

Jakość rządzenia w Polsce w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?

Data opublikowania: 16.10.2016

Zrecenzował(a) dr Nina Drejerska Redakcja naukowa mgr Andrzej Klimczuk

Publikacja w sposób kompleksowy podejmuje kwestie jakości rządzenia (ang. *governance*) [1]. Jest swoistym kompendium wiedzy zarówno teoretycznej, jak i w zakresie wyników badań (własnych oraz przeglądu i dyskusji badań innych autorów i ośrodków badawczych). Książkę podzielono na trzy części. Pierwsza z nich to przegląd koncepcji teoretycznych oraz badań nad jakością rządzenia. Druga poświęcona została rezultatom badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego „Jakość rządzenia i poprawa efektywności zarządzania środkami publicznymi: konceptualizacja, pomiar i instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (ang. *good governance*) w Polsce”. Własne badania empiryczne autorów przeprowadzone pod koniec roku 2011 i w pierwszej połowie 2012 obejmowały gminy województwa podlaskiego, z których uzyskano 75 obserwacji, co stanowi 64% gmin tego regionu. Ponadto przeprowadzono również wywiady indywidualne z wyższymi urzędnikami państwowymi, których wyniki wykorzystano w części drugiej, jak również w relatywnie krótszej acz treściwej części trzeciej odnoszącej się do praktycznych uwarunkowań i barier wdrażania zasad dobrego rządzenia w Polsce.

Podkreślić należy interdyscyplinarność wątków poruszanych w publikacji – wszystkie z nich od najbardziej teoretycznych do bardzo praktycznych, jak np. cyfryzacja składają się logicznie na koncept jakości rządzenia. W omawianej pracy znajdziemy odniesienia do uznanych teoretyków np. ekonomii a także odwołania do wypowiedzi praktyków zarządzania publicznego. Wskazuje to na solidne ugruntowanie teoretyczne oraz znajomość bieżących procesów zachodzących w badanym zakresie reprezentowane przez zespół autorów.

Książka pod redakcją prof. Jerzego Wilkina jest niezaprzeczalnie obszernym materiałem do studiowania, ale wszystkie jej części wydają się być potrzebne. Co więcej, ich układ jest logiczny - kwestie poruszone w kilku pierwszych rozdziałach jako elementy szczegółowe, składające się na większą całość, wręcz nasuwają czytelnikowi potrzebę ich odnalezienia w kolejnych częściach. Np. zagadnienia kapitału społecznego, do którego odwołania znajdują się np. w rozdziale 4. „Demokracja a jakość rządzenia”, są rozwinięte szeroko w rozdziale 8. poświęconym stricte kapitałowi społecznemu i jego znaczeniu dla jakości rządzenia.

Poszczególne rozdziały książki zostały napisane przez różnych autorów realizujących wspólny projekt badawczy. Autorzy odwołują się również do swoich poprzednich badań w tym zakresie, np. szeroko do raportu instytutu

Ecorys, co potwierdza merytoryczne kompetencje zespołu badawczego (doświadczonego w badaniu podjętych zagadnień), ale jest przede wszystkim ważne w kontekście możliwości, jeśli nawet nie wprost porównań w czasie, do nakreślenia tematu w dłuższej perspektywie.

Spójne podejście do tematu w publikacji zapewnia sześć wymiarów jakości rządzenia: (1) demokratyczne państwo prawa (ang. *democratic state*), (2) przejrzystość (ang. *transparency*), (3) rozliczalność (ang. *accountability*), (4) partycypacja (ang. *participation*), (4) społeczna inkluzja (ang. *inclusiveness*) oraz (5) skuteczność i efektywność (ang. *efficiency and effectiveness*), do których większość autorów poszczególnych części bezpośrednio się odwołuje. Ułatwia to odbiór przedstawianych w ich opracowaniach treści, w szczególności, gdy zaprezentowane są w formie tabelarycznej czy graficznej, jak to ma miejsce np. w określeniu spodziewanego wpływu poszczególnych aspektów demokracji na aspekty dobrego rządzenia (rozdział 4, s. 82). Jednakże należy zauważyć, że analiza jakości rządzenia nie jest konsekwentnie przeprowadzana w tym układzie w każdej części pracy. Przywoływane i operacjonalizowane są różne definicje jakości rządzenia, co wymaga dużego skupienia czytelnika. Jakkolwiek takie podejście jest też zrozumiałe ze względu na kompleksowość i wielowymiarowość zagadnienia.

