że będą to skutki zmieniające się w zależności od państwa i kontekstu, a także siły, jaką będą miały istniejące już praktyki.

Analiza decentryczna sugeruje ponadto, że naciski nie pojawiają się jedynie jako brutalne fakty, ale są tworzone jako nieco inne dylematy pochodzące z różnych tradycji. Wynika stąd, że procedury polityczne, które państwo przyjmuje, niekoniecznie stanowią odpowiedź na konkretne naciski, są jedynie zestawem możliwych rozwiązań i mieszczą się w jednej konkretnej koncepcji. Zwiększając szanse na ciągły rozwój różnorodności w obszarze odbieranych sygnałów i sposobów postępowania i reakcji, decentryczne podejście może nawet skłaniać nas do zastanowienia się ponownie nad wartością koncepcji rządu. Rządzenie zazwyczaj odnosi się do zestawu wspólnych informacji, działań politycznych i skutków tych działań powiązanych z rozwojem gospodarczym i technologicznym od około 1970 roku. Kiedy podważymy konieczność występowania i pospolitość nie tylko skutków działań, jak czynią to instytucjonaliści, lecz także danych wejściowych i sposobów ich przetwarzania, wtedy musimy być ostrożni zarówno z powodu oczywistej dychotomii pomiędzy rządem i rządem, jak i ze względu na próbę wykorzystania abstrakcyjnej idei rządu do wyjaśnienia pewnych konkretnych rozwiązań w konkretnych państwach. Trafność koncepcji rządu zależy będzie od empirycznych studiów, które skupią się na badaniu sposobów użytych w różnych krajach do budowania sektorów publicznych. Jak podobne były ich koncepcje podczas mierzenia się z podobnymi dylematami, jakie zastosowano rozwiązania i jakie przyniosły konsekwencje? Jak dalece różne tradycje państwowe wpłynęły na różnorakie sygnały wejściowe, procedury i podjęte działania?

Jak zmienia się rządzenie?

Pytanie o to, jak zmienia się rządzenie, sprawia dużo więcej trudności teoretykom zajmującym się sieciami relacji niż neoliberalom. Neoliberalowie mogą wyjaśnić zmianę w kategorii

samointeresowności aktorów. Teoretycy sieci relacji wykorzystają instytucjonalizm, który pozostaje niejasny, kiedy próbujemy wyjaśnić naturę zmian.

Aby uniknąć konieczności zinterpretowania przekonań i pragnień, instytucjoniści często sprowadzają zachowania jednostek do stosowania się do zasad, tworzonych przez instytucje. Oczywiście jednostki rzadko kiedy stosują się do tych zasad, które nie mogą wobec tego stanowić przyczyn zachodzących zmian.

Chcąc wyjaśnić zmiany, instytucjoniści często odwołują się do czynników zewnętrznych. Czynniki zewnętrzne jednak mogą doprowadzić do zmian w instytucjach jedynie wtedy, gdy skłonią odpowiednie jednostki do zmiany zachowania. Tylko dzięki temu możemy zrozumieć, dlaczego jednostki to robią – objaśniając ich przekonania i pragnienia.

Jednak naukowcy zajmujący się teorią sieci relacji, podobnie jak instytucjoniści, próbują wytłumaczyć zmianę w kategoriach przyczyn zewnętrznych. Marsh i Rhodes na przykład skutecznie odrzucają sposób, w jaki jednostki nieustannie tworzą i odtwarzają sieci relacji, których są częścią. Zauważają oni natomiast, że to sieci tworzą systemy zachowań i tworzą procedury (Marsh, Rhodes 1992, s. 261)¹¹. Wyszczególniają cztery kategorie zamiany – gospodarczą, ideologiczną, wiedzy i instytucjonalną – wszystkie one definiują jako znajdujące się na zewnątrz sieci. Inaczej rzecz ma się w przypadku analizy decentrycznej, która stara się zwrócić naszą uwagę na fakt, że zewnętrzne czynniki wpływają na sieci relacji i rządzenie jedynie dzięki sposobom, w jakie są rozumiane przez uczestniczących aktorów. Mimo że zmiana może mieć różny zakres, decentryczna analiza przedstawia ją jako nieustający proces, w tym sensie, iż jest ona wpisana w samą naturę życia politycznego. Zmiana pojawia się w chwili, kiedy jednostki interpretują swe otoczenie tak, że prowadzi ich to do zmodyfikowania działania. Możemy zatem wytłumaczyć zmianę podobnie jak sugerowaliśmy wcześniej, odnosząc się do ewentualnych reakcji jednostek na dylematy. Wiele z nich powsta-

nie w obliczu nowych okoliczności, np. na skutek działań innych ludzi.

