



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Demokracja a jakość rządzenia - aspekty teoretyczne i praktyka polityczna

Author: Robert Radek

Citation style: Radek Robert. (2017). Demokracja a jakość rządzenia - aspekty teoretyczne i praktyka polityczna. W: P. Grzywna i in. (red.), "Między ideą, pasją a działaniem : księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze" (S. 542-559). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

ROBERT RADEK

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Demokracja a jakość rządzenia – aspekty teoretyczne i praktyka polityczna

Wprowadzenie

Współczesny świat jest bardzo często opisywany przez badaczy jako obszar nieustannych, burzliwych zmian i przeobrażeń. Bez wątpienia procesy globalizacyjne uruchomiły w ubiegłym wieku złożone i nie do końca zbadane procesy, których konsekwencje obserwujemy teraz i z pewnością będziemy również obserwować w przyszłości. Już nic, jak mówiono dawniej, nie będzie wyglądało tak samo. Wśród politologów w ostatnim czasie rozgorzała dyskusja nad kondycją demokracji współczesnej, a liczne procesy zachodzące zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w poszczególnych państwach skłaniają do głębszej refleksji nad stanem współczesnego państwa, jakością, formami i efektami rządzenia¹. Sam termin demokracja, choć analizowany przez wieki i poddawany tzw. rozkładowi na czynniki pierwsze, nadal stanowi ciekawy obszar eksploracji badawczej i skłania do stawiania nowych pytań i oceny przekształceń tego reżimu w świetle równoległych procesów społeczno-politycznych. Największym problemem, z jakim trzeba się uporać, wydaje się stosowanie dotychczasowych narzędzi i metod opisu zjawisk, które najprawdopodobniej nie pozwalają w sposób nieskrępowany starymi ograniczeniami spojrzeć na nowe zjawiska. Tym bardziej istotne wydaje się poszukiwanie no-

¹ Rozważania na ten temat można znaleźć m.in. w książce F. FUKUYAMA: *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*. Przeł. J. PYKA. Poznań, Dom Wydawniczy Rebis, 2015.

wych sposobów badania współczesnych przekształceń w systemach politycznych na świecie oraz potrzebnych do tego narzędzi.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie wpływu demokracji na jakość rządzenia. Założeniem podstawowym jest przeanalizowanie aspektów teoretycznych tego zjawiska, ale również próba odpowiedzi na pytanie, czy występuje wprost proporcjonalna zależność między umacnianiem się demokracji a jakością rządzenia.

Governance jako nowy paradygmat rządzenia

Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku rozpoczęły się w Europie Środkowej i Wschodniej niezwykle ważne procesy zmiany politycznej, które przede wszystkim wpłynęły na nowy kształt instytucji państwowych i objęły w konsekwencji wszystkie sfery życia publicznego. Ten istotny proces, zwany transformacją ustrojową, nie przebiegał identycznie we wszystkich państwach regionu, ale z pewnością można odnaleźć elementy wspólne, dzięki którym można zrekonstruować główne cele, założenia i idee przyświecające tej wielkiej zmianie. Zastępowany dotychczasowy porządek instytucjonalny wymagał odpowiedzi na pytanie, czy konieczne jest stworzenie własnej ścieżki i modelu rozwojowego dla państwa, czy może warto skorzystać ze sprawdzonych już w świecie rozwiązań. Ten podstawowy problem rozstrzygnięto dość standardowo, wykorzystując istniejące modele instytucjonalne preferujące model tzw. zachodniej demokracji liberalnej, świętującej właśnie swój tryumf. Wybrano zatem uznany za najwłaściwszy, niewymagający bowiem eksperymentowania, sposób na modernizację imitacyjną państwa, polegającą na przeszczepianiu sprawdzonych już sposobów działania państwa i mechanizmów, które przyniosły pożądane efekty. Choć wydaje się, że jest to najlepszy sposób na modernizację państwa, to jednak nie wolno zapominać, że ma on również wady. Podstawowym, jak można przypuszczać, problemem jest przechodzenie procesu zmiany szybko, niejako „na skróty”, co może skutkować w przyszłości próbą odreagowania na tak znaczne tempo przekształceń. Poza tym zapomina się, że oprócz zmiany instytucji, procedur, form i innych elementów potrzebnych do sprawnego i skutecznego rządzenia, konieczna jest społeczna akceptacja i zrozumienie tych zmian. Obserwowany w ostatnim czasie regres demokracji liberalnej² w części państw Europy Środkowej i Wschodniej dowodzi, że

² Wydarzenia na Węgrzech po zdobyciu władzy przez ugrupowanie Victora Orbana w 2010 roku i przejście władzy w Polsce po wyborach parlamentarnych w 2015 roku przez ugrupowanie Jarosława Kaczyńskiego na nowo formatują problem dotyczący stabilności reżimu demokratycznego w tych państwach, rozumianego według dotychczasowych kategorii analitycznych. Wymienieni liderzy ugrupowań rządzących inaczej definiują pożądany według nich model demokracji, w związku z czym podejmowane przez nich działania w sferze publicznej i w zakre-

procesy implementacji mechanizmów instytucjonalnych i różnych procedur nie pokrywały się z przyswajaniem zasad i reguł demokracji liberalnej przez społeczeństwo i poszczególne grupy, gdyż właśnie proces ten nie został „wypracowany” albo – żeby użyć innego sformułowania – zinternalizowany w poszczególnych jednostkach i grupach. Proces ten spowodował, że w sytuacji dość szybkiego zmieniania instytucji i procedur nie dochodzi do masowego gwałtownego sprzeciwu społeczeństwa wobec tych działań decydentów politycznych, gdyż nie panuje w społeczeństwie *in gremio* przekonanie o konieczności ochrony tych zagrożonych wartości, z którymi to społeczeństwo właściwie nie do końca się identyfikuje.

Jak zatem widać, zaprojektowana w tej części Europy modernizacja polityczna, zakładająca wprowadzanie i utrwalanie zasad oraz procedur demokratycznych, spowodowała, że całkiem odmiennie zaczęto podchodzić do problemów zmiany społeczno-politycznej. Nie musiała ona, jak zauważa wielu badaczy, przebiegać wyłącznie w ujęciu socjocentrycznym, które zakładało mniejszą rolę czynnika politycznego, ale wręcz przeciwnie – dokonywane modyfikacje i przekształcenia składające się na tę zmianę miały podkreślać rolę polityki rozwoju, traktującej władzę i państwo jako aktywne podmioty i czynniki rozwoju społecznego³. Problem modernizacji politycznej stał się wobec tego niezwykle interesującym zagadnieniem politologicznym we współczesnym świecie. Demokratyzujące się państwa Europy Środkowej i Wschodniej za cel postawiły sobie modernizację rozumianą wieloaspektowo. Najczęściej traktowano modernizację jako procesy przemian w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej, mające odzwierciedlenie w kulturze symbolicznej, kiedy po długim okresie utrzymywania się tych dziedzin na względnie stałym poziomie zachodzi przyspieszenie tempa zmian i w ciągu krótkiego czasu (w stosunku do okresu cechującego się stabilizacją) pojawiają się zjawiska nowe pod względem jakościowym i ilościowym. Przemiany te mogły mieć charakter endogeny lub egzogeny. W tym drugim przypadku dla opisu i wyjaśnienia przemian niezbędne jest rozróżnienie centrum i peryferii, które obejmują, wskutek naśladownictwa lub dominacji kulturowej, politycznej i gospodarczej centrum, nowe wzorce aksjologiczne i organizacyjne⁴.

