

Claus Offe

Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?¹

Dla Wolfganga Streecka, *ad multos!*

Rozpaczam swoje sceptyczne przemyślenia dotyczące pojęcia *governance* i jego naukowo-politycznego potencjału od wyrażenia kilku uwag na temat funkcji składniowej, semantyki i pragmatyki tego terminu (żadne moje ambicje językowe nie wchodzą tu w grę, nie wypowiadam się też jako teoretyk dyskursu) (I). Następnie podejmę analizę relacji występujących między *governance* a rynkiem i państwem (II). Postaram się także wyjaśnić – spekulując w duchu socjologii wiedzy – zawrotną karierę tego pojęcia (III). Na zakończenie streszczę trzy linie krytyki koncepcji *Governance* i jej zastosowań w naukach społecznych (IV).

Słowa kluczowe: *governance*, państwo, rynek, struktura, proces.

I

Zacznijmy od funkcji składniowej: pojęcia *governance* używa się, aby ogarnąć z jednej strony instytucje („strukturę regulującą”; Mayntz 2004a), z drugiej – proces (sterowania, *steering*), jaki się rozgrywa w ramach tych instytucji. Uzus językowy właściwy literaturze przedmiotu oscyluje między biegunami struktury i proce-

Claus Offe – profesor socjologii polityki, wykłada w Hertie School of Governance w Berlinie. Doktoryzował się (PhD) na Uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem, habilitował na Uniwersytecie w Konstancji. Kierował katedrami nauk politycznych i socjologii polityki na uniwersytetach w Bielefeld (1975–1985), Bremie (1989–1995) i w Berlinie na Uniwersytecie Humboldta (1995–2005). Pracował jako fellow i visiting professor m.in. w Instytutach Studiów Zaawansowanych w Stanford i Princeton oraz na Australian National University, Harvard University, University of California w Berkeley oraz w New School University w Nowym Jorku.

¹ Przełożyła Monika Zelek. Przekład przejrzał i poprawił Robert Marszałek. Tytuł oryginału: „Governance – ‘Empty signifier’ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm”. Pierwotnie opublikowano w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.) (2008). *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

su. Według Thomasa Rissego (2008) pojęcie owo jest „raczej skupione na strukturze, nie na podmiocie działania”. Zarazem *governance* nie daje się wyrazić czasownikowo. Pod tym względem jest ono podobne do innego terminu, który zrobił równie imponującą karierę w naukach społecznych, do „globalizacji”. Brakuje czasownika (jak „sterować” czy „rządzić”), którym można byłoby wyrazić to, że „ktoś trudni się *governance*”. Podobne poczucie bezsensu mamy, gdy ktoś mówi „globalizujemy” to czy tamto. Gdyby istniał jakiś stosowny czasownik, można byłoby też ustalić, czy jest on przechodni (jak np. „rządzić”), czy zwrotny (jak np. „zachowywać się”).

Zgodnie z uzusem językowym zarówno w przypadku *governance*, jak i globalizacji chodzi o specyficznie bezpodmiotowe procesy, których nie sposób przyporządkować konkretnym podmiotom, lecz które wykazują cechy analogiczne do kształtowania się cen na rynkach: coś się dzieje, ale za niczyją sprawą, toteż nikt za to nie odpowiada². Jeżeli termin „globalizacja” jesz-

² Tym samym dyskurs, w którym *governance* gra jakąś rolę, różni się wyraźnie od socjologicznej teorii sterowania z jej „pojęciem sterowania skupionym na podmiocie działającym”. „Jak każde działanie, sterowanie należy przypisywać

cze incydentalnie dopuszcza pochodne czasowniki, aczkolwiek wyłącznie w stronie biernej (np. przemysł tekstylny bądź jakiś gatunek muzyki jest zglobalizowany, tzn. podlega ogólnościowym procesom rynkowym itp.), to w przypadku *governance* ta opcja gramatyczna nie wchodzi w rachubę. Jeżeli o rządach można bez zastrzeżeń powiedzieć, że ich członkowie *rzządzą*, a rządzeni *są* rządzeni, *governance* jest najwyraźniej czymś, co wprawdzie może być przestrzegane i przeżywane, ale nie może być przez nikogo *robione*³. Różnica między podmiotem a przedmiotem zaciera się, kiedy „adresaci regulacji sami biorą udział w projektowaniu tych reguł i wprowadzaniu ich w życie”. (Mayntz 2004b, s. 4)⁴. Przypisywanie działań i ich skutków podmiotom działań dodatkowo utrudnia w przypadku *governance* stale podkreślana sieciowa forma i „multilateralność” struktury, jaką współtworzy bardzo wielu uczestników⁵. Inną cechą lingwistyczną *governance* jest to, że termin ten nie tylko nie jest przetłumaczalny na inny język (w kontynentalnych językach europejskich zazwyczaj stosowany jest raczej jako zapożyczenie z angielskiego⁶) – również w angielskim nie

jakiemuś podmiotowi” (Mayntz 2004b, s. 2). Ta przesłanka odpada, gdy mówimy o *governance*. W przypadku tego pojęcia „właściwa polityczność, działanie interwencyjne usuwa się w cień; (...) pierwszoplanowe okazują się nie działania sterownicze, lecz tak czy inaczej powstałe struktury regulacyjne i ich wpływ na działania podmiotów im podległych” (ibidem, s. 4).

³ Z tą obserwacją koliduje fakt istnienia szkoleń, których przedmiotem jest *governance* – czyli przekazywania profesjonalnej wiedzy o działaniu – i w których podmioty działania zdobywają praktyczne kwalifikacje zawodowe.

⁴ Przydałoby się tu ustalenie, czy i jak owa koincydencja podmiotu i przedmiotu różni się od tego, co w dawniejszej terminologii występowało jako „działanie skaptowane”.

⁵ Nieposiadanie form czasownikowych jest co prawda wspólne *governance* i wielu innym pojęciom głównym nauk społecznych (takim, jak państwo, rodzina, biurokracja, klasa, kościół itd.), które określają obszary lub warunki działania i którym tak samo brak bezpośredniego korelatu czasownikowego. Jednakże nazwy tych obszarów działania pozwalają przypuszczać, że istnieje pewna uprzednia wiedza zacerpnięta ze świata życia, która dotyczy reguł i interesów tłumaczących dane działanie podmiotu i jego kierunek; do „globalizacji” i „*governance*” takie przypuszczenie nie stosuje się w stopniu porównywalnym.

⁶ Konsekwencją jest to, że brak temu terminowi rodzaju gramatycznego, dlatego opatrywanie go rodzajnikami czy

ma zamienników, np. synonimu ani ogólnie akceptowanej zwięzłej definicji, która by opisywała desygnat. Skutkiem tego jest – znów podobnie jak w przypadku terminu „globalizacja” – zrytualizowanie i fetyszyzacja znaku językowego, który ma cechy wywołujące aurę aktualności i nowocześnieści i z którego robi się użytek odnoszący do rozmaitych i niezgodnych treści i asocjacji semantycznych.

