

JAKOŚĆ
RZĄDZENIA
W POLSCE

JAKOŚĆ RZĄDZENIA W POLSCE

Jak ją badać,
monitorować i poprawiać?

pod redakcją Jerzego Wilkina



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2013

Recenzent: prof. dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse

Redakcja: Magdalena Pluta

Korekta: Zespół

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Warszawskiego ze środków na naukę, w ramach projektu
badawczego nr N N112 118239 pt. „Jakość rządzenia i poprawa efektywności
zarządzania środkami publicznymi: konceptualizacja, pomiar i instytucjonalizacja
zasad dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce”

Copyright © 2013 by Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa

ISBN 978-83-7383-631-0

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
<http://www.scholar.com.pl>

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Read Me, Łódź

Spis treści

Wprowadzenie	13
<i>Jerzy Wilkin</i>	
 Część I. Jakość rządzenia – rozważania teoretyczne i przegląd badań	
Rozdział 1. Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne	19
<i>Jerzy Wilkin</i>	
1.1. Wstęp	19
1.2. Od <i>governing</i> do <i>governance</i> , czyli od rządzenia do współrządzenia i współzarządzania	20
1.3. Koncepcje państwa a jakość rządzenia	24
1.4. Jakość rządzenia – wymiary i uwarunkowania instytucjonalne	28
1.5. Aksjologiczne podstawy jakości rządzenia	32
1.6. Problematyka jakości rządzenia w Polsce	35
Rozdział 2. Siła i słabość państwa w rozważaniach nowej ekonomii politycznej	39
<i>Jan Fałkowski</i>	
2.1. Wstęp	39
2.2. Kwestie definicyjne	42
2.3. Siła/słabość państwa w modelach nowej ekonomii politycznej	45
2.4. Podsumowanie	52
Rozdział 3. Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia	54
<i>Łukasz Hardt</i>	
3.1. Wstęp	54
3.2. Kilka uwag o istotności instytucji	56
3.3. Dobre rządzenie i jego wymiary	63
3.4. O wartościach, których poświęcać nie można	66
3.5. Podsumowanie	70

Rozdział 4. Demokracja a jakość rządzenia	72
<i>Andrzej Kondratowicz</i>	
4.1. Wstęp	72
4.2. Rozumienie demokracji: definicje i miary	73
4.3. Wpływ demokracji na jakość rządzenia	79
4.3.1. Skuteczność i efektywność rządzenia	82
4.3.2. Demokratyczne państwo prawa	85
4.3.3. Przejrzystość	88
4.3.4. Rozliczalność	89
4.3.5. Partycypacja i inkluzja społeczna	90
4.3.6. Grubość demokracji a jakość rządzenia	91
4.3.7. Wnioski z badań empirycznych	93
4.4. Podsumowanie	95
 Rozdział 5. Ewolucja sfery publicznej – prolegomena do rozważań teoretycznych	98
<i>Aneta Kargol-Wasiluk</i>	
5.1. Wstęp	98
5.2. Sektor publiczny – finanse publiczne – administracja publiczna – zarządzanie publiczne. Rozważania teoretyczne	99
5.3. Konceptualizacja sfery publicznej	102
5.4. Koncepcja sfery publicznej według Jürgena Habermasa	103
5.5. Równowaga między sferą publiczną a sferą prywatną – R. Sennetta <i>Upadek człowieka publicznego</i>	105
5.6. Przegląd teorii finansów publicznych i sektora publicznego – próba syntezy	106
5.7. Mierzenie sektora publicznego w skali międzynarodowej – wydatki publiczne i dług publiczny	110
5.8. Prawo Adolfa Wagnera i jego interpretacja	115
5.9. Podsumowanie	119
 Rozdział 6. Zakres i struktura dóbr publicznych we współczesnej gospodarce na przykładzie państw UE-27	120
<i>Aneta Kargol-Wasiluk</i>	
6.1. Wstęp	120
6.2. Istota dóbr publicznych – analiza pojęć	121
6.3. Metody finansowania i dystrybucji dóbr publicznych	123
6.4. Dobra publiczne <i>versus</i> dobra prywatne finansowane ze źródeł publicznych	125
6.5. Globalne dobra publiczne jako wyzwanie dla istniejącego paradygmatu finansów publicznych	130
6.6. Państwo jako dobro publiczne – natura myślenia filozoficznego	131
6.7. Podsumowanie	132