Warto zauważyć, że adaptacja standardów państw wysoko rozwiniętych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej bardzo często zakładała inne po-

sie funkcjonowania systemów politycznych znacznie odbiegają od tradycyjnego pojmowania demokracji liberalnej, charakterystycznej dla modelu europejskiego.

³ Zob. *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice, Wydawnictwo „Śląsk”, 2008, *passim*.

⁴ M. KUNIŃSKI: *Wizje modernizacji Polski i jej realizacja*. W: *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*. Red. J. KŁOCZKOWSKI, M. SZUŁDRZYŃSKI. Kraków, Ośrodek Myśli Politycznej, 2006, <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=629> [data dostępu: 20.11.2007].

dejscie do zjawiska modernizacji, charakteryzujące się nierzadko m.in. inną sekwencją etapów modernizacji, rewolucyjnym i skondensowanym skróceniem procesu zmiany, która jest możliwa dzięki traktowaniu rozwoju w sposób multilinearny. Modernizacja w Polsce, tak jak i w pozostałych państwach regionu przechodzących okres transformacji, miała imitacyjny charakter, co wydaje się zjawiskiem całkowicie naturalnym, gdyż ideowa dominacja liberalizmu sprawiła, że elity polityczne zapragnęły jak najszybciej wprowadzić w swych państwach „standardowe” rozwiązania demokratycznego kapitalizmu, zamiast silić się na nowinki lub odwołania do tradycji, a „przeciwnicy zostali zepchnięci na margines, długo też nie potrafili sformułować równorzędnych intelektualnie projektów politycznych”⁵. Cechą charakterystyczną modernizacji imitacyjnej stał się transfer czy pewnego rodzaju „przesadzenie” instytucji, co odbywało się według prostego modelu: modernizujące elity wyszukiwały w kraju-wzorze instytucję, którą przyjmowały za wzorzec rozwiązania lokalnych problemów, a następnie w swoim państwie budowały jego replikę⁶. Czy jednak to rozwiązanie było trafne i zawsze udane? Okazuje się, że nie, gdyż instytucje często działają w szerszych kontekstach społecznych, powiązane są z nimi tysiącem nie zawsze widocznych interakcji, które umożliwiają prawidłowe działanie danej instytucji. Ich przeniesienie w nowy kontekst społeczny jest najczęściej niemożliwe, zwłaszcza że różne części modernizujących się państw są tworzone z instytucji wywodzących się z różnych kontekstów i rzadko stanowią spójne podsystemy.

Wymagająca wsparcia zewnętrznego wieloaspektowość transformacji w państwach regionu spowodowała, że zaczęto mówić o „metodzie rządzenia”, tzw. *governance*⁷, w celu oznaczenia technokratycznego procesu, w którym władza państwowa jest wykorzystywana do zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami kraju. Akcentowano umiejętności kierowania gospodarką i społeczeństwem, wymagające sporego zasobu wiedzy fachowej i doświadczenia, co znacząco ograniczało katalog osób kompetentnych w tym zakresie. Co ciekawe, *governance* odsuwał na dalszy plan demokratyczny sposób rządzenia, demokracja bowiem w założeniu utrudnia skuteczną realizację reform gospodarczych, rodzących zazwyczaj sprzeciw większości społeczeństwa.

⁵ Z. KRASNODĘBSKI: *Czy Polska potrzebuje modernizacji*. „Nowe Państwo” 2006, nr 4; IDEM: *Demokracja peryferii*. Gdańsk, Wydawnictwo Słowo, 2003, s. 195–228; zob. także M.S. SZCZEPAŃSKI: *Ani Elizjum, ani Hades. Piętnastolecie polskiej transformacji w perspektywie socjologicznych teorii zmiany*. W: *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Red. J. WASILEWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006, s. 35–44.

⁶ W. JACOBY: *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*. Ithaca–London 2000, s. 31, przywołano na podst.: A. WOŁEK: *Modernizacja instytucji*. W: *Drogi do nowoczesności...*

⁷ Szerzej R. HERBUT: *Próba uporządkowania dyskusji wokół „nowego” kontekstu tworzenia polityki publicznej*. W: *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*. Red. K. KOBIELSKA, A. LISOWSKA. Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, 2014, s. 16–25.

czeństwa, a ponadto często pozwala wyeksponować poglądy populistyczne i demagogiczne przeciwników zmian, którym na dodatek niejednokrotnie jest w stanie przekazać znaczny zakres władzy państwowej. Sens procedur demokratycznych polega raczej na działaniach, które zmierzają do „dobrego rządzenia” i budowania świadomej polityki w zakresie potrzeb społecznych. Prawidłowe funkcjonowanie gospodarki jest celem działania instytucji państwowych, natomiast w koncepcji zdolności i jakości rządzenia jest tylko jednym ze środków⁸.

Badania nad efektywnością rządzenia i działaniem państwa są konsekwencją głębokiej przemiany systemów demokratycznych w ostatnich dekadach, co wynika wprost z silnego kryzysu samej polityki. W im większym stopniu najważniejsze kryterium oceny partii rządzącej stanowią rezultaty rządzenia, tym bardziej efekty te stają się silną podstawą legitymizacji całego systemu demokratycznego. Jednocześnie większe zainteresowanie społeczeństwa rezultatami podejmowanych działań wskazuje na poważny kryzys ideologii, idei i partii politycznych, które w przeszłości silnie oddziaływały na społeczną wyobraźnię, organizowały podziały socjopolityczne oraz uzasadniały rządzenie konkretnych partii na podstawie procedur demokratycznych. Współczesna polityka uniezależniła się od silnych ideologii politycznych i w rezultacie większe jest znaczenie pragmatycznych konsekwencji rządzenia poszczególnych partii podczas decydowania wyborczego. Walczący o reelekcję politycy za szczególnie ważne w obliczu tego kryzysu ideologii uznają zatem skuteczne rządzenie. Przemiany w państwach polegają więc m.in. na wzroście znaczenia i roli pozarządowych podmiotów, wszelkiego rodzaju organizacji, grup interesu oraz innych jednostek, a także różnych grup współtworzących polityki publiczne. W sytuacji zaś, gdy pełniący funkcje rządowe politycy są tylko częścią szerszej grupy podmiotów współtworzących polityki publiczne, rządzenie staje się bardzo trudnym zadaniem. Trudności w procesie rządzenia wynikają również z coraz silniejszej sektoryzacji procesu tworzenia polityk publicznych, większej presji budżetowej na priorytetyzację zadań i polityk czy zmian agendy politycznej, co wykracza znacznie poza kompetencje pojedynczego ministerstwa i nie jest skutecznie rozwiązywane przez rząd⁹.