Wreszcie pojęciu *governance* brakuje też jednoznaczego antonimu, jak w przypadku par „wojskowy–cywilny” czy „rząd–opozycja”. Wydaje się, że podmioty i praktycy *governance*, kimkolwiek by byli, logicznie i politycznie radzą sobie *bez opozycji*, gdyż są włączeni do sieci kooperacji (bądź też powinni zaiste być włączeni na gruncie „dobrego rządzenia”). Struktury i procesy właściwe *governance* – sugerujemy tu jeno – generują czystą „władzę sprawczą” albo „władztwo czegoś”, natomiast pojęcie nie przewiduje władzy podmiotów działania „*nad*” innymi podmiotami działającymi. Można w tym dostrzec – co pełniej uzasadnię pod koniec eseju – *ideologiczną* funkcję pojęcia i jego dyskursywnych zastosowań, której właściwy jest pośpiech i niezróżnicowane harmonizowanie rzeczy rozmaitych.

Poza tym nie znajdziemy w literaturze jednolitej odpowiedzi na pytanie, czy w stosunku do *government governance* jest pojęciem *nadrzędnym* czy też raczej *antonimem*. Autorzy licznych artykułów przeglądowych (Braithwaite et al. 2007, s. 1) konstatują jako rzecz oczywistą „shift in political studies from interest in government to governance”. Naturalnie takie ujęcie nie przesądza o tym, czy w przypadku *governance* chodzi o *genus proximum* czy raczej o *aliud* względem *government*, a więc o rzecz zupełnie odmienną. W pierwszym przypadku chodziłoby o proste poszerzenie instytucjonalnie i normatywnie odgraniczonej sfery działalności państwowej, a w drugim o nową formę koordynacji działań podmiotów, która nie ma nic wspólnego z utartym rozumieniem „rządzenia” i która – niby *na-*

zaimkami względnymi jest niedopuszczalne – choć oczywiście pochodzenie z języków romańskich sugeruje rodzaj żeński. Zniemczenie w postaci „die Gouvernanz” napotykały li tylko w niemieckim tłumaczeniu dokumentu OECD (*Governance im 21. Jahrhundert*, Paris 2001). Jak widać, nie przyjęła się ona.

miastka rządu – pojawia się sferach całkiem wolnych od rządów uprawnionych do panowania (*corporate governance* i *global governance* niech tu posłużą za przykłady). Kolejnym rozróżnieniem pojęciowym, które oczekuje opracowania, jest rozróżnienie między *governance* a *management*, zarządzaniem; ta dystynkcja jest niewyraźna, skoro niekiedy mówi się np. o *governance* jako „zarządzaniu zależnościami”.

II

W zdecydowanej większości swych zastosowań *governance* jest rozumiane jako antonim *government* (zob. Jordan et al. 2005) w sensie hierarchicznej kompetencji władania państwem. Z takiego użycia tego pojęcia często wynika to, że *governance* w odróżnieniu od *government* jest pragmatycznie nowym i jako zaawansowanym, harmonijnym, wolicjonalno-ugodowym i dopuszczającym większe swobody typem regulacji społeczno-politycznych (ibidem, s. 478). Nieraz jednak *governance* występuje też jako pojęcie nadrzędne, nie jako antonim *government*. Wtedy odnosi się do „wszelkich form porządku społecznego” (łącznie z rynkiem i państwem), co Risse (2008) krytykuje słusznie, aczkolwiek aż nazbyt łagodnie u Olivera E. Williamsona (1975): przy takim rozumieniu – powiada Risse – „pojęcie traci swoją analityczną ostrość i staje się synonimem porządku społecznego”. Thomas Risse – zgodny w tym punkcie z Arthurem Benzem (2004) i Renate Mayntz (2004a) – postuluje, by przez *governance* rozumieć „sumę wszystkich współistniejących form kolektywnej regulacji społecznych stanów rzeczy: od zinstytucjonalizowanej, obywatelskiej samoregulacji społecznej, przez różne formy współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych, aż po czyny zwierzchności państwowej” (Mayntz, op. cit., s. 66). Ale można zapytać, dlaczego nie wlicza się do tej „sumy” również strategii czyśto prywatnych, rynkowych, np. innowacyjnych decyzji przedsiębiorstw farmaceutycznych bądź elektronicznych, decyzji dotyczących lokalizacji sieci handlowych czy strategii zbytu tekstyliów. Również strategie ustalone w negocjacjach między zarządem a mniejszą lub większą liczbą akcjonariuszy nie są bynajmniej niczym innym

– przynajmniej w perspektywie efektów długookresowych i często też w zgodzie z celami autorów owych strategii – niż „kolektywnymi regulacjami społecznych stanów rzeczy”, jakkolwiek stanów rzeczy najczęściej ograniczonych sektorem i regionalnie.

Risse sprzeciwia się włączaniu rynków do zakresu pojęcia *governance*, ponieważ „są one jako takie nastawione na maksymalizację korzyści prywatnej, a nie na świadczenie usług należących do *governance*”. Cóż za przeciwstawienie! Wielu graczy rynkowych ma prawną swobodę (bądź sami ją sobie przyznają metodą faktów dokonanych) wywierania decydującego wpływu na działania zbiorowe dzięki wywoływaniu pozytywnych lub negatywnych efektów zewnętrznych w dziedzinie kształtowania i regulowania kolektywnych stanów rzeczy – od szkolenia zawodowego aż po wpływ na klimat. Reformatorzy gospodarczy w krajach, które przechodziły głęboką transformację, chętnie potwierdziliby, że ustanowienie rynków (tzn. wprowadzenie praw własnościowych i liberalizacji cen) musiało być priorytetem, ponieważ wydawało im się to (i słusznie) jedyną drogą do wykazania immanentnej *governance* efektywności co prawda nie jako maksymalizacji zysku jednostkowego, za to jako *minimalizacji strat zbiorowych*.

Również ustanowienie rynków praw do emisji zanieczyszczeń należy niewątpliwie do aktów *governance*. Także poza krajami, w których przebiegają procesy transformacji, wydaje się całkiem oczywiste to, że decyzje inwestycyjne, innowacje, przesunięcia na rynku pracy czy postanowienia w sprawie lokalizacji wywierają – przynajmniej w przypadku wielkich przedsiębiorstw – bardzo istotny i znany wszystkim uczestnikom interakcji wpływ na „społeczne stany rzeczy” (włączamy tu demonstrowanie *Corporate Social Responsibility*, co może liczyć na poklask niemal powszechny). Od aktów założycielskich owych rynków i od instytucjonalnych środków ich stałego nadzoru państwowego (np. regulacje konkurencji) należy zdecydowanie odróżnić spontaniczną i sterowaną cenami koordynację działań podmiotów po obu stronach rynkowej barykady: ta koordynacja winna być trzymana z dala od pola semantycznego *governance*, o ile podmioty działania nie są „zdolne do zachowań strategicznych” (jak w dopiero co podanych przykładach), czyli nie

wykazują godnego wzmianki potencjału wywoływania efektów zewnętrznych, a tym samym siły pozytywnego lub negatywnego, celowego lub tylko przygodnego kształtowania społecznych stanów rzeczy; nie mogą zatem nakierowanych na te stany rzeczy politycznych działań państwowych wspierać ani też blokować. Z drugiej strony z dala od pola semantycznego *governance* należy trzymać też obszar (przypuszczalnie kurczący się) owych czysto suwerennych manifestacji władzy państwowej, które należą wyłącznie do sfery trzech władz państwowych i obywają się bez „współdziałania” z podmiotami spoza urzędowego porządku aparatu państwowego.