Rozdział 7. Wpływ edukacji na demokrację i jakość rządzenia	134
<i>Grażyna Bukowska</i>	
7.1. Wstęp	134
7.2. Edukacja i demokracja w modelach ekonomii politycznej	136
7.3. Elity i demokracja	139
7.4. Modernizacja na poziomie jednostek	141
7.5. Edukacja i kultura obywatelska	143
7.6. Mechanizm wpływu edukacji na obywateli	145
7.7. Zdolności poznawcze	147
7.8. Aktywność polityczna obywateli	148
7.9. Edukacja a preferencje wobec dobra wspólnego	149
7.10. Wybór polityków – kontrola społeczna działań rządu	150
7.11. Sprawność rządu a koszty transakcyjne	152
7.12. Edukacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce	153
7.13. Podsumowanie	161
Rozdział 8. Kapitał społeczny a dobre rządzenie	164
<i>Beata Łopaciuk-Gonczaryk</i>	
8.1. Wstęp	164
8.2. Kapitał społeczny i <i>good governance</i> – definicje i konceptualizacje	165
8.2.1. Definicja i konceptualizacja kapitału społecznego	165
8.2.2. Definicja i konceptualizacja <i>good governance</i>	167
8.2.3. Wskazanie obszarów wspólnych i możliwości wykorzystania wyników badań nad kapitałem społecznym w konceptualizacji dobrego rządzenia	169
8.3. Związki między kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem	171
8.3.1. Kapitał społeczny jako warunek <i>good governance</i>	171
8.3.2. Możliwości odgórnego budowania kapitału społecznego	175
8.3.3. Kapitał społeczny a dobre rządzenie – spojrzenie z perspektywy Polski	179
8.4. Podsumowanie	184
Rozdział 9. Cyfryzacja a jakość rządzenia	186
<i>Andrzej Kondratowicz</i>	
9.1. Społeczne aspekty cyfryzacji	186
9.2. Informacja i cyfryzacja a biurokratyczne struktury państwa	189
9.3. Cyfryzacja na styku państwo–obywatel	190
9.4. Dobre praktyki państwa otwartego: jakość cyfryzacji	194
9.5. Partycypacja obywatelska w dobie cyfryzacji	198
9.6. Podsumowanie	202
Rozdział 10. <i>Good governance</i> w krajach postsocjalistycznych	205
<i>Katarzyna Metelska-Szaniawska</i>	
10.1. Wstęp	205

10.2. <i>Good governance</i> w kontekście postsocjalistycznej transformacji	206
10.3. <i>Good governance</i> w wybranej literaturze empirycznej i teoretycznej dotyczącej postsocjalistycznej transformacji	209
10.4. <i>Governance</i> a praworządność w krajach postsocjalistycznych	216
10.5. Podsumowanie	219
Rozdział 11. Struktura administracyjna kraju a jakość rządzenia	221
<i>Piotr Modzelewski</i>	
11.1. Wstęp	221
11.2. Ewolucja koncepcji funkcjonowania sektora publicznego	221
11.3. Ekonomiczne uwarunkowania tworzenia struktur administracji publicznej	224
11.4. Nowe koncepcje badań administracji publicznej	227
11.5. Ograniczenia w kształtowaniu struktur administracji publicznej a wymiary jakości współrządzenia	229
Rozdział 12. Jakość funkcjonowania administracji	233
<i>Piotr Modzelewski</i>	
12.1. Wstęp	233
12.2. Definicja jakości usług publicznych	234
12.3. Potrzeby i oczekiwania odnośnie do jakości usług	235
12.4. Skuteczność i efektywność a jakość funkcjonowania administracji publicznej	236
12.5. Podsumowanie	241
Rozdział 13. Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia	242
<i>Agnieszka Kopańska</i>	
13.1. Wstęp	242
13.2. Lokalne dobra publiczne i klubowe – efektywność decentralizacji	243
13.3. Samorząd i decentralizacja zadań publicznych w praktyce	246
13.4. Problem alokacji dóbr generujących efekty zewnętrzne	249
13.5. Subwencje i dotacje jako sposób korekty efektów zewnętrznych	252
13.6. Ustalanie norm jakościowych i ilościowych wydatków samorządowych jako sposób korekty następstw efektów zewnętrznych	254
13.7. Problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia	256
13.8. Lokalna oświata w Polsce – przykład regulacji centralnych kształtujących zdecentralizowane zadania	258
13.9. Podsumowanie	262