Czy da się uniknąć niepowodzeń w rządzeniu?

Neoliberalne podejście do rządzenia polega w dużej mierze na stwierdzeniu, że hierarchia zawiodła: problemy związane z brakiem wydajności i przeciążeniem stanowią pretekst do tworzenia nowego zarządzania publicznego i dążenia do urynkowania (*marketization*).

Podobnie podejście do zarządzania jako sieci relacji polega na stwierdzeniu, że neoliberalne reformy zawiodły; reformy zignorowały istotność zaufania, dyplomacji i wiarygodności w sektorze publicznym. Niektórzy zwolennicy rządzenia rozumianego jako sieć przedstawiają też ją jako rozwiązanie problemu niepowodzeń biurokracji i rynków¹². Inni dowodzą, że sieci zazwyczaj same prowadzą do powstawania problemów, są one na przykład zamknięte na aktorów z zewnątrz, niereprezentatywne i stosunkowo nieobliczalne, mogą także służyć interesom prywatnym, być mało wydajne i trudne do sterowania (Rhodes 1997, rozdz. 3).

Wynikiem takich analiz wydaje się stwierdzenie, że żadna struktura zarządzająca nie może świadczyć wszelkich usług w każdych warunkach. Porażki rządzenia są zatem nieuniknione.

Decentryczna analiza uzupełnia i podaje w wątpliwość pewne aspekty tej porażki. Gdy skupimy się na właściwych znaczeniach, będziemy w stanie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego wszystkie sposoby dostarczania usług publicznych zawodzą. Działanie jakiejś procedury czy instytucji zależy od sposobu interpretowania różnych dyrektyw przez różnych aktorów. Ponieważ te reakcje muszą mieć charakter zróżnicowany i przypadkowy, a także stanowią odzwierciedlenie tradycji i dążeń jednostki, ich centralna część nie może opierać się na wcześniejszej wiedzy na temat tego, jak dana procedura czy instytucja będzie funkcjonować. Dlatego też element nieprzewidywalności wpisany jest w życie polityczne, wszystkie procedury skutkować mogą niezamierzonymi konsekwen-

¹¹ Teoria interpretacyjna w ramach sieci połączeń, zob. Bevir, Rhodes 2003, s. 21–56.

¹² Problemy wyszczególniania warunków, w jakich funkcjonują sieci, zob. Lowndes, Skelcher 1998, s. 313–333; Powell 1991, s. 265–276.

cjami, które będą uniemożliwiać pełne wykonanie przypuszczalnego zadania. Oprócz tego decentryczne podejście zwraca również uwagę na zróżnicowane przekonania i preferencje aktorów wewnątrz sieci. Dzięki temu możemy sobie zdać sprawę, jak pozytywistyczna debata dotycząca porażki rządzenia beztrzesko przyjmuje intencje rządu jako ich miarę.

Studia pozytywistyczne zazwyczaj starają się zwiększyć szanse na sukces takiego sposobu postępowania, w kategoriach definiowanych przez państwo. Jednak urzędnicy i obywatele mogą intencjonalnie próbować przeciwdziałać temu postępowaniu, którego celem jest osiągnięcie efektów zgodnych z interesem państwa. Z ich punktu widzenia porażka rządzenia może okazać się ich sukcesem.

4. Implikacje dla sposobu postępowania i demokracji

Kiedy poważnie potraktujemy konsekwencje wynikające z odrzucenia pozytywizmu, przesuniemy się w kierunku konieczności zdecentralizowania obszaru rządzenia. Podczas gdy nasza uwaga skupiała się jak dotąd na studium rządzenia, decentryczna analiza ma również implikacje dla naszego myślenia o sposobach postępowania i demokracji.

Opierając się teleologicznemu podejściu neoliberałów, a w mniejszym stopniu apolitycznemu nastawieniu instytucjonalistów, tworzymy przestrzeń, wewnątrz której możemy zastanawiać się nad różnymi sposobami rozumienia naszej obecnej sytuacji i właściwemu reagowaniu na nią.