Współczesny zglobalizowany świat spowodował, jak twierdził wybitny znawca tej problematyki Rod Rhodes¹⁰, jeden z podstawowych kryzysów pań-

⁸ A. GRUSZCZAK: *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowo-wschodniej*. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2000, s. 27–28.

⁹ L. SKIBA: *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*. Warszawa, Instytut Sobieskiego, 2010, s. 14–15; K.H. GOETZ: *Executive in Comparative Context*. In: *Governing Europe*. Eds. J. HAYWARD, A. MENON. Oxford, University Press, 2003, s. 79.

¹⁰ Roderick Arthur William Rhodes jest profesorem nauk politycznych związanym z wieloma brytyjskimi i australijskimi uczelniami, m.in. Uniwersytetem w Southampton, Uniwersyteciem w Newcastle, Australijskim Uniwersytem Państwowym. Wśród licznych opracowań po-

stwa, w postaci tzw. erozji i wydrążania egzekutywy oraz osłabiania efektywności instytucji państwowych (*state capacity*). Doprowadziło to nieuchronnie do przejścia od rządzenia (*government*) do zarządzania publicznego (*governance*) i choć z terminem tym było mnóstwo problemów definicyjnych i lingwistycznych w różnych językach, z uwagi na wieloznaczność pierwowzoru angielskiego, przyjął się i jest powszechnie stosowany.

Kategoria *governance* i zagadnienia z nią związane znalazły się w orbicie zainteresowania badaczy ekonomii instytucjonalnej w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. Jedną z przyczyn tych wzmożonych wówczas analiz był kryzys państwa głównie na płaszczyźnie ekonomicznej. Konsekwencje szoków naftowych oraz rozbudowa państwa dobrobytu doprowadziły do przeładowania instytucji państwowych ponad miarę licznymi wyzwaniem, z którymi ówczesne państwo dobrobytu nie mogło sobie efektywnie radzić, co było szczególnie widoczne na płaszczyźnie administracyjnej. Działania oparte na redystrybucji budżetowej prowadziły do stałego wzrostu podatków, a to z kolei przekładało się na spowolnienie dynamiki gospodarczej. Badacze promujący kategorię *governance* zwrócili uwagę na fundamentalne znaczenie rozwiązań instytucjonalnych dla sprawności i efektywności gospodarowania, wykazując, że podobnie jak dynamika gospodarcza zależą one w większym stopniu od jakości instytucjonalnych struktur zarządzania, koordynowania i współdziałania niż od tradycyjnych czynników rozwoju kojarzonych z zasobami i technologiami. Oprócz terminu *managing* pojawiło się więc pojęcie *governance*, jako odmiana prostego słowa *governing*. Jak się podkreśla, istotą *governance* jest kreowanie ładu instytucjonalnego, w ramach którego przebiegają działalność gospodarcza oraz inne formy działalności człowieka, i niezaprzeczalnie jest w jakimś zakresie również procesem rządzenia, czyli funkcją sprawowania władzy (*governing*). Trzeba jednak odnotować pewne odmienności, które należy wyjaśnić, aby na tym tle nie występowały niepotrzebne nieporozumienia. Przede wszystkim *governance* opiera się na współrządzeniu, czyli zakłada udział „podwładnych” w tworzeniu ładu instytucjonalnego, ich aktywność i zaangażowanie w rozwiązywanie problemów koordynacji, organizowania i zarządzania. Ten promowany proces współdecydowania jest w pewnym sensie spełnieniem jednego z podstawowych założeń demokracji, jakim jest subsydiarność, zwana także zasadą pomocniczości¹¹. Można na tej podstawie stwierdzić, że założe-

święconych zagadnieniom rządzenia warto wskazać: R. RHODES: *The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*. „The Political Quarterly” 1994, Vol. 65, Issue 2; R. RHODES: *What Is New About Governance and Why Does It Matter?*. In: *Governing Europe...*, s. 65.

¹¹ Zasada pomocniczości (subsidiarności) służy określaniu optymalnego poziomu działania na różnych szczeblach władzy państwowej. W gruncie rzeczy zapobiega ona centralizacji i biurokratyzacji tak charakterystycznej, jak podkreślali Carl Friedrich i Zbigniew Brzeziński, dla reżimów niedemokratycznych. Konstytucje państw demokratycznych bardzo często przyjmują tę zasadę i wpisują wprost w tekst ustawy (np. Konstytucja RP z 1997 roku już w preambule od-

nia *governance* są zbieżne z podstawowymi założeniami demokracji. Struktury instytucjonalne oparte na takich zasadach promujących współzrządzenie pozwalają na poprawę efektywności danej organizacji czy systemu społeczno-gospodarczego, przede wszystkim dlatego, że tworzą pozytywne bodźce do inicjatywy, zaangażowania, innowacji i zmiany, a także pozwalają wykorzystywać zasoby rozproszonej wiedzy, ulokowanej w jednostkach ludzkich, w danym miejscu i czasie¹².

Podstawą *governance* nie jest jednak wyłącznie dążenie do większej efektywności ekonomicznej, czemu może sprzyjać interpretacja określona polskim pojęciem „zarządzania publiczne”, lecz może przede wszystkim zwiększenie liczby podmiotów, które nie będąc instytucjami publicznymi, współuczestniczą w tworzeniu lub wykonywaniu polityk publicznych. Pożądana zmiana modelu, w jakim społeczeństwa rządzą sobą, czyli w jaki sposób zorganizowane jest państwo, polega właśnie na przejściu między klasycznym, zbudowanym na hierarchii i dominacji polityki rządzie (*government*) do bardziej sieciowego systemu, w którym polityki publiczne współtworzy znacznie liczniejsza grupa podmiotów, również spoza rządu (*governance*). Niewątpliwie źródłem takiej właśnie ewolucji jest z jednej strony powojenny rozwój państwa dobrobytu, a z drugiej pakiet reform rynkowych lat 80. ubiegłego wieku, wprowadzonych celem ograniczenia zakresu ingerencji państwa¹³.