Część II. Pomiar jakości rządzenia i wyniki badań empirycznych

Rozdział 14. Pomiar i bazy wskaźników dobrego rządzenia – omówienie i prezentacja wybranych wskaźników.	265
<i>Beata Łopaciuk-Gonczonek, Łukasz Hardt</i>	
14.1. Wstęp	265
14.2. Wskaźniki „na wejściu”	268
14.3. Wskaźniki „na wyjściu”	272
14.4. Współrządzenie	276
14.5. Podsumowanie, czyli próba zidentyfikowania „słabych ogniw” systemu rządzenia w Polsce	278
Rozdział 15. Mierniki jakości rządzenia na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym	280
<i>Grzegorz Kula</i>	
15.1. Wstęp	280
15.2. Dlaczego należy mierzyć jakość rządzenia?	281
15.3. Dlaczego należy mierzyć jakość rządzenia na poziomie lokalnym i regionalnym?	283
15.4. Problemy związane z mierzeniem jakości rządzenia	284
15.5. Problemy związane z konstrukcją mierników jakości rządzenia	287
15.6. Propozycje mierników	289
15.7. Subiektywność oceny jakości rządzenia	293
15.8. Podsumowanie	296
Rozdział 16. Mierniki syntetyczne – metody, problemy, przykłady	298
<i>Grzegorz Kula</i>	
16.1. Wstęp	298
16.2. Zalety i wady mierników syntetycznych	299
16.3. Sposoby konstrukcji mierników syntetycznych	301
16.4. Produkt krajowy brutto	305
16.5. Przykłady mierników syntetycznych	307
16.5.1. <i>Worldwide Governance Indicators</i> (WGI)	308
16.5.2. Indeks wolności gospodarczej Instytutu Frasera (EF)	309
16.5.3. <i>Human Development Index</i> (HDI)	311
16.5.4. <i>Better Life Index</i> OECD (BLI)	312
16.6. Podsumowanie	314
Rozdział 17. Partycypacja obywatelska w gminach województwa podlaskiego z punktu widzenia przedstawicieli władz samorządowych	315
<i>Aneta Kargol-Wasyluk, Beata Łopaciuk-Gonczonek, Jan Falkowski</i>	
17.1. Wstęp	315
17.2. Partycypacja obywatelska w teorii	316