Większość prac poświęconych metodom postępowania w sferze rządzeniu poszukuje dróg wzmocnienia zdolności państwa do radzenia sobie z rynkami, quasi-rynkami i sieciami, pojawiającymi się od lat 80. Zazwyczaj praca taka demonstruje pozytywistyczną tendencję, ponieważ traktuje ona sieci jako mniej lub bardziej obiektowe struktury, którymi rząd może manipulować przy użyciu odpowiednich narzędzi. Dominują tutaj trzy podejścia – instrumentalne, interaktywne i instytucjonalne (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997). Podejście instrumentalne traktuje kierowanie procesem rządzenia jako konstrukcję stworzoną na zasadzie góra-dół: jego przedstawiciele rozpoznają istnienie nowych

ograniczeń w obszarze możliwości państwa do sterowania rynkami i sieciami. Mimo to ciągle optują oni za takim właśnie rozwiązaniem przy zastosowaniu znanych już strategii – państwo ciągle może wynajdywać i stosować odpowiednie narzędzia, by integrować nowe wzory rządzenia i tym samym realizować swe cele.

Podejście integracyjne skupia się na organizacjach, które dążą do osiągnięcia wspólnych celów i strategii dzięki procesowi wzajemnego uczenia się: zwolennicy takiej postawy głoszą, że państwo powinno za pomocą negocjacji i dyplomacji przyczyniać się do budowania zaufania i wzajemnego zrozumienia wewnątrz sieci.

Podejście instytucjonalne skupia się na formalnych i nieformalnych prawach i zasadach, w ramach których działają struktury operacyjne: zwolennicy tej koncepcji są zdania, że państwo powinno skupiać się na zmienianiu relacji pomiędzy aktorami, dystrybucji zasobów i zasad gry.

Nasza decentryczna analiza sugeruje podobne, choć nieco odmienne podejście do myślenia o sposobach kierowania procesem rządzenia. Uznając wszelkie formy organizacji za produkt przypadkowych działań różnorodnych uczestników, skupiamy się na problemie doboru właściwego zestawu narzędzi koniecznych do kierowania tym procesem: jeżeli rządzenie konstruowane jest w sposób różny, przypadkowy i niustanny, nie możemy mieć zestawu narzędzi, aby się nim posługiwać.

Zamiast szukać technik czy strategii rządzenia, decentryczne podejście zachęca, abyśmy uczyli się przez opowiadanie i słuchanie historii. Chociaż statystyki, modele, wysiłki ekspertów mają swe miejsce w takich narracjach, nie powinniśmy zwracać na nie większej uwagi. Przeciwnie, powinniśmy zdać sobie sprawę, że one również są rodzajem podejścia lub odczytywaniem tego, w jaki sposób ludzie zareagują, jeśli weźmiemy pod uwagę ich przekonania i pragnienia. I nie ma znaczenia, z jak rygorystyczną ekspertyzą będziemy mieli do czynienia, wszystko, co możemy zrobić, to opowiedzieć historię i osądzić to, co przyniesie przyszłość. Istotna lekcja płynąca z tego rodzaju ekspertyzy wynika z różnorodności i przypadkowości tradycji. Los zasad postępowania zależy od sposobów, dzięki którym urzędnicy, obywatele i inni rozumieją

je i odpowiadają na nie, opierając się na różnych rodzajach tradycji¹³.

Nawet jeśli osoby odpowiedzialne za tworzenie polityki miały to na myśli, ciągle nie będą one w stanie przewidzieć konsekwencji swej polityki; jednak mogą przynajmniej uprzedzić niektóre z niezamierzonych konsekwencji. Mówiąc ogólnie, mogą pozwolić na to, aby działanie sieci opierało się na zasadzie zrozumienia i aby sieci mogły właściwie reagować na przekonania, tradycje i praktyki tych, na których zamierzają wpływać.

Stwierdzenie, że dostawcy usług i ich klienci wpływają na reguły polityczne, oznacza odwrócenie uwagi od państwa. Pozytywistyczne debaty dotyczące sposobu rządzenia zwykle koncentrują się na problemach, z jakimi spotykają się menadżerowie, a nie niższego stopnia urzędnicy czy obywatele. Inaczej rzecz ma się w przypadku analizy decentrycznej, która przypomina nam, że istnieją różnorodni użytkownicy sieci relacji i rynków. Przypominając nam w ten sposób o znaczeniu udziału jednostek w polityce, decentryczna teoria rządu zwraca również uwagę na kwestię demokracji. Podczas gdy podejście pozytywistyczne często skupia się na trudnościach, jakie państwo ma z rządem, teoria decentryczna umieszcza ten problem w kontekście współuczestnictwa i odpowiedzialności.

Aby podkreślić ścisłą zależność tworzenia naszych wzorców rządzenia od politycznej rywalizacji, powinniśmy zastanowić się nad tym, w jaki sposób możemy wyobrazić sobie dotyczące nas kwestie i reakcje na nie.