W ostatniej dekadzie XX wieku kategorii *governance* zaczęto używać w odniesieniu do państwa i sfery publicznej, a szczególną rolę w promowaniu tej

nosi się do tego terminu). Warto wskazać, że już papież Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* napisał: „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać. Z tego względu władza państwowa powinna niższym społecznościom zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by zresztą ją zbyt rozpraszały. To zaś pozwole jej na swobodniejsze, bardziej stanowcze i skuteczniejsze spełnienie tych obowiązków, które wyłącznie do niej należą i które tylko ona może wykonać, mianowicie: kierownictwo, kontrola, nacisk, karanie nadużyć, zależnie od tego, co wskazuje chwila i czego żąda potrzeba”. Pius XI: *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii – Quadragesimo anno*. W: *Dokumenty nauki społecznej Kościoła – część 1*. Lublin 1978, cyt. na podstawie B. KERSKI: *Otwarta brama. Niemcy między zjednoczeniem a końcem stulecia*. Olsztyn, Stowarzyszenia Wspólnota Kulturowa „Borussia”, 1999, s. 208. Bardzo ciekawe analizy zawarte są także w pracy Ch. MILLON-DELSOL: *Zasada pomocniczości*. Przeł. C. PORĘBSKI. Kraków, Wydawnictwo Znak, 1995. Autorka w zwięzły sposób przedstawia w niej zasadę organizacji państwa, mówiącą, że władza powinna przejmować tylko te zadania, których nie są w stanie wykonać sami obywatele.

¹² J. WILKIN: *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*. Red. J. WILKIN. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2013, s. 20–21.

¹³ L. SKIBA: *Rządzić państwem...*, s. 15–16.

idei odegrał Bank Światowy, wspierający reformy instytucjonalne, poprawiające skuteczność i efektywność działania państw, zwłaszcza tych słabiej rozwiniętych i przechodzących proces transformacji. Terminy *governance* i *good governance* często występowały w raportach Banku Światowego (1989, 1992, 1994). Ostatecznie instytucja ta przyjęła następującą definicję tego terminu: *governance* jest przejawem przewidywalnego, otwartego i przejrzystego procesu podejmowania decyzji politycznych; biurokracji opierającej się na etosie zawodowym; władzy wykonawczej rozliczanej za swoje działania; mocnego społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącego w rozwiązywaniu spraw publicznych, przy czym wszyscy oni działają w ramach państwa prawa¹⁴. Uważny czytelnik zorientuje się, że zaproponowana definicja potwierdza, że termin *governance* jest *de facto* zbieżny z założeniami, które leżą u podstaw reżimów demokratycznych. Można potwierdzić zatem, że wraz z takim sposobem działania wzrasta jakość rządzenia i jego efektywność. Zastosowanie kategorii *governance* do charakterystyki funkcjonowania państwa ma – podobnie jak w odniesieniu do podmiotów gospodarczych – wymiar efektywnościowy. W tym kontekście chodzi nie tylko o to, aby skutecznie rządzić państwem, a więc w pełni realizować podjęte decyzje, lecz również o to, by czynić to efektywnie¹⁵, mając na uwadze relacje między poniesionymi nakładami a otrzymanymi efektami.

Demokratyczne koncepcje państwa a jakość rządzenia

Zagadnień jakości rządzenia nie da się oddzielić od istoty państwa, jego podstaw systemowych i sposobu funkcjonowania. Nie da się osiągnąć pożądanej możliwie wysokiej, a zarazem trwałej¹⁶ jakości rządzenia bez odpowied-

¹⁴ J. WILKIN: *Kategoria jakości rządzenia...*, s. 21–22.

¹⁵ Jak napisał Tomasz Żylicz w jednym ze swoich opracowań: „Skuteczność jest pojęciem nie-ekonomicznym zarezerwowanym na scharakteryzowanie projektu lub przedsięwzięcia, które ma osiągnąć zamierzony skutek. Na przykład można skutecznie zrehabilitować jezioro albo zlikwidować hałas. Działanie, które to osiąga, nazwiemy wtedy skutecznym. Powstaje jednak pytanie, czy warto było je podejmować. Hałas z pracującej łódki z pewnością jest kłopotliwy. Jego eliminacja może polegać na wyłączeniu łódki z kontaktu. Jest to działanie na pewno skuteczne. Ale czy warto podejmować aż tak drastyczny środek w tym przypadku? Skuteczność działania jest ważna. Tym niemniej ekonomiści stawiają zazwyczaj pytania bardziej skomplikowane, a mianowicie: czy warto podejmować jakieś zamierzenie albo czy zastosowany środek jest najlepszy z możliwych. Pojęciem służącym badaniu tego typu jest właśnie efektywność [...]”. T. Żylicz: *Skuteczność a efektywność*. „Aura” 2006, nr 10.

¹⁶ Reżimy demokratyczne mają tę przewagę nad niedemokratycznymi, że choć procesy wewnętrznie je scalające trudniej koordynować, to jednak efekty działania są trwalsze. W reżimach niedemokratycznych pozornie łatwiej i szybciej osiągnąć cele m.in. ze względu na centralizację, kontrolę jednej partii (wodza), ideologię spajającą państwo, lecz o wiele trudniej utrzymać wszystko w rozległym horyzoncie czasowym, a najczęstszą ich cechą jest spadek efektywności i jako-

niego ukształtowania ram instytucjonalnych, w jakich działa państwo. Rozwój społeczno-gospodarczy odbywa się zawsze w ramach państw działających w określonej przestrzeni globalnej w danym czasie, i to właśnie poszczególne państwa decydują o tym, w jakim stopniu gospodarka i społeczeństwo są otwarte na oddziaływanie sił globalnych i jak sobie z tym procesem radzą. Ostatnio wygenerowane kryzysy o zasięgu globalnym zmusiły wszystkie państwa do wzmożonej aktywności w wielu dziedzinach, co jest zjawiskiem typowym znanym z historii. Od państwa, jako pewnego rodzaju „instancji ostatecznej”, zaczęto oczekiwać doraźnej pomocy finansowej, jak i poprawy systemu instytucjonalnego, który ukazał swe słabości w czasie kryzysu gospodarczego. Jesteśmy zatem obecnie w fazie dążenia do etatyzmu, choć – jak to zwykle bywa – w nowym kontekście, wymuszającym przewartościowanie oczekiwanych form interwencjonizmu. W te zagadnienia dobrze wpisują się rozważania nad jakością rządu i sposobami jej wdrożenia. Współczesne demokratyczne państwa nie mogą być oparte na scentralizowanym systemie podejmowania decyzji, powinno się zatem wdrażać rozwiązania oparte na współuczestnictwie rządzonych, wykorzystaniu ich wiedzy, innowacyjności i zaangażowania. Wszystko to, poza wzrostem efektywności, wzmacnia państwo w innych wymiarach, takich jak: spójność, zaufanie i jakość demokracji¹⁷.