17.3. Partycypacja obywatelska w praktyce	319
17.3.1. Istniejące badania	319
17.3.2. Uwarunkowania prawne idei współrzędzenia	321
17.4. Część empiryczna – badanie gmin województwa podlaskiego	324
17.4.1. Analiza opisowa	324
17.4.2. Informowanie	325
17.4.3. Konsultowanie	325
17.4.4. Partnerstwo i delegowanie	327
17.4.5. Postrzeganie idei <i>good governance</i>	329
17.5. Analiza ilościowa	330
17.6. Podsumowanie	339
 Rozdział 18. Siła uczestników sfery publicznej a jakość rządzenia – przykład polityki rolnej w Polsce	342
<i>Dominika Milczarek-Andrzejewska</i>	
18.1. Wstęp	342
18.2. Siła a jakość rządzenia – rozważania teoretyczne	344
18.3. Siła organizacji reprezentujących interesy sektora rolnego	347
18.4. Jakość rządzenia na przykładzie polityki państwa wobec sektora rolnego w Polsce – wyniki badania jakościowego	353
18.5. Podsumowanie	357
 Rozdział 19. Jakość rządzenia a wolność gospodarcza.	358
<i>Andrzej Kondratowicz</i>	
19.1. Wstęp	358
19.2. Wolność gospodarcza – jej rozumienie i istniejące miary	359
19.3. Co wyżsi urzędnicy państwowi sądzą o związkach dobrego rządzenia z wolnością gospodarczą	363
19.4. Próba racjonalizacji i krytycznej oceny wyników badań empirycznych	371
19.5. Dwie refleksje końcowe	374
 Rozdział 20. „Szara strefa” gospodarcza a dobre rządzenie w Polsce.	376
<i>Marek Bednarski</i>	
20.1. Wstęp	376
20.2. „Szara strefa” w gospodarce – pojęcie, metody pomiaru, źródła, konsekwencje działania	377
20.3. Dobre rządzenie a „szara strefa” – perspektywa empiryczna	380
20.3.1. Wymiary dobrego rządzenia w analizie relacji państwo– –„szara strefa”	380
20.3.2. Demokratyczne państwo prawa w warunkach istnienia „szarej strefy”	380
20.3.3. Transparentność decyzji państwa a „szara strefa”	384

20.3.4. Rozliczalność instytucji państwowych wobec działania „szarej strefy”	385
20.3.5. Partycypacja społeczeństwa we władzy a „szara strefa”	386
20.3.6. Społeczna inkluzja z perspektywy „szarej strefy”	387
20.3.7. Wpływ „szarej strefy” na skuteczność i efektywność państwa.	389
20.4. Podsumowanie	390

Część III. Praktyczne uwarunkowania i bariery wdrażania zasad dobrego rządzenia w Polsce

Rozdział 21. Budowanie systemu monitoringu jakości rządzenia	395
---	------------

Jerzy Wilkin

21.1. Wstęp	395
21.2. Czy monitoring jakości rządzenia jest potrzebny?	396
21.3. Monitorowanie jakości rządzenia z różnych punktów widzenia i dla różnych celów	397
21.4. Jak powinien być zorganizowany system monitorowania jakości rządzenia?	400

Rozdział 22. Kierunki reform systemu instytucjonalnego sprzyjających poprawie jakości rządzenia	402
--	------------

Jerzy Wilkin

22.1. Wstęp	402
22.2. Elementy diagnozy dotyczącej stanu i uwarunkowań jakości rządzenia w Polsce	402
22.2.1. Strategia, koordynacja, przywództwo polityczne	404
22.2.2. Bezwładność i strach w funkcjonowaniu administracji publicznej.	405
22.2.3. Nadmierny formalizm – liczy się forma, a nie efekty	406
22.3. Co zmienić, co poprawić, co wzmocnić, aby jakość rządzenia w Polsce ulegała zwiększeniu?	407
22.3.1. Mniej państwa i mniej regulacji, ale lepszej	407
22.3.2. Więcej zaufania i dialogu, czyli otwarcie się na społeczeństwo ...	408
22.3.3. Więcej skuteczności, racjonalności i efektywności	409
22.3.4. Cyfryzacja i e-administracja	410
22.3.5. Odpowiednio zorganizowany i wykorzystywany monitoring jakości rządzenia.	411

Wnioski końcowe i postulaty badawcze	413
---	------------

Jerzy Wilkin

Efekty ekonomiczne poprawy jakości rządzenia	415
--	-----

Aneks. Bezpieczeństwo w Polsce. Czy rzeczywisty poziom bezpieczeństwa obywateli jest równie wysoki, jak go przedstawiają badania międzynarodowe?	419
<i>Agnieszka Kożuchowska</i>	
Informacja o autorach.	431
Bibliografia	433
Wykaz rycin, tabel i załączników	463