Domagam się tedy zaostżenia pojęcia *governance* w ten sposób, że po obu stronach wytyczy się granice: po stronie sfery prywatnej i dziedziny społeczeństwa obywatelskiego, w której na podstawie norm społecznych i prawnych i dzięki transakcjom rynkowym dochodzi do takiej czy innej „spontanicznej” koordynacji działań, nie mającej nic wspólnego z *governance*, tudzież po stronie głównego obszaru instytucji państwowych, która winna pozostać przy kategoriach wyznaczonych przez pojęcie *government*. Bo jaki sens miałoby rozumienie państwowości jako „podzbioru *governance*”, jak proponuje Risse (2008), a tym samym pograżanie struktur i procedur rządowych z ich swoistym profilem (co wyraźnie wychodzi na jaw w każdym urzędzie celnym, w każdym sądzie okręgowym, w każdym wydaniu dziennika ustaw) w szarej strefie beznadziejnie rozciągniętego pojęcia?

Jeżeli respektować oba rozgraniczenia, ciągle pozostaje jeszcze spory obszar zjawisk, które mieszczą się w tak zdefiniowanym pojęciu *governance*. Chodzi przy tym z jednej strony o regulację publicznie istotnych stanów rzeczy przez strategiczne niepaństwowe podmioty działania – np. duże przedsiębiorstwa, związki, związki zawodowe, kościoły, izby, mass media itd.; z drugiej strony chodzi o podmioty działania, na których kooperację i współdziałanie polityka państwowa jest zdana, lecz mimo to nie potrafi ona uporządkować ani usankcjonować takiej kooperacji⁷. W obu obszarach zja-

wisk wchodzą w rachubę czynności, które pod względem normatywnym należy oceniać bardzo różnie. W przypadku regulacji publicznie istotnych stanów rzeczy przez prywatne podmioty działania może chodzić o praktykowanie zobowiązań zorientowanych na dobro wspólne i dalekowzrocznej odpowiedzialności; to praktykowanie będzie mile widzianą rzeczywistością tam przede wszystkim, gdzie państwowość jest niedoskonała w sobie bądź „ograniczona”. Może też chodzić, przeciwnie, o użycie prywatnej potęgi celem uzurpacji „prawdziwych” kompetencji państwowych. „Podobnie też we współdziałaniu podmiotów nie-państwowych w czynieniu zadów celom polityki państwa może chodzić o koordynację kompetencji wzmacniającą wydajność i skuteczność bądź o systematyczną generację zależności („zawłaszczanie państwa”) i korupcję.

Proponowane tu pojęciowe ograniczenie idei *governance* skupia się więc na zjawiskach, których obszar wyznaczają bieguny konkurencyjnych rynków i hierarchicznych przejawów władzy państwowej (jak również, po trzecie, chroniona prawami zasadniczymi sfera obywatelskiej prywatności). W literaturze można wskazać pewne stałe punkty determinujące znaczenie *governance*. Oto ważne i regularnie przytaczane treści semantyczne: chodzi o zinstytucjonalizowane, choć często „nieformalne” sposoby interakcji, której uczestnicy celowo i świadomie kooperują, a przy tym mają na oku nie własne jeno interesy, lecz wspólne sprawy osób należących do wspólnoty politycznej (czy też zatrudnionych w wielkim przedsiębiorstwie) – sprawom tym naturalnie nie sprzyjają (lub też nie sprzyjają im wyłącznie ani nie w sposób wydajny i skuteczny) hierarchicznie uporządkowane działania zwierzchności państwowej wedle modelu nakaz/groźba przymusu/posłuszeństwo, a więc zgodnie z klasycznymi formami działania suwerennej zwierzchności (takimi, jak zdobywanie oraz dystrybucyjne bądź redystrybucyjne spożytkowywanie finansów publicznych, prawodawstwo regulacyjne, policja i sądownictwo, polityka zagraniczna). Przy tym *governance* odnosi się do wszystkich możliwych jednostek społeczno-politycznych, czyli do przedsiębiorstw (*corporate governance*), gmin, organizacji interesantów, indywiduów, państw, fragmentów bądź całego systemu międzynarodowego.

⁷ Ten typ transgranicznych stosunków ufego współdziałania zaczyna – jeśli się nie mylę – charakteryzować pojęcie *new governance*; zob. np. Büchs 2007.

Governance występuje w szczególności tam, gdzie nie sięgają (w braku „rządu światowego” analogicznego do państwowego) hierarchiczne organizacje państwowe – w sferze *global governance*: „...global governance may be defined as the complex of formal and informal institutions, mechanisms, relationships, and processes between and among states, markets, citizens and organizations, both inter- and non-governmental, through which collective interests on the global plane are articulated, rights and obligations are established, and differences are mediated”. (Wikipedia 2008a) Ta definicja z Wikipedii trafnie oddaje wciąż przepastne wymiary tego obszaru znaczeniowego.

Socjologiczna użyteczność pojęcia *governance* jest zagrożona – oto moja sceptyczna opinia – ze względu na jego tendencję do „nadagregacji” pomysłanych zjawisk. Tego pojęcia bynajmniej nie wprowadziła w obieg jakaś autorytatywna teoria społeczna, lecz zrobił to w roku 1989 Bank Światowy. Sukces był błyskawiczny i najwyraźniej trwały⁸.

Nadzwyczaj zróżnicowane zastosowania *governance* dowodzą, że jest ona czymś w rodzaju „pomostu kategoryjnego” – innymi słowy: jest kategorią, która ma objąć różnice skądinąd nadające myśli socjologicznej strukturę. Jessop mówi, że ta kategoria jest przydatna do „rejection of several simplistic dichotomies that inform the social sciences” (1998, s. 31). Dotyczy to co najmniej siedmiu konwencjonalnych (nie wnukamy w to, czy „uproszczonych”) różnic pojęciowych, które niekiedy w irytujący sposób są zamazywane, gdy się używa pojęcia *governance*. A więc kategoria ta stosuje się zarówno do spraw państwowych, jak i społecznych (jak w *private-public partnerships* jako najświetniejszej ilustracji *governance*, por. Börzel, Risse 2005), zarówno do działania politycznego, jak i gospodarczego (*corporate governance*), zarówno do struktur, jak i procesów (patrz wyżej), zarówno do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej czy też do spraw międzynarodowych (*global governance*), zarówno do obser-

wowalnych zdarzeń, jak i do społecznych norm działania pożądanego (*good governance*), zarówno do strategii politycznych w krajach rozwijających się i potężniejszych, jak i do strategii państw OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*). Wreszcie zatarciu ulega nawet różnica między podmiotem a przedmiotem, o ile adresaci reguł sami partycypują w ich kreowaniu. Bez względu na te mgławicowe właściwości⁹ kategorii i jej imponującego, nadmierne-go rozszerzenia semantycznego, Bank Światowy gromadził od połowy lat 90. ogromne ilości danych, z których na podstawie wykazów utworzonych dla każdego z ponad 200 krajów i terytoriów wydestylował liczby charakteryzujące jakoś każdej *governance*, by je spożytkować jako kryteria ustalania priorytetów polityki rozwojowej¹⁰.

III

Governance jest zatem słowem, którego 20 lat temu prawie nikt nie rozumiał, a na pewno nie używano go. Dziś pojawia się w niezliczonych tytułach książek i artykułów, także w nazwach czasopism fachowych i instytucji edukacyjnych. Proliferacja tego terminu kontrastuje z jego wartością informacyjną; powiedzieć *governance* nie znaczy wyrazić dużo, właśnie ze względu na wieloznaczność¹¹.