Jednym z aspektów kreatywnego myślenia jest bodziec, który otrzymują politycy, skłaniający ich do refleksji nad swymi działaniami. Inny rodzaj takiego myślenia może rodzić szansa na ponowne wyobrażenie sobie demokracji. Wydaje mi się, iż większe zainteresowanie rynkami i sieciami sugeruje, że możemy zastanowić się nad tym, jak najlepiej obrać kurs pomiędzy różnorodnymi formami dewolucji i uczestnictwa a kontrolą centralną i formalną odpowiedzialnością.

Mimo że próba rozluźnienia napięcia pomiędzy tymi różnymi dążeniami wydawałaby się przedwczesna, możemy wskazać, w jaki sposób wyniknęły one z poglądu głoszonego przez decentryczną teorię rządu.

Rynki i sieci pozwalają obywatelom wyrażać preferencje w sposób ciągły, są one bardziej zróżnicowane niż wtedy, gdyby mogli jedynie wybierać swych przedstawicieli. Rządzenie otwiera przed nami nowe możliwości odnośnie do udziału i dewolucji w demokracji. Powinniśmy również pozostawać świadomi, dzięki czemu rynki i sieci często utwierdzają nierówne podziały i wymuszają podobieństwo na ludziach, przy użyciu metod, które później wymagają interwencji państwa jako czynnika gwarantującego efektywne działanie i właściwe rozróżnienie. Możemy ciągle oczekiwać na moment, kiedy państwa będą musiały mniej troszczyć się o kontrolę dokonywaną za pomocą prawa i regulacji, a bardziej skupią się na perswazji za pomocą wszelkich rodzajów interakcji z grupami i jednostkami.

Taka zmiana w kierunku perswazji byłaby wartościowa, gdyby jednocześnie była związana ze zrozumieniem zasad tworzenia polityki, które bardziej skupi ją się na różnorodności i kontekstowości – opowiadaniu historii i słuchaniu – niż na pewności i ekspertyzie – projektowaniu zasad dla wywoływania precyzyjnie wyrażonych skutków.

Rządzenie może dostarczać bardziej aktywnych i trwałych możliwości politycznego zaangażowania obywateli. Wielu naukowców wskazuje, że formy dewolucji i partycypacji proponowane przez rynki i sieci niosą ze sobą szczególne problemy związane z polityczną kontrolą i odpowiedzialnością. Jak już zauważyliśmy, nacisk na działanie może doprowadzić państwo do sytuacji, w której bardziej będzie polegać na swym wpływie niż wymuszeniu. Podobnie może ono poszukiwać sposobu, by kierować rynkami i sieciami, stwarzając ramy dla ich działania, a nie polegając na sztywnych zasadach. Relatywna siła państwa każe nam właśnie zachować czujność, ponieważ jego próby wywierania nacisku mogą być tak silne, że w efekcie osłabią element uczestnictwa i działania jednostek.

Nie powinniśmy też zapominać, że rynki i sieci reagują głównie na poziomie zasobów

¹³ Co oznacza, że zaawansowany modernizm (high modernism), który zapomina o tej kwestii, prowadzić może do katastrofy w obszarze moralnych pryncypiów; zob.: Scott 1998.

i organizacji, a więc zachwianiu ulec mogą elementy takie jak równość i partnerstwo, charakterystyczne dla demokracji.

Wzrostowi wykorzystania rynków i sieci do kierowania i dostarczania usług publicznych z całą pewnością powinien towarzyszyć rozwój odpowiednich relacji odpowiedzialności politycznej. Ciągłe musimy czekać, aż państwo będzie polegać w mniejszym stopniu na zasadach moralnych, z którymi wiążą się żądania i restrykcje, a w większym stopniu na etycznym zachowaniu. Obywatele sami odnoszą się wówczas do takich żądań i restrykcji.

Nacisk na sposób postępowania znów dobrze wpisuje się w zrozumienie, które posiadać powinni politycy. Podkreśla kwestie zależności i różnorodności – uwrażliwienie na poddawanie się wpływowi różnych tradycji – bardziej niż na pewność i ekspertyzę – zasady nakazujące lub zakazujące pewnego rodzaju zachowań.

Decentryczna teoria rządu rzuca światło nie tylko na trudności, z jakimi borykają się menadżerowie kontrolujący rynki i sieci, ale również na potencjał i niebezpieczeństwa, jakie stanowią one dla demokracji.