W ostatnich dwóch dekadach promowano ideę tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM), które *de facto* oznaczało prywatyzację, zmiany regulacji zarówno rynków usług publicznych, jak i sposobu funkcjonowania administracji, zmianę zakresu politycznej kontroli polityków nad administracją oraz decentralizację. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że najważniejsze dla współczesnej administracji jest zastosowanie rozwiązań rynkowych w odniesieniu do usług publicznych i funkcjonowania biurokracji. Dążenie do większej efektywności ekonomicznej doprowadziło do dekoncentracji administracji publicznej, polegającej na powołaniu wielu niezależnych organów regulacyjnych; zwiększeniu uległa również autonomia administracji ministerialnej wobec polityków (służba cywilna¹⁸). Niezależność od polityki stała się warunkiem kompetencji i merytoryczności, a ekonomiczna efektywność – jednym z głównych kryteriów działania całej biurokracji. Rezultatem szeregu reform administracji publicznej było osłabienie hierarchicznej kontroli rządu nad sektorem publicznym, co wynikało ze wzrostu niezależności organów regulacyjnych, wzrostu znaczenia regulacji prawnej w miejsce oddziaływania państwa za pomocą redystrybucji budżetowej oraz wzrostu autonomii administra-

ści w różnych aspektach funkcjonowania państwa, czego dowiodły doświadczenia powojennej Europy Środkowej i Wschodniej lub dowodzą dalej niektóre państwa współczesne (np. Korea Północna, Kuba).

¹⁷ J. WILKIN: *Kategoria jakości rządu...*, s. 24.

¹⁸ Niestety, nie we wszystkich państwach, czego niechlubnym przykładem jest Polska.

cji ministerialnej. Jednym z oczekiwanych rezultatów tych zmian stało się m.in. wprowadzenie mierzalnych efektów pracy administracji¹⁹.

Rhodes wyróżnił sześć koncepcji *governance*²⁰:

- państwo minimalne;
- szczególny sposób zarządzania przedsiębiorstwem;
- nowe zarządzanie publiczne;
- dobre rządzenie;
- system socjocybernetyczny;
- samoorganizujące się sieci.

Badacz ten, wskazując na zmniejszającą się rolę władzy centralnej (zwłaszcza rządu), szczególną rolę w kształtowaniu nowych form współzrządzenia przypisuje samoorganizującym się sieciom, które obok rynku i hierarchii stają się trzecim sposobem organizowania i koordynowania działalności podmiotów. Sieci te są zbiorem podmiotów zorganizowanych najczęściej wokół głównych rządowych funkcji lub części rządu. To współzrządzenie jako samoorganizujące się sieci jest wyzwaniem dla tzw. rządności (*governability*)²¹, gdyż wspomniane sieci stają się autonomiczne i odporne wobec zarządzania centralnego. Stają się w pewnym sensie przykładem rządzenia bez rządu. Co ciekawe, im głębiej przeprowadzona zostaje w państwach komercjalizacja usług publicznych, tym silniejsze oraz liczniejsze stają się zdiagnozowane samoorganizujące się sieci o charakterze politycznym. Jednocześnie zmiany rynkowe zastępujące regulacjami prawnymi popularne do tej pory instrumenty oddziaływania, takie jak m.in. redystrybucja, oznaczają, że do skutecznego regulowania poszczególnych polityk publicznych konieczna była wyspecjalizowana wiedza, często praktyczna, będąca w posiadaniu podmiotów prywatnych, które niejednokrotnie stawały się też dostawcami usług publicznych. Taki proces uzależnia administrację publiczną od stałej kooperacji z wieloma pozarządowymi podmiotami, co powoduje, że samoorganizujące się sieci w sposób efektywny tworzą oraz modyfikują polityki publiczne. W nowej sytuacji państwo odzyskuje rządność w wyniku zaangażowania działających prywatnych podmiotów oraz decentralizacji państwa i ograniczonej skali aktywności państwa.

¹⁹ L. SKIBA: *Rządzić państwem...*, s. 17; R. HERBUT: *Próba uporządkowania dyskusji...*, s. 19.

²⁰ R.A.W. RHODES: *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*. „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4, s. 101–118.

²¹ Rządność polega przede wszystkim na zdolności rządu do skutecznej realizacji funkcji, jakich oczekuje się od władz publicznych. W wysoko rozwiniętych demokracjach liberalnych rządność stała się trudnym problemem ze względu na: wzrost rozmiarów sektora publicznego, realizację idei państwa dobrobytu, decentralizację i dekoncentrację uprawnień decyzyjnych związanej z wdrażaniem koncepcji *governance*, ekonomizację procesów zarządzania publicznego, wzrost znaczenia ekspertów i podmiotów prywatnych w przygotowaniu strategii i polityk publicznych. J. WILKIN: *Kategoria jakości rządzenia...*, s. 27.

Systemy rządzenia w wielu państwach próbują zredukować potrzebę rządzenia przez deregulację, prywatyzację i reformy administracji²².

Nie brak też jednak głosów, że władza centralna (rząd) jest odpowiedzialna za wiele funkcji strategicznych i koordynacyjnych w procesie kierowania państwem, zwłaszcza w kontekście licznych oddziaływań globalnych. Wskazuje się, że te zjawiska uzasadniają ograniczenie funkcji państwa w jednym, ale nakazują ich wzmocnienie w innych dziedzinach. Można przyjąć, że w pewnych obszarach funkcjonowania sfery publicznej, np. dostarczania usług publicznych, tradycyjne funkcje rządu mogą zostać przejęte przez inne podmioty i samoorganizujące się sieci, lecz w wielu innych sprawach niezbędna jest silna i sprawna władza centralna²³.

Uwidocznione różnokierunkowe tendencje ewolucji rządzenia i współrządzenia pokazują istotny problem proporcji między na pozór sprzecznymi tendencjami. W modelu *governance* istotą delegowania jest przekazywanie władzy sieciom i organizacjom nienastawionym na zysk. Jest to postrzegane jako działanie służące poprawie efektywności działania sektora publicznego oraz wykorzystywania sieci społecznych do istotnego wzmocnienia demokratycznych elementów rządzenia. Prowadzą one jednak niekiedy do zjawisk niepożądanych, takich jak przechwytywanie organizacji publicznych przez grupy interesów, które inaczej mogą definiować korzyści i ich beneficjentów. Tymczasem to władza centralna zawsze będzie ponosić odpowiedzialność, nawet jeśli przekaze część swoich uprawnień innym podmiotom. Na jakość rządzenia składa się bowiem też skuteczność sprawowania ogólnej kontroli politycznej nad funkcjonowaniem państwa i zdolność władzy centralnej do konstruowania i realizacji strategii rozwoju kraju. Zasada dobrego rządzenia wymaga więc odpowiedniej proporcji między centralizacją a decentralizacją decyzji związanych z funkcjonowaniem państwa i sfery publicznej²⁴.