⁹ *Governance* to jest „a ubiquitous «buzzword» which can mean anything or nothing” (Jessop 1998, s. 30).

¹⁰ „The governance indicators measure the following six dimensions of governance: i) Voice and Accountability; ii) Political Instability and Violence; iii) Government Effectiveness; iv) Regulatory Quality; v) Rule of Law, and, vi) Control of Corruption. They cover 209 countries and territories for 1996, 1998, 2000, 2002, and 2004” (Kraay et al. 2008, tam bogata kolekcja danych).

¹¹ Gdy w nowszych podręcznikach socjologicznych wyszukujemy hasła *governance*, nasuwa się podejrzenie, że chodzi tu o *empty signifier*, wyraz pusty, który odsyła do samej tylko ramy cyrkulacji werbalnej. Pomimo (bądź właśnie z powodu) braku stałego rdzenia znaczeniowego taka „pusta” kategoria może się łatwo stać hegemonem politycznym i intelektualnym, co pokazał Martin Nonhoff (2007) na przykładzie równie trudnego do przyszpilenia pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej”. Objawem intelektualnego dyskomfortu w związku z używaniem pojęcia jest np. nagromadzenie się domysłów co do tego, „that the ambiguity of the notion may have contributed to its abundant popularity” (Treib et al. 2005, s. 4).

⁸ Mimo doniosłych osiągnięć badawczych analityków *governance* cały czas zasługuje na uwagę i wyjaśnienie to, jak Bank Światowy mógł się stać twórcą osobnego paradygmatu socjologicznego i wyznaczyć szerokie nowe pole badawcze.

Rozbieżność wielkiej popularności i małej wyrazistości pojęcia można wyjaśnić (ze stanowiska socjologii wiedzy) w ten sposób, że ewokuje ono jakieś problematyczne doświadczenie podstawowe podmiotów życia publicznego i jest obietnicą odpowiedzi na związane z nim pytanie. Owo doświadczenie polega na tym, że w niezliczonych obszarach życia publicznego napotykamy problemy, przy których formy działania państwowego i ogólnie hierarchicznego (zastosowanie siły militarnej, nakaz prawny i przydział negatywnych i pozytywnych świadczeń materialnych) zawodzą równie wyraźnie¹² jak zachęty rynkowe lub quasi-rynkowe. Zarazem wszakże chodzi o problemy, których w żaden sposób nie można zignorować ani pozostawić samym sobie z powodu znanych współzależności, efektów zewnętrznych i ekstrapolacji. Niedostateczną wydolność działań państwa (w odniesieniu do tych konstelacji problemów) można wytłumaczyć tym, że ich obiekty (tj. podmioty ekonomiczne, naukowe, rodzinne itd.) są pod ochroną gwarancji prawnych lub dysponują mocą faktycznego wetowania, a zatem mogą działać autonomicznie, co prowadzi do załamania się prób sterowania politycznego i wprowadzenia politycznie inspirowanej kolektywnej produkcji dóbr.

Poszukiwanie nowych socjologicznych i politycznych metod regulowania i porządkowania wynika z doświadczeń wyniesionych z praktyki politycznej, które uświadamiają, że granice sterowania i interwencji są nieraz zdumiewająco wąskie. Kategoria *governance* pełni pod względem pragmatycznym kompensacyjną funkcję zapchajdziury¹³: wszędzie tam – brzmi atrakcyjna obietnica – gdzie z jednej strony władza państwowa okazuje się niewystarczająca, a z drugiej

strony koordynacja rynkowa obiecuje niewiele, można się uciec do *governance* jako względnie „miękkiej”, a do tego oszczędzającej koszty konfliktów rozstrzyganych publicznie, metody subtytuowania państwa i rządu¹⁴. Bob Jessop nadaje temu zabiegowi postać korzystnej wymiany wielostronnej. „...the state gives up part of its capacity for top-down authoritative decision making in exchange for influence over economic agents and more effective overall economic performance” (Jessop 1998, s. 36). Dotyczy to zarówno ważnych zależności w polityce wewnętrznej, jak i przede wszystkim w międzynarodowej, w której przeciwstawiają się sobie państwa formalnie suwerenne, a swoje działania są one zdolne koordynować przeważnie *tylko* w sposób (formalnie!) niehierarchiczny; naturalnie nie wyklucza to braku skrępowania we wcielaniu w życie – za „wolicjonalną” fasadą – faktycznych stosunków władzy i podległości, lecz z reguły sprzyja takiemu brakowi skrępowania. Z odesłaniem do *governance* wiąże się optymistyczne oczekiwanie, że „(...) współdziałanie podmiotów społecznych i publicznych zapewni wzrost zdolności rozwiązywania problemów” (Blumenthal 2005, s. 1157). Tak jakby czołowe postaci polityki państwowej zrezygnowały z przysługującego im prawa do interwencji¹⁵, by się udać na poszukiwanie struktur pomocniczych, które zaoferują widoki na lepsze wykonywanie ich zadań¹⁶ i którym ponadto towarzyszy atrakcyjna aura i wizja horyzontalnej – polegającej na równouprawnieniu, dobrowolności i uczestnictwie, demokracji i przejrzystości, w dodatku na „wzajemności” i „ostentacyjnym «pragmatyzmie»” (Haus 2008) – formy koordynacji¹⁷. Poszukiwanie struktur re-

¹² Ta zawodność przejawia się także i przede wszystkim w hegemonicznym unilateralizmie zdecydowanie największej potęgi militarnej świata i w jej coraz bardziej wątpliwej ambicji narzucenia globalnemu społeczeństwu *new world order* środkami przemocy państwowej.

¹³ Trafnie ujmuje sprawę również Tanja Börzel (2008) „Popyt na samokoordynację (...) społeczną wzrasta, by ... skompensować utratę koordynacji hierarchicznej ze strony państwa”. Ale ten popyt może być zaspokojony tylko wtedy, kiedy „cień hierarchii”, a więc „groźący substytut (państwowy – C.O.)_jest wiarygodny”. Kompensacja „słabości” państwa udaje się więc oczywiście tylko wtedy, kiedy nie jest ona zbyt zaawansowana, a groźba „substytucji” nie brzmi niczym pomruk bezzębnego tygrysa.

¹⁴ „Zastąpienie terminu sterowanie terminem *governance* odsyła... do zmian rzeczywistości politycznej” (Mayntz 2004b, s. 6).

¹⁵ Odpowiednimi słowami kluczowymi są „odmowa ze strony państwa”, *inadequate state capacity*, „niesterowność” w świecie OECD i *state failure* w regionach nie objętych tą organizacją.

¹⁶ Odpowiednia praca zbiorowa (Grande, Pauly 2005) ma symptomatyczny podtytuł: „Reconstituting political authority in the twenty-first century”.