Ważnym wątkiem publikacji są odwołania, w wielu rozdziałach, do jakości rządzenia na różnych poziomach podziału administracyjnego kraju, tj. na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Wiąże się to z różnymi uwarunkowaniami samego *good governance*, różnym zakresem zadań administracji publicznej, jak również z różnymi wyzwaniami w zakresie pomiaru i monitorowania jakości rządzenia. Kwestie związane z pomiarem jakości rządzenia są zresztą bardzo ciekawie i szeroko opisane w publikacji. Autorzy z jednej strony podają przykłady mierników, odwołują się do własnych badań empirycznych, ale zastrzegają jednocześnie, że przy tak złożonej kwestii, jaką jest jakość rządzenia, wszelkie pomiary i interpretacje powinny być dokonywane szczególnie uważnie. Jest to niewątpliwie poprawne podejście. Sporo uwagi poświęcono miernikom syntetycznym, wskazując ich zalety i popularność stosowania. Nasuwa się tu jednak jedno szczegółowe, ale istotne spostrzeżenie. Wskazano, że mierniki syntetyczne są „wygodnym narzędziem analiz naukowych (...) dostarczając łatwych do zrozumienia informacji o skomplikowanych procesach” (s. 314). Można się z tym zgodzić w sytuacji, gdy np. interpretujemy ranking z wykorzystaniem swego rodzaju instrukcji – to jest wiedząc, że dany wskaźnik przyjmuje wartości od x do y i czym wyższa jest ta wartość, to jakość rządzenia jest lepsza. Powstaje jednak pytanie w jakim stopniu metodologia konstrukcji takiego syntetycznego wskaźnika jest czytelna dla pracowników administracji czy po prostu obywateli. W takiej sytuacji np. przejrzystość (jeden z wymiarów jakości rządzenia) pojmowana też jako zrozumienie tego, co i jak mierzymy, nie jest łatwa do osiągnięcia, w konsekwencji może utrudniać partycypację i inkluzję społeczną (kolejne wymiary dobrego rządzenia). Uzasadniona i ważna jest w tej sytuacji konkluzja, że „Więcej korzyści można odnieść z budowania systemu wskaźników dobrego rządzenia dotyczących najważniejszych sfer tego zjawiska. (...) Kompleksowy zestaw wskaźników jakości rządzenia, o różnym stopniu szczegółowości, stanowi użyteczną podstawę tworzenia systemu monitoringu tego zjawiska, a także pozwala lepiej powiązać te wskaźniki z działalnością różnych instytucji, zwłaszcza rządowych, co ma walory informacyjne i motywacyjne” (s. 416).

Zespół autorski podjął niewątpliwie jedną z pierwszych, jeśli nie pierwszą, z tak kompleksowych prób podejścia do jakości rządzenia w Polsce. Poszczególni autorzy w podsumowaniach swoich rozdziałów wskazywali na brak

odpowiedzi na wiele pytań, np. o implikacje poszerzenia się zakresu funkcjonowania sektora publicznego dla jakości rządzenia (s. 119). Pozostaje mieć nadzieję, że temat ten nie zostanie zaniechany, a badania nad jakością rządzenia będą kontynuowane i dostępne dla szerokiej grupy potencjalnie zainteresowanych tym zagadnieniem.

Przypisy:

[1] Autorzy publikacji odwołują się do określenia *governance* zakładającego współrzędzenie argumentując, że struktury instytucjonalne oparte na współrzędzeniu pozwalają na poprawę efektywności danej organizacji czy systemu gospodarczego przede wszystkim dlatego, że generują pozytywne bodźce oraz pozwalają wykorzystać zasoby rozporoszonej wiedzy ulokowanej w jednostkach ludzkich, w danym miejscu i czasie.



Sposób cytowania:

dr Nina Drejerska: Recenzja: Jerzy Wilkin (red.): Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać, 2013, w: <https://www.pol-int.org/pl/publikationen/jako-rz-dzenia-w-polsce-jak-j-bada-monitorowa-i-poprawia#r5167>.

<https://www.pol-int.org/pl/publikationen/jako-rz-dzenia-w-polsce-jak-j-bada-monitorowa-i-poprawia?j5Q6rewycZ5HtUDXTWpx7UZE=1&r=5167>