Wymiary i uwarunkowania instytucjonalne jakości rządzenia a demokracja

W wysoko rozwiniętych państwach o utrwalonych standardach demokracji i gospodarki rynkowej za normę uznaje się odchodzenie od rządzenia, traktowanego jako władza suwerena oparta na dominacji oraz znacznym udziale

²² L. SKIBA: *Rządzić państwem...*, s. 17–18.; A. COLE: *Governing and Governance in France*. Cambridge, University Press, 2008, s. 12.

²³ Zob. m.in. F. FUKUYAMA: *Ład polityczny i polityczny regres...*, s. 67; F. FUKUYAMA: *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. London, Profile Book, 2005, *passim*.

²⁴ D.G. PETERS: *Dwie wizje rządzenia decentralcją i decentralcją procesów rządzenia*. „Zarządzanie Publiczne”, 2011, nr 1, s. 107–122.

przymusu, w kierunku współrządzenia, polegającego na zaangażowaniu wolnych jednostek w racjonalne kierowanie państwem i sferą publiczną. Proces ten nie jest jeszcze ugruntowany nawet w demokracjach o stabilnych podstawach, tym bardziej złożone problemy generują się w tym kontekście na obszarach transformacyjnych, takich jak Europa Środkowa i Wschodnia.

Dobre rządzenie przekładające się na jakość rządzenia występuje wówczas, gdy obywatele wyrażają swoje opinie na temat spraw publicznych, a ich głos jest słuchany i uwzględniany. Władza w takim systemie jest rozliczana, gwarantuje polityczną stabilność, i brak przemocy w życiu publicznym, a poza tym musi się wykazywać skutecznością i efektywnością w przygotowaniu oraz realizacji polityki, a także zapewniać wysokiej jakości instrumenty regulacyjne. Wyrazem poszanowania przyjętych rozwiązań instytucjonalnych jest wreszcie przestrzeganie prawa i ograniczanie korupcji. Opisane praktyki pozwalają stworzyć katalog wskaźników odzwierciedlających wymiary jakości rządzenia. Są to²⁵:

- 1) skuteczność i efektywność;
- 2) demokratyczne państwo prawa;
- 3) przejrzystość (transparentność);
- 4) rozliczalność;
- 5) partycypacja;
- 6) inkluzja społeczna.

W odniesieniu do samej demokracji bardzo trudno stworzyć jednolity i pełny katalog kryteriów służących jej ocenie. Uwzględniając liczne propozycje²⁶, z jakimi można się spotkać, najważniejszymi w ocenie Andrzeja Kondratowicza kryteriami demokracji wykorzystywanymi w analizach jakości rządzenia są:

- 1) sposób rekrutacji władzy (zasięg i zakres praw wyborczych);
- 2) kontestowalność (możliwość kontestowania władzy);
- 3) ograniczenia zakresu wykonywania władzy (ograniczenia nałożone na wybraną władzę, rządu prawa);

²⁵ A. KONDRATOWICZ: *Demokracja a jakość rządzenia. W: Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*. Red. J. WILKIN. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2013, s. 80.

²⁶ Wyróżnić można m.in. następujące typologie demokracji: 1) demokracja wyborcza cienka, uwzględniająca dwa pierwsze kryteria poliarchii R. Dahla; 2) demokracja wyborcza grubsza, według definicji Freedom House z 2012 roku, zawierająca demokrację wyborczą plus liczne elementy kontestowalności; 3) demokracja według Gunninga, sprowadzająca się do demokracji cienkiej wyborczej wraz z rządami prawa, które w istocie są ograniczeniami nałożonymi na wybraną władzę; 4) demokracji według projektu POLITY IV, wyróżniająca trzy grupy kryteriów: demokrację wyborczą plus ograniczenia zakresu wykonywania władzy oraz kontestowalność; 5) demokracja według Coppedge'a wersja cienka, zawierająca pięć kryteriów – cztery z projektu POLITY IV, poszerzone o poziom suwerenności demokratycznej władzy; 6) demokracja według Coppedge'a wersja średnia, zawierająca dodatkowo poszanowanie obywateli i ich poglądów przez współobywateli i rządzących. Zob. *ibidem*, s. 79–80.

- 4) suwerenność wybranej władzy (zakres jej niezależności od innych niewybiralnych ośrodków);
- 5) tolerancja (poszanowanie poglądów mniejszości przez władze i współobywateli).

Zestawiając te dwie grupy wskaźników, można ocenić wpływ poszczególnych aspektów demokracji na dobre rządzenie. Oto niektóre z wniosków, jakie można z tego porównania wyciągnąć.

Skuteczność i efektywność rządzenia nie zależy bezpośrednio od sposobu rekrutacji władzy politycznej. Chociaż zasięg i zakres praw wyborczych determinują stopień reprezentatywności wybranych władz, nie ma to jednak przełożenia na efektywność. To raczej kapitał ludzki wybieranych polityków przekłada się na jakość rządzenia. Kontestowalność z kolei jako możliwość eliminowania niekompetentnych rządzących ma wpływ na jakość rządzenia, a jeśli dodatkowo założą się wystarczającą „podaż” dobrych jakościowo kandydatów do wybieralnych stanowisk, racjonalność wyborców uwzględniającą jakość rządzenia oraz kumulację wiedzy elektoratu w zakresie jakości kandydatów, kryterium to winno niezaprzeczalnie polepszać jakość rządzenia w czasie. Natomiast ograniczenia władzy mogą mieć dwojaki wpływ na skuteczność rządzenia. Na pewno rządy prawa oznaczają, że decyzje biurokratów i polityków są podejmowane według ściśle określonych prawem procedur. Te procedury zaś usztywniają procesy podejmowania decyzji, często zwiększają koszty ich podejmowania i mogą być powodem porażek w prowadzonych przedsięwzięciach i projektach. Jednocześnie procedury są narzędziem obiektywizowania procesów podejmowania decyzji publicznych i stanowią ochronę przed partykularnymi interesami politycznymi danych polityków. Wpływa na efektywność rządzenia suwerenność wybranej władzy, gdyż trzeba pamiętać, że administracja publiczna jest ze swej natury hierarchiczna, zorganizowana wertykalnie. Jeśli będzie poddana znaczącym wpływom ośrodków decyzyjnych innych niż te formalne, z dużym prawdopodobieństwem zmniejszy to techniczną efektywność rządzenia, zwłaszcza w sytuacji wielości ośrodków nieformalnych konkurujących o wpływy i zmniejszających tym samym spójność postępowania administracji publicznej. Wreszcie tolerancja nie wywiera znaczącego bezpośredniego wpływu na efektywność rządzenia²⁷.