¹⁷ Jeżeli motywy tego rodzaju stanowią mechanizm napędowy dyskursów i poszukiwań w sferze badań i szkoleń dotyczących *governance*, to rzuca się w oczy pewne pokrewieństwo z nadziejami wiązanyimi od mniej więcej dwu

gulujących, które uzupełnią tradycyjne funkcjonowanie hierarchii państwowych i częściowo je zastąpią, popycha naprzód coraz wyraźniej dająca o sobie znać potrzeba zapewnienia transnarodowych, ale też subnarodowych (głównie regionalnych; słowami kluczowymi są *devolution* i *local governance*) dóbr publicznych i stosunków kooperacji (począwszy od problemów związanych z integracją Unii Europejskiej¹⁸). Nie dysponujemy hierarchicznymi strukturami pozwalającymi zaspokoić tę potrzebę, albo też są one przydatne w nader ograniczonym stopniu.

Powab tej koncepcji polega na tym, że odnosi ona zagadnienie interwencji państwowej do autonomii społecznej (Treib et al. 2005, s. 6). Robi to kierując się dwoma wyrażeniami różnymi, choć zazwyczaj lepiej lub gorzej ukrytymi w tle wskazaniami normatywnymi. Z jednej strony łatwo rozpoznać wyobrażenie, zgodnie z którym potencjał działań i skuteczności państwa można dzięki *governance* zwiększyć w pożądanym sposób przez – powiedzmy – zaprzęgnięcie podmiotów niepaństwowych do działalności publicznej, by tym samym uczynić ją efektywniejszą i bardziej celową. W tle mamy tu wyobrażenie „mechanizmu pomocniczego”; rozumie się przezeń (choć niezbyt ściśle pod względem technicznym) wzmacniacz siły, znany jako wygodne ułatwienie obsługi kierownicy czy hamulca w pojazdach mechanicznych. *Bon mot* tej teorii brzmi następująco: państwo winno się ograniczyć do sterowania (*steering*), a wiosłowanie (*rowing*) pozostawić innym podmiotom działania¹⁹. Można by też mówić o społecznych oddziałościach pomocniczych, odpowiednimi środkami i stosownie do kompetencji i zasobów werbowanych do współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych,

dekad z pojęciem „społeczeństwa obywatelskiego” albo „cywilnego”; również w tych nadziejach chodzi (przynajmniej *także*) o wstępne dokonania i funkcje komplementarne podmiotów niepaństwowych, które odciążą i wspomogą politykę państwową.

¹⁸ Milena Büchs (2007) proponuje analizę porównawczą „otwartej metody koordynacji” (OMK) i jej stosowania w Niemczech i w Anglii.

¹⁹ Oczywiście entuzjaści tej pięknej formuły zazwyczaj nie napomykają o stosunku wielkiego napięcia wiążącym wkład regulacyjny, utratę kontroli towarzyszącą zabiegom o jakość tudzież efekty dystrybucji. Por. w zw. z tym oryginalną argumentację w: Goodin et al. 2007, s. 14n.).

poddawanych kontroli nadzoru regulacyjnego i wystawianych na zachęty ekonomiczne, wreszcie licencjonowanych jako prywatni wykonawcy zadań (uprzednio czysto) publicznych. Można przeto mówić o zorganizowanym przez państwo odciążeniu państwa, co się wcale nie ogranicza (zgodnie z zasadą prywatyzacji) do inwestorów, lecz zgodnie z logiką „aktywizacji” i „wzrostu odpowiedzialności własnej” rozszerza się także na czynnik pracy i częściowo prywatyzuje związane z nim odmiany ryzyka. Nacisk położony na sterowanie regulacyjne jako prymarne zadanie państwa, wykonywane wspólnie z innymi podmiotami działania, implikuje umniejszenie znaczenia innych typów polityki państwowej, przede wszystkim zaopatrzeniowej i redystrybucyjnej. Za tym przesunięciem akcentów kryje się wizja państwa zarówno „wyszczupłego”, jak i wydajniejszego.

Druga przesłanka normatywna, dzięki której *governance* stanowi perspektywę atrakcyjną, jest dokładnie odwrotna; nie jest zainteresowana wzrostem, lecz substytucją, a w każdym razie ograniczeniem *state capacity*, a jako cnotę *governance* uwydatnia możliwość funkcjonalnego przelicytowania i częściowej rezygnacji z hierarchicznych i rozkazodawczych interwencji władz państwowych dzięki autonomicznej *self-regulation* społecznej. Należą tu strategie polityki gospodarczej i organizacyjnej, które stawiają na liberalizację i prywatyzację (usług medycznych, zaopatrzenia w energię i transportu, mediów funkcjonujących na podstawie prawa publicznego itd.), jak również na *outsourcing* usług, jakie ofiaruje państwo (aż po główne zadania zwierzchności przypadające w udziale wojsku, policji i więziennictwu).

Pierwsze z tych dwóch rozpoznawalnych odniesień normatywnych ma swe źródło w socjal-demokratyczno-etatystycznej czy też korporatystycznej filozofii politycznej²⁰, drugie natomiast ma źródło w wolnorynkowej czy nawet komunistycznej koncepcji „krytykującej państwo”.

²⁰ Znajduje ona wymowne wsparcie także u autorów „konserwatywnych” (przynajmniej niegdyś). Przykładem jest Francis Fukuyama (2004), który w tonacji manifestu upomina się o „the imperative of state-building”, a w opozycji do wolnorynkowego „Washington Consensus” domaga się wspomagania „governance, state capacity, or institutional quality”.

Ten ostatni kierunek myślowy jest śmiałą wyprawą ku nowym brzegom polityki organizacyjnej: „Funkcje podejmowania decyzji społecznie wiążących i ich egzekwowania (...) może spełniać państwo, ale zasadniczo także równoważny układ instytucjonalno-funkcjonalny. Państwo narodowe to po prostu (...) możliwość zorganizowania *governance*” (Pies et al. 2007, s. 19).

Wspomniany układ instytucjonalno-funkcjonalny, alternatywny względem państwa narodowego, naturalnie nie miałby wiele wspólnego z legitymizacją demokratyczną jako źródłem „wiązących decyzji” ani z jego weryfikowalnością na gruncie państwa praworządnego. Raczej przypominają formację polityczno-instytucjonalną, którą Colin Crouch (2004) opisał jako *post-democracy*. W każdym razie widać, że *governance* przywołuje się w przypadku interesów mocno kontrastujących, np. wtedy, kiedy w grę wchodzi inteligentne *rozszerzenie* bądź *substytucja* państwa jako konstruktora i gwaranta ładu społecznego. Widziana z tej perspektywy, kategoria *governance* zyskuje na aktualności i popularności z tej racji, że stanowi – by tak rzec – arenę, na której ścierają się dwa antyteczne kierunki myślenia o polityce organizacyjnej w związku z zagadnieniem „*intensity of state intervention*” (Treib et al. 2005, s. 7). Jak mi się jednak wydaje, beneficjenci i protagoniści koncepcji *governance* dotychczas bali się zaprojektować arenę jako taką i stanąć na niej.