Stwarza nam to warunki, by potraktować rządzenie jako możliwość ponownego zdefiniowania koncepcji demokracji. W tej sytuacji powinniśmy poszukiwać wzorców dewolucji, uczestnictwa, kontroli i odpowiedzialności, które będą lepiej odzwierciedlać możliwy zakres naszego działania, współzależność naszych tożsamości, istotę moralnego postępowania i zasad moralnych oraz dążenia do otwartej wspólnoty¹⁴.

Bibliografia

Ansell C. (2000). „The Networked Polity”, *Governance*, nr 13.

Barry A., Osborne T., Rose N. (red.). (1996). *Foucault and Political Reason*. London: UCL Press.

Becker G. (1976). *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: University of Chicago Press.

Bevir M. (1999a). „Foucault, Power, and Institutions”, *Political Studies*, nr 47.

Bevir M. (1999b). *The Logic of the History of Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bevir M. (2002). „Una Teroria Decentrata Della «Governance»”, przekł. L. Bellocchio, *Stato e Mercato*, nr 66.

Bevir M. (2003). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.

Bevir M., Rhodes R. (1999). „Narratives of Thatcherism”, *West European Politics*, nr 21.

Bevir M., Rhodes R. (2000). „Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism, and the «Third Way» in British Welfare”, *West European Politics*, nr 23.

Bevir M., Rhodes R. (2002). „Interpretative Theory”, w: D. Marsh, G. Stoker (red.). *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave.

Bevir M., Rhodes R. (2003). „Analysing Networks: From Typologies of Institutions to Narratives of Belief”, *Science and Society*, nr 10 wiosna, s. 21–56.

Dowding K., King D. (red.). (1995). *Preferences, Institutions, and Rational Choice*. Oxford: Oxford University Press.

Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Elster J. (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster J. (red.) (1986). *Rational Choice*. New York: New York University Press.

Grafstein R. (1991). „Rational Choice: Theory and Institutions”, w: Monroe (red.), *The Economic Approach to Politics*. New York: Harper Collins.

Hay C. (1996). „Narrating Crisis: The Discursive Construction of the Winter of Discontent”, *Sociology*, nr 30.

Kickert W., Klijn E-H., Koppenjan J. (red.). (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

Lowndes V., Skelcher C. (1998). „The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance”, *Public Administration*, nr 76.

March J., Olsen J. (1984). „The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, nr 78.

March J., Olsen J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Marsh D., Rhodes R. (red.). (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

¹⁴ Artykuł został pierwotnie opublikowany po wstępie w 2002 r. jako „Una Teroria Decentrata Della «Governance»”, przekł. L. Bellocchio, *Stato e Mercato*, nr 66, 467–493.

- Mitchell W. (1993). „The Shape of Public Choice to Come: Some Predictions and Advice”, *Public Choice*, nr 77.
- Monroe K. (red.) (1991). *The Economic Approach to Politics*. New York: Harper Collins.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1991). „Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity”, *American Political Science Review*, nr 85.
- Powell W. (1991). „Neither Market Nor Hierarchy: Networks of Organisation”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.). *Markets, Hierarchies, and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Quine W. (1961). „Two Dogmas of Empiricism”, w: *From a Logical Point of View*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R. (red.) (2000). *Transforming British Government*. London: Macmillan.
- Riddell P., „Portrait of the Whitehall Programme”, mps. niepublikowany.
- Scott J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Stoker G. (red.) (1999). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Stoker G. (red.) (2000). *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Stoker G. „Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Governance”, w: G. Stoker (red.), *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Vicchaeri C. (1993). *Rationality and Co-ordination*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel S. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wittgenstein L. (1972). *Philosophical Investigations*. Oxford: Basil Blackwell (wyd. polskie Wittgenstein L. (1972). *Dociekania filozoficzne*, przeł. B. Wolniewicz. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe).
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- Ziegler J. (2000). „Corporate Governance and the Politics of Property Rights in Germany”, *Politics and Society*, nr 28.

A Decentral Theory of Governance

There are two leading narratives of governance. The first is a neoliberal discourse of markets, inspired by the idea of rational choice. The other is a story of networks, associated with institutionalism in political science. This paper argues that both rational choice and institutionalism rely on assumptions about our ability to deduce people's beliefs from objective social facts about them, and yet that these assumptions are untenable given the philosophical critique of positivism. Hence, we need to modify our leading theories and narratives of governance. We need to decenter them. The paper explores the distinctive answers a decentered theory of governance would give to questions such as: Is governance new? Is governance a vague metaphor? Is governance uniform? How does governance change? Is governance's failure inevitable? Finally, the paper explores some of the consequences of a decentered theory regarding our way of thinking about policy formation and democracy.

Key words: decentred theory of governance, theory of national choice, institutional theory, good governance, new public management, democracy.