Demokratyczne państwo prawa to termin, który ma już utrwaloną tradycję i doczekał się licznych i głębokich analiz²⁸. Trudno w tym miejscu opisać całą ewolucję pojęcia, przybliżyć koncepcje formalne czy materialne państwa prawa²⁹,

²⁷ Ibidem, s. 83–84.

²⁸ Ciekawym opracowaniem jest praca zbiorowa *Demokratyczne państwo prawa*. Red. M. ALEKSANDROWICZ, A. JAMRÓZ, L. JAMRÓZ. Białystok, Wydawnictwo Temida 2, 2014.

²⁹ Zob. np. rozdział VIII w monografii J. KUCIŃSKI: *Podstawy wiedzy o państwie*. Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2003, s. 132–137; M. GRZYBOWSKI: *Państwo prawa*. W: *Wprowadzenie do nauki*

ale z całą pewnością można stwierdzić, że wszystkie wymienione wcześniej aspekty demokracji mają jednoznacznie pozytywny wpływ na realizację zasad państwa prawa.

Przejrzystość rządzenia nie zależy bezpośrednio od sposobu rekrutacji władzy politycznej. Natomiast o wiele bardziej skomplikowane jest rozpatrzenie wpływu kontestowalności na przejrzystość. Z jednej strony groźba negatywnej weryfikacji przez elektorat może skłaniać polityków do większej przejrzystości, ale z drugiej strony zagrożenie niewybraniem na następną kadencję może stanowić pokusę do prewencyjnego minimalizowania przejrzystości, tak by opinia publiczna nie mogła znaleźć na nich ewentualnych „haków”. Mniejsza przejrzystość to mniej informacji na temat przyszłej i obecnej działalności polityka, a to skutecznie chroni go przed krytyką i jej konsekwencjami. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że w przypadku niskiego stopnia kontestowalności niebezpieczeństwo takie jest niewielkie, w przypadku wyższego zaś – większe. Analizując kontestowalność trzeba wyróżnić jej dwa aspekty: po pierwsze formalną możliwość jej kontestowania, a po drugie faktyczną gotowość do działania i samą działalność społeczeństwa obywatelskiego w tej sprawie. W przypadku braku formalnej możliwości kontestowania (braku demokracji) społeczeństwo nie ma sposobów pokojowego nacisku na większą przejrzystość działania władzy. Kiedy zaś demokracja się pojawia, możliwe są trzy sytuacje. W pierwszej formalna możliwość kontestowania jest niewykorzystana w wyniku braku lub niskiego poziomu aktywności społeczeństwa. W drugiej formalna możliwość kontestowania wciąż jest niewykorzystana mimo prób aktywności społeczeństwa, gdyż władza w praktyce nie dopuszcza do egzekwowania uprawnień przez społeczeństwo. W trzeciej formalna możliwość kontestowania jest wykorzystana i społeczeństwo jest uprawnione do wywierania pokojowego nacisku na większą przejrzystość działania władzy. Jednoznacznie pozytywny wpływ na przejrzystość mają za to: ograniczenia władzy, stopień jej suwerenności i poziom tolerancji³⁰. W przypadku rozliczalności³¹ można stwierdzić, że wszystkie pięć analizowanych aspektów demokracji sprzyja temu zjawisku.

Wreszcie ostatnie dwa parametry, czyli partycypacja i inkluzja społeczna, można z uwagi na istniejące podobieństwa potraktować łącznie. Inkluzja oznacza stworzenie równych szans uczestnictwa w życiu społecznym (ujęcie pasywne), a partycypacja – faktyczne korzystanie z tych możliwości przez poszczególne jednostki czy grupy (ujęcie aktywne). Osiągnięcie wysokiego poziomu partycypacji jest zatem wstępnie uzależnione od wysokiego pozio-

o państwie i polityce. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2003, s. 111–117.

³⁰ A. KONDRATOWICZ: *Demokracja a jakość...*, s. 88–89.

³¹ Niezwykle ciekawe badania przeprowadziła w zakresie rozliczalności A.M. SROKA: *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2014.

mu inkluzji. Jak wobec tego poszczególne aspekty demokracji wpływają na wskazane parametry jakości rządzenia? Z pewnością na inkluzję pozytywny wpływ ma tolerancja. Społeczeństwo tolerancyjne nie widzi bowiem powodu do wykluczania określonych grup z wpływu na sprawy państwowe i społeczne. To jednocześnie potwierdza również pozytywny wpływ kolejnego czynnika, jakim jest sposób rekrutacji władzy. Z kolei na poziom partycypacji dodatnio oddziałuje kontestowalność i suwerenność. Ograniczenia władzy nie stoją w opozycji do partycypacji, niemniej jednak poziom ich wpływu na nią wydaje się nieistotnie niski. Wpływ tolerancji na partycypację jest niepewny, z zauważalną możliwością wpływu negatywnego. Dzieje się tak, ponieważ brak tolerancji może wzmacniać chęć partycypacji grup dyskryminowanych w celu przeciwdziałania nietolerancji, a wystąpienie wysokiego poziomu tolerancji wobec grup i postaw marginalnych znosi część praktycznych powodów ich partycypacji³².

Uwagi końcowe

Podstawowym i najogólniejszym wnioskiem wynikającym z analiz jest stwierdzenie pozytywnego wpływu demokracji na dobre rządzenie. Z pewnością dotychczasowe doświadczenia w różnych państwach pozwalają również zauważyć, że jakość rządzenia zależy od typu i jakości rozwiązań instytucjonalnych, od jakości kapitału społecznego oraz jakości kapitału ludzkiego członków danego społeczeństwa, co jest szczególnie ważne właśnie w demokracji w odniesieniu zarówno do wybieralnych reprezentantów społeczeństwa (polityków), jak i do wybierających (elektoratu).

W zasadzie można potwierdzić zasygnalizowaną we wstępie hipotezę o współzależności między procesem umacniania się (istnienia) demokracji w ujęciu liberalnym, zachodnim a jakością rządzenia. Ponieważ jakość jest pojęciem stopniowalnym, może się adekwatnie odnosić do zmieniającego się reżimu demokratycznego. Wraz z umacnianiem się mechanizmów państwa demokratycznego także proces rządzenia, jego jakość ulega utrwalaniu, a to z kolei na zasadzie sprzężenia zwrotnego stanowi silny bodziec do dalszego utrwalania się demokracji.

Państwo demokratyczne to państwo, które spośród wielu innych ważnych cech, które wskazano wcześniej, respektuje i dba o posiadane instytucje. Skoro więc jakość rządzenia to inaczej jakość ram instytucjonalnych funkcjonowania państwa, jakość bieżącego działania organów władzy państwowej i jakość warunków działania obywateli i podmiotów gospodarczych, w rezultacie których

³² A. KONDRATOWICZ: *Demokracja a jakość...*, s. 90–91.

poprawia się zakres i stopień zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych³³, to potwierdza się występowanie ścisłej korelacji między tymi pojęciami.