Na dość wysokim szczeblu abstrakcji można co prawda rozumieć modalności koordynowania opisywane i wspierane hasłem *governance* jako syntetyczne rozwiązania dwóch podstawowych problemów porządku społecznego. Po pierwsze, chodzi o „horyzontalny” problem działania kolektywnego i wytwarzania dóbr kolektywnych (zagadnienie *collective action* albo „problem CA”), po drugie – o „wertyczny” problem kontroli pełnomocników przez zleceniodawców (zagadnienie *principal-agent* albo „problem PA”). Przy rozwiązywaniu problemów CA idzie o to, jak podmioty działania (*inaczej* niż przez polecenia prawnie wiążące czy przez zachęty materialne, a więc środkami państwowymi bądź rynkowymi) można przekonać do poświęcenia krótkoterminowych i partykularnych interesów na rzecz korzyści zbiorowych (albo gwoźli unikania zbiorowych strat). Przy rozwiązywaniu pro-

blemów PA idzie o to, jak powstrzymać urzędników i mandatariuszy przed „oportunistycznym” bądź wykorzystującym asymetrię informacyjną nadużyciem mandatu, oraz o to, jakie reguły i struktury sprawią, że zrezygnują oni z działań sprzecznych z zasadami (np. antykorupcyjnymi), by zapewnić odpowiednie świadczenia i pełnić powierzone im funkcje. Ta interpretacja *governance* atoli precyzuje tylko problem do dyskusji, nie wskazuje jeszcze rozwiązania.

To pytanie normatywne o kwalifikację struktur i praktyk opisywanych pojęciem *governance* w świetle kryteriów polityki organizacyjnej i zaczerpniętych z teorii demokracji należy wszelako wyraźnie odróżnić od innej kwestii normatywnej. W pierwszym przypadku chodzi o to – mówiąc wprost – do czego *governance* jest „dobre”, w drugim – o to, jakie są kryteria „dobrego *governance*”, którymi Bank Światowy słusznie jest mocno zainteresowany, przede wszystkim w związku z polityką rozwojową. Jedno słoby w parze z drugim, gdybyśmy zaakceptowali propozycję Rissego (2008) scharakteryzowania *governance* definicyjnie przez „normatywność minimalną” i „zorientowanie na dobro wspólne”, a tym samym najpierw uszlachetnili analizowany fenomen politycznie i moralnie. Nie wiadomo też, dlaczego kategoria *governance* ma być odniesiona definicyjnie do pomysłowości *określonej* grupy społecznej (np. obywateli państwa narodowego), a nie także (w zależności od badanych zjawisk) do przedsiębiorstwa, gminy, sektora gospodarczego czy ponadnarodowego związku państw²¹.

IV

Zakończę, szkicując trzy linie krytyki, jakiej poddać można praktykę i teorię *governance*.

1. Najmniej obciążający zarzut sprowadza się do tego, że – jak pokazano – pojęciowe wyrażenie fenomenu *governance* prowadzi do konieczności postawienia bardzo wielu kłopotliwych py-

²¹ Trudności związane z pojęciem dobra wspólnego nie polegają tylko na tym, że bynajmniej nie jest ustalona jego zawartość normatywna, lecz dopiero trzeba ją *znaleźć* w toku procesów deliberacji; te trudności polegają też na tym, że narodowe ramy klasycznego państwa republikańskiego stały się wątpliwe jako standard (Offe 2001).

tań. Jakie cechy definiują ów fenomen? Po czym rozpoznajemy obecność tych cech? Jakie są pokrewne fenomeny i jak można je od *governance* odróżnić? Czy jest to nowy fenomen, czy tylko nowy jest uzus językowy? Jakie typy fenomenu możemy rozróżnić i wyraźnie odgraniczyć jeden od drugiego? Jak wyjaśnić jego pojawienie się i upowszechnienie? I jak ocenić ów fenomen z punktu widzenia jakości *różnych strategii polityki publicznej* (np. z punktu widzenia skuteczności, wydajności, przejrzystości, odpowiedzialności itd.)? Jeśli porównać najczęściej wymieniane wyróżniki *governance* (np. wielopoziomowość, ponadnarodowość czy też charakter globalny, charakter lokalny i „dobre rządzenie” w sensie polityki rozwojowej), to niełatwo będzie wskazać wspólny mianownik. O ile np. w ekonomicznych i socjologicznych rozważaniach nad *governance* podkreśla się zawsze właściwość przynależności do sieci i nieformalny tryb negocjacji, o tyle w rozważaniach z dziedziny polityki rozwojowej, w których miano „dobrej” *governance* zarezerwowane jest przede wszystkim dla walki z korupcją, wielką wagę przykłada się do formalnych procedur, do odpowiedzialności i przejrzystości.

2. Nie wyjaśniona wieloznaczność kategorii pozwala jej protagonistom wiązać ją z rozmaitymi predykatami pozytywnymi i osadzać w harmonizującej retoryce. Atrybuty napotymane w opisach *governance* nazywają takie przymiotniki, jak: nieskorumpowany, przejrzysty, nieformalny, bliski obywatelom, prawowity, skuteczny, odpowiedzialny, wytwarzający dobra kolektywne, efektywny, zorientowany na dobro wspólne, horyzontalny, adekwatny do problemu i partycypujący²²; oraz takie rzeczowniki, jak współpraca, współdziałanie, uczestnictwo, rządy nieformalne, porozumienie, interakcja, konsens, wzajemne uczenie się, kooperacja, zbieżność stanowisk, dopasowanie, kierowanie w warunkach konsensu itd. Brak konturów pojęciowych *governance* sprawia, że jest ona otwarta na wszelkie sugestie upiększające. W przypadku granicznym kategoria zrównuje się znaczeniowo ze „wszystkim,

co się wydarza, gdy (bądź musiałoby się wydarzyć, aby) problemy ogółu podmiotów działania zostają (zostały) rozwiązane w sposób zadawalający”. W przypadku *governance* chodzi zgodnie z dominującym uzusem językowym a *limine* o grę bez przegranych, która prowadzi do „dobrych rezultatów”. „Normatywne użycie *governance* ma u swych podstaw założenie, zgodnie z którym zwiększony udział nowych form sterowania potęguje skuteczność i wydajność i generalnie pozwala przywrócić skuteczność działaniom państwa” (Blumenthal 2005, s. 1162). Wikipedia (2008b) definiuje rzecz równie prosto jak trafnie: „a worthwhile pattern of good results while avoiding an undesirable pattern of bad circumstances” i „Governance conveys the administrative and process-oriented elements of governing rather than its antagonistic ones”. A Mayntz pisze tak: „*Governance* oznacza regulowanie stanów rzeczy i rozwiązywanie problemów kolektywnych” (2004a, s. 72). Ta sama Mayntz oponuje też przekonująco: „Selektywne zainteresowania poznawcze rozwiązywaniem problemów i ich przesłankami [jest] z pewnością dozwolone, dopóki nie przyjmuje się *ex definitione*, że w rzeczywistości politycznej chodzi *zawsze* o rozwiązywanie problemów kolektywnych, a nie – także lub przede wszystkim – o zdobycie bądź utrzymanie władzy” (2004b, s. 7; podkr. moje – C.O.). Jednak kategoria *governance* nie za bardzo umożliwia zbadanie tego, czy mamy do czynienia z jednym, czy z drugim, czy też z ich powiązaniem, ponieważ poza nielicznymi wyjątkami (np. Mayntz 2004a, s. 72; Blumenthal 2005, s. 1165) nie dostarcza ona pomocnych konstrukcji myślowych (w każdym razie tak uważam po przyswojeniu sobie, niewątpliwie w stopniu wysoce niedoskonałym, literatury dotyczącej *governance*). Zagadnienia autonomii sfery społeczno-gospodarczej i podkopania potęgi politycznej niełatwo przyłączyć do często euforycznych niemal opinii o *governance*. Ale właściwe pytania, które należy klarować w studiach przypadku, są na wyciągnięcie ręki: z kim kooperuje „państwo kooperacyjne” i jaką rolę gra w („nieformalnym”) doborze partnerów do rokowań ich zdolność wetowania? Jak można opisać typowe *wyniki* kooperacji co się tyczy ich skutków pomyślnych i szkodliwych i jak dochodzi w określonych warunkach do asymetrycznej

²² W nie opublikowanym rękopisie Philippe Schmitter przedstawia podobny zbiór przymiotników wartościujących pozytywnie: „effective, sound, appropriate, honest, sustainable, accountable, equitable, gender-balanced, and even democratic”.

wymiany politycznej? Jak wpływa pełna napięcia relacja reprezentacji funkcjonalnej do terytorialnej, kooperacyjnego sposobu funkcjonowania organów państwowych do hierarchicznego, nieformalnej zgody do formalnego prawodawstwa na (krzepkość) instytucji demokratycznego państwa konstytucyjnego oraz na zasadę odpowiedzialności politycznej partii i rządów? Czy możemy mieć pewność, że trwałość „marnego żywota” hierarchii, która istnieje wirtualnie, nie narusza jej wiarygodności ani nie uszczupla jej potencjału skutecznego oddziaływania? Niemal powszechne wykluczenie pytań tego typu uprawnia do przypuszczenia, że dyskurs dotyczący *governance* cechuje organiczna czy też tendencyjna ślepota na kwestie władzy i dystrybucji.

3. Trzecia grupa zarzutów ma do czynienia z pewnym odpolitycznieniem koncepcji *governance*. Mówiąc bardzo niedbale: koncepcja ta łamie sobie głowę – by tak rzec – nad elitami organizacyjnymi prowadzącymi rokowania, nie uwzględniając w analizie znaczenia konfliktów politycznych w sferze publicznej *poza* salą obrad. Rozpowszechniona schematyzacja ideologiczna procesu politycznego posługuje się parą pojęć *politics – policy*, co można przetłumaczyć jako konfliktowe *zdobywanie* władzy przeciwne zgodnemu jej *konsumowaniu* przez partie i rządy, jak gdyby istniała tylko sekwencja *politics – policy*. Ale konfliktowe *zdobywanie* władzy nie tylko poprzedza jej konsumowanie, lecz także towarzyszy mu i z niego wynika. Innymi słowy: strategie polityczne (*policies*) są tylko wtedy skuteczne na wielu obszarach polityki, kiedy skuteczna jest towarzysząca urzeczywistnianiu owych strategii polityczna *praca translatorska*. Robert Goodin et al. (2007, s. 3) przypominają o ważnym, by tak rzec „post-technokratycznym” poglądzie: „All our talk of ‘making’ public policy (...) loses track of the (...) truth (...) that politics and policy making is mostly a matter of persuasion (...) The practice of public policy making [is] largely a matter of persuasion”. W tym samym duchu wypowiada się Stein Ringen: „It does not help governments to be able to give orders...; they need to be able to *persuade*. (...) Regulating is not enough. Governments in addition depend on *speaking*. They need to inform, to

explain, to ‘sell’ their policies, to make themselves trusted”²³ (2005, s. 5, 11).

O powyższych obserwacjach zapominają np. te podmioty działania partyjnego i rządowego, których rutynowym wykrętem jest zapewnianie, iż dany projekt ustawy bądź program jest co prawda „słuszny”, a nawet „niezbędny”, polityka atoli ma „problem z komunikacją”. Takiemu *dictum* można się ostro sprzeciwić wskazując, że polityka, która nie potrafi sama przekonująco powiadomić o sobie, nie *jest* polityką „słuszną”. Jeżeli prawdą jest, że hierarchiczne środki przymusu państwowego straciły wiele ze swej skuteczności, oznacza to – jak odwrócimy wnioskowanie – że sukcesy polityki państwowej zawisły od wolicjonalnych sieci *governance* i *tak samo* (jeśli nie bardziej) od tego, czy odpowiednie grupy obywateli rozumieją je, popierają, ewentualnie wytrzymują, w każdym razie świadomie i czynnie „współuczestniczą” w nich. Życzliwość i wyrozumiałość dla strategii politycznych jest uwarunkowana dwiema odmianami *moowy perswazyjnej* (właśnie „retoryki” politycznej w sensie klasycznym): po pierwsze wiarygodnym i pocuczającym *uprzytarnianiem* stosownych stanów rzeczy i konstelacji problemowych, których dotyczą strategie polityczne; po drugie przypomnianiem (bądź formułowaniem na nowo) *norm* i *wartości* rozpoznawalnych jako motywy decydujące i podstawy usprawiedliwiające programów politycznych wcielonych w życie lub zaproponowanych.

W sprawie tego aspektu opracowania problemów społecznych środkami polityki cały dyskurs związany z *governance* ma niewiele do powiedzenia: *governance* zaniedbuje dyskursy, deliberację, sferę publiczną, komunikację i kulturę polityczną jako zmienne, które współdecydują o powodzeniu strategii politycznych. Ta biała plama jest godna uwagi z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że – jak wiadomo – podwaliny pod porządek społeczny i trwałą koordynację działań kładą nie tylko (a) władza polityczna i (b) bodźce ekonomiczne, lecz robi to także (c) integracja społeczna oparta na normach społecznych (niekoniecznie sformalizowanych prawnie) – a więc

²³ Już Adrienne Héritier (2002) rozumie przez *governance* ogół „different types of steering”, a jednym z tych typów jest według niej *perswazja*.

klasyczna „solidarność” durkheimowska. Po wtóre dlatego, że – na czego poparcie pragnąłbym podać tezy i zwięźle je zilustrować – wyraźnie wzrasta liczba i znaczenie obszarów działania politycznego, gdzie sukcesy polityczne zależą bezpośrednio od rozsądnego i kooperacyjnego działania obywateli, którzy – znacznie poniżej poziomu zorganizowanych związków społecznych i ich negocjujących elit – grają rolę „ko-producentów” porządku społecznego bezpośrednich lub działających na podstawie norm. Na mikro-poziomie działań codziennych obywatel staje się w pewnym sensie organem wykonawczym ostatniej instancji – czy też czynnikiem niepowodzenia – w polityce państwowej. On/ona nie reaguje wtedy na wiążące nakazy prawa regulacyjnego ani na nagrody i zachęty²⁴, lecz na polityczne *sygnały* w postaci zaleceń, informacji sugerujących zachowania, programów kształtujących świadomość, przykładów, ostrzeżeń, nagan, aktów szargania reputacji, zachęt, apeli o działanie rozważne i odpowiedzialne, wskazówek, kampanii moralnych i innych „miękkich” form politycznego porozumiewania się organów państwa z obywatelami. Takie sygnały różni od ustawowych norm regulacyjnych to, że nie kierują się one *bezpośrednio* do obywateli w ich właściwości bycia np. czynnikiem obiegu handlowego, rodzicem, konsumentem, użytkownikiem systemów oświaty i ochrony zdrowia, mieszkańcem sąsiednich okolic i miast, elementem ekosystemów, a w ogólności twórcą własnych planów i strategii życiowych. Nie kierują się przeto zrazu²⁵ na zor-

²⁴ Przykładem są wszechobecne – dzięki doktrynie *New Public Management* – „finely-tuned incentives to influence individual behavior” (Peter Taylor-Gooby). Jednakże w konstrukcji takich zachęt niedostatecznie baczy się na okoliczność, że gotowość i zdolność jednostek do ulegania im sama jest związana warunkami poznawczymi, a przede wszystkim normatywnymi, ich zaś zachęty nie mogą powoływać do życia.