Wykaz cytowanej literatury

Opracowania zwarte

- COLE A.: *Governing and Governance in France*. Cambridge, University Press, 2008.
- Demokratyczne państwo prawa. Red. M. ALEKSANDROWICZ, A. JAMRÓZ, L. JAMRÓZ. Białystok, Wydawnictwo Temida 2, 2014.
- FUKUYAMA F.: *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*. Przeł. J. PYKA. Poznań, Dom Wydawniczy Rebis, 2015.
- FUKUYAMA F.: *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. London, Profile Book, 2005.
- GOETZ K.H.: *Executive in Comparative Context*. In: *Governing Europe*. Eds. J. HAYWARD, A. MENON. Oxford, University Press, 2003.
- GRUSZCZAK A.: *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2000.
- GRZYBOWSKI M.: *Państwo prawa*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2003.
- HERBUT R.: *Próba uporządkowania dyskusji wokół „nowego” kontekstu tworzenia polityki publicznej*. W: *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*. Red. K. KOBIELSKA, A. LISOWSKA. Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, 2014.
- JACOBY W.: *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*. Ithaca–London 2000.
- KERSKI B.: *Otwarta brama. Niemcy między zjednoczeniem a końcem stulecia*. Olsztyn, Stowarzyszenia Wspólnota Kulturowa „Borussia”, 1999.
- KONDRATOWICZ A.: *Demokracja a jakość rządzenia*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*. Red. J. WILKIN. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2013.
- KRASNODĘBSKI Z.: *Demokracja peryferii*. Gdańsk, Wydawnictwo Słowo, 2003.
- KUCIŃSKI J.: *Podstawy wiedzy o państwie*. Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2003.
- KUNIŃSKI M.: *Wizje modernizacji Polski i ich realizacja*. W: *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*. Red. J. KŁOCZKOWSKI, M. SZUŁDRZYŃSKI. Kraków, Ośrodek Myśli Politycznej, 2006, <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=629>.
- MILLON-DELSOL Ch.: *Zasada pomocniczości*. Przeł. C. PORĘBSKI. Kraków, Wydawnictwo Znak, 1995.
- Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice, Wydawnictwo „Śląsk”, 2008.

³³ J. WILKIN: *Kategoria jakości rządzenia...*, s. 31.

- PIUS XI: *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii – Quadragesimo anno*. W: *Dokumenty nauki społecznej Kościoła – część 1*. Lublin 1978.
- RHODES R.: *What Is New About Governance and Why Does It Matter?*. In: *Governing Europe*. Eds. J. HAYWARD, A. MENON. Oxford, University Press, 2003.
- SKIBA L.: *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*. Warszawa, Instytut Sobieskiego, 2010.
- SROKA A.M.: *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2014.
- SZCZEPAŃSKI M.S.: *Ani Elizjum, ani Hades. Piętnastolecie polskiej transformacji w perspektywie socjologicznych teorii zmiany*. W: *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Red. J. WASILEWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006.
- WILKIN J.: *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*. Red. J. WILKIN. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2013.
- WOŁEK A.: *Modernizacja instytucji*. W: *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*. Red. J. KŁOCZKOWSKI, M. SZUŁDRZYŃSKI. Kraków, Ośrodek Myśli Politycznej, 2006, <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=view-page&pageid=629>.

Opracowania czasopiśmiennicze

- KRASNODEBSKI Z.: *Czy Polska potrzebuje modernizacji*. „Nowe Państwo” 2006, nr 4.
- PETERS D.G.: *Dwie wizje rządzenia decentralcją i decentralcją procesów rządzenia*. „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1.
- RHODES R.A.W.: *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*. „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4.
- RHODES R.: *The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*. „The Political Quarterly” 1994, Vol. 65, Issue 2.
- ŻYLICZ T.: *Skuteczność a efektywność*. „Aura” 2006, nr 10.



Streszczenie: Artykuł poświęcony jest analizie zjawiska jakości rządzenia w kontekście funkcjonowania reżimu demokratycznego. Autor podjął próbę scharakteryzowania teoretycznych aspektów tego zjawiska i sprawdzenia tezy o współzależności dwóch procesów: demokratyzacji i wzrostu jakości rządzenia. Nakreślono proces krystalizowania się zjawiska *governance* i wyjaśniono jego specyficzne cechy, a także zwrócono uwagę na procesy transformacyjne w Europie Środkowej i Wschodniej jako efekt modernizacji imitacyjnej w zakresie dochodzenia do instytucjonalnych form rządzenia. Opisano także podstawowe kryteria demokracji wykorzystane w ocenie wpływu na jakość rządzenia.

Słowa kluczowe: rządzenie, jakość, demokracja, *governance*, New Public Management



Democracy and the Quality of Governing – Theoretical Aspects and Political Practice

Abstract: The article deals with the quality of governing in the context of a functioning democratic regime. The author attempts to characterize theoretical aspects of governing and verify the thesis that the two processes: democratization and an increase in the quality of governing are interdependent. He outlines the crystallization of the phenomenon of *governance* and explains its specific features. He sees the processes of transformation in Central and Eastern Europe as consequences of imitative modernization as far as institutional forms of governing are concerned. He also describes basic criteria of democracy, which were applied in the assessment of the quality of governing.

Key words: governing, quality, democracy, *governance*, New Public Management



ROBERT RADEK, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk politycznych, adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Przedstawiciel młodszych pracowników w Radzie Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego, a także koordynator Programu 'Erasmus+'. Członek Kolegium Redakcyjnego z ramienia Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa w ogólnopolskim czasopiśmie politologicznym „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” oraz „Pogranicze. Polish Borderland Studies”. Sekretarz czasopisma „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problemów funkcjonowania egzekutywy, w tym zwłaszcza jakości i skuteczności jej działania, a także zjawiska tzw. rządów mniejszościowych w różnych państwach na świecie. Poza rozwijanym obecnie nurtem badawczym w kręgu zainteresowań znajdują się również zagadnienia lokalizmu i regionalizmu w jednoczącej się Europie, w tym zwłaszcza problematyka współpracy transgranicznej, a także różne aspekty funkcjonowania systemów politycznych, a w szczególności systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Autor dwóch monografii i wielu artykułów naukowych, a także redaktor trzech prac zbiorowych. Odbił staże zagraniczne w ramach programu Erasmus w Uniwersytecie Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy (2008 i 2012, 2016), Uniwersytecie w Stuttgarcie (2009), Uniwersytecie Masaryka w Brnie (2010, 2015) oraz Uniwersytecie Complutense w Madrycie (2014).