²⁵ Interakcja podmiotów działania politycznego i organizacji (firm, banków, także państw członkowskich UE) może podobnie przybrać postać samego tylko zalecenia i związanego z nim „życzliwego nacisku”. Stosuje się to np. do „wolicjonalnego”, czyli polegającego na formalnej dobrowolności stosunku między bankiem centralnym a bankami kredytowymi, a zwie się *moral suasion* [„perswazją moralną”]. Jednym z warunków jej skuteczności jest to, że nieprzestrzeżenie takich zaleceń naraża na ryzyko mniejszego lub większego uszczerbku na reputacji (*shaming*).

ganizowane podmioty działań zbiorowych ani na związki społeczne (w rodzaju firm), a ponadto wyłącznie *zalecają* – choćby ze względu na gigantyczne problemy nadzoru i egzekucji, którym skądinąd trzeba podołać – normatywne sposoby działania, nie wcielając ich w życie *przymusowo*. Strategie polityczne, które np. regulują stosunki międzypokoleniowe, relacje między płciami, stosunki między krajowcami a imigrantami, dbają o standardy rzetelności handlowej i o bezpieczeństwo pracy, stoją na straży zdrowego trybu życia i świadomości ekologicznej konsumentów, troszczą się o profilaktykę zdrowotną, o dobrze zaplanowany podział czasu życia na zdobywanie kwalifikacji, zarobkowanie i pracę na rzecz rodziny itd. – są wszystkie strategiami zależnymi od pomyślnej aktywizacji wiedzy i moralnych predyspozycji obywateli przez sygnały.

Nie ma przy tym wątpliwości, że użytek, jaki robią z takich sygnałów podmioty działań politycznych, może być na wskroś manipulacyjny, odpolityczniający, dyskryminujący, paternalistycznie protekcyjny i populistyczny²⁶. Dla mnie ważne jest tylko przedwstępne uargumentowanie domysłu, że elity polityczne na wielu polach politycznych i problemowych uprawiają w istocie politykę „sygnałów” – już to dlatego, że zawodzą „szywniejsze” formy sterowania i regulacji, już to dlatego, że polityka państwowa wykonując swe zadania zabezpieczające i porządkujące uważa, że jest zdana nie tylko na wzrost gospodarczy, lecz także na mechanizmy reprodukcji kulturalnej i integracji społecznej. Odpowiednio do tego aktywna polityka państwowa nie tylko posiłkuje

²⁶ Dotyczy to przynajmniej niektórych z wielu przykładów, jakie przytacza Ringen (2005, s. 11) w tonie lekko prześmiewczym: „People are endlessly being told by their governments how to behave and what to do and not do. We are recommended to eat healthy food, to not smoke, to not drink and drive, to save more and spend less, or the other way around if the economy is lax, to take holidays at different times of the year, to use public transport, to practice safe sex, to keep children at home and off the streets at night, to not call out the doctor needlessly, to read worthy literature, to not litter the landscape, to like the opera, to buy home-made products, to pick up and dispose of dog droppings, to economise with water and electricity, to wash our hands before eating, to pay careful attention to consumer information on food products, to make ourselves computer literate, to take exercise”.

się *governance* w sensie nieformalnych, wolicjonalnych i sieciowych systemów negocjacyjnych i regulacyjnych obejmujących związki społeczne, lecz także (niechybnie w coraz większym stopniu) próbuje pobudzić poznawcze i moralne siły obywateli i nadaje im rangę zasobu metod sterowania politycznego.

Bibliografia

Anderson J.E. (1982). „The public Utility Commission of Texas: A case of capture or rapture?”, *Review of Policy Research*, t. 1 nr 3, s. 484–490.

Blumenthal J. (2005). „Governance – eine kritische Zwischenbilanz”, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, t. 15, nr 4, s. 1149–1180.

Benz A. (2004). „Einleitung: Governance – Mo- debegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 11–28.

Börzel T.A. (2008). „Der Schatten der Hierarchie – Ein Governance Paradox?”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel T.A., Risse T. (2005). „Public-private partnerships: Effective and legitimate tools of international governance?”, w: E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, s. 195–216.

Braithwaite J., Coglianese C., Levi-Faur D. (2007). „Can regulation and governance make a difference?”, *Regulation and Governance*, t. 1, nr 1, s. 1–7.

Büchs M. (2007). *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*. Basingstoke–New York: Palgrave Macmillan.

Crouch C. (2004). *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press.

Fukuyama F. (2004). „The Imperative of State-Building”, *Journal of Democracy*, t. 15 nr 2, s. 17–31.

Goodin R.E., Rein M., Moran M. (2006). „The Public and its Policies”, w: R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford–New York: Oxford University Press, s. 3–38.

Grande E., Pauly L.W. (red.) (2005). *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.

Haus M. (2008). „Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung

in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Héritier A. (2002). „New modes of governance in Europe: Policy-making without legislating?”, w: A. Héritier (red.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield, s. 185–206.

Jessop B. (1998). „The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development”, *International Social Science Journal* t. 50, nr 155, s. 29–45.

Jordan A., Wurzel R., Zito A. (2005). „The rise of ‘new’ policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?”, *Political Studies*, t. 53, nr 3, s. 477–496.

Kraay A.C., Kaufmann D., Mastruzzi M. (2008). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*. World Bank Policy Research Working Paper nr 3630, <http://go.worldbank.org/2GF3HGVD00> [dostęp:].

Mayntz R. (2004a). „Governance im modernen Staat”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 65–76.

Mayntz R. (2004b). *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG working paper nr 04/1.

Nonhoff M. (2007). *Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt ‚Soziale Marktwirtschaft‘*. Bielefeld: Transcript.

Offe C. (2001). „Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?”, w: G. Klaus, L. Wingert (red.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.

Pies I., Beckmann M., Hielscher S. (2007). *Mind the Gap! Ordonomische Überlegungen zur Sozialstruktur und Semantik moderner Governance*. Diskussionspapier des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, nr 2007-16.

Ringen S. (2005). *The Powerlessness of Powerful Government*. Oxford: Oxford University.

Risse T. (2008). „Regieren in ‘Räumen begrenzter Staatlichkeit’: Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Treib O., Bähr H., Falkner G. (2005). *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*. European Governance Papers nr N-05-02, <http://>

www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/filead.min/wp/abstract/N-05-02.htm [dostęp: luty 2008].

Wikipedia (2008a). hasło „Global Governance”, <http://en.wikipedia.org> [dostęp: luty 2008].

Wikipedia (2008b). hasło „Governance”, <http://en.wikipedia.org> [dostęp: luty 2008].

Williamson O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust*. New York: Free Press.

Governance: an ‘empty signifier’ or a scientific research programme?

The introduction presents critical insights on the structure and semantics of the concept of governance. The main approaches to understand the concept of governance, in the debate on the modern state and the market, have been examined. Furthermore, the reasons why at present the concept of governance is so popular all over the world, have been explained.

The final part of the paper offers some critical observations on the important limitations in the use of the concept of governance both in theory and practice.

Keywords: governance, state, market, structure, process