

| Witold Szumowski

# Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia\*

## Streszczenie

Artykuł stanowi przegląd i próbę krytycznej analizy sposobów rozumienia pojęcia dobrego rządzenia. Najpierw przedstawiono różne definicje pojęcia opracowane przez ekspertów organizacji ponadnarodowych, instytucji krajowych oraz naukowców. Następnie wskazano krytykę, z jaką spotkało się *good governance* traktowane jako koncepcja. Podjęto także próbę określenia uniwersalnej definicji dobrego rządzenia oraz zestawu jego zasad.

**Słowa kluczowe:** dobre rządzenie, zasady dobrego rządzenia, zarządzanie publiczne, współrządzenie.

**Klasyfikacja JEL:** H1.

## 1. Wprowadzenie

Sprawne i zgodne z interesem publicznym działanie administracji publicznej jest przedmiotem zainteresowania naukowców i praktyków z dziedziny zarówno zarządzania, jak i administracji od końca XIX w. W okresie kilkunastu dekad powstało wiele różnych koncepcji zarządzania w administracji publicznej sytuują-

Witold Szumowski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów, Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, ul. Komandorska 118-120, 35-345 Wrocław, e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl

\* Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu pn. „Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji *good governance*”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/01143.

cych się w kilku podstawowych nurtach. Do współczesnych i zarazem najbardziej znanych nurtów należy zaliczyć dwa: *new public management* i *public governance*. W ramach drugiego z nich sytuuje się opracowana na początku lat 90. XX w. koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*) [Szumowski 2012]. Pojęcie to jest popularyzowane przez większość organizacji ponadnarodowych i instytucji krajowych wskazujących istotność sprawnej administracji jako warunku rozwoju czy też właściwego funkcjonowania aparatu administracji. Mówiąc o dobrym rządzeniu, prawie każdy, także laik, intuicyjnie będzie wiedział, co oznacza to pojęcie. Problem pojawia się, kiedy trzeba precyzyjnie pojęcie to określić: czy jest ono koncepcją, zbiorem zaleceń, dobrych praktyk, jakimi zasadami powinni się kierować rządzący, aby można było mówić o dobrym rządzeniu. Wbrew pozorom bogactwo literatury przedmiotu w tym zakresie nie ułatwia znalezienia odpowiedzi na te pytania. Autor niniejszego artykułu zakłada, że dobre rządzenie jest pewną koncepcją mieszczącą się w nurcie *public governance* i stawia sobie za cel podjęcie próby określenia uniwersalnej definicji dobrego zarządzania oraz jego zasad.

## 2. Pojęcie dobrego rządzenia

Pojęcie dobrego rządzenia (*good governance*) po raz pierwszy pojawia się w 1989 r. w opracowaniu Banku Światowego [*Sub-Saharan Africa...* 1989, s. 60]. W dokumencie przygotowanym na potrzeby analizy sytuacji w Afryce zwrócono uwagę na przyczyny kryzysu w krajach rozwijających się. Wskazano na kryzys rządzenia, jako na główną przeszkodę w rozwoju tych krajów oraz w zapewnieniu skuteczności pomocy międzynarodowej. Idea dotycząca uwarunkowania skuteczności pomocy międzynarodowej właściwym rządzeniem została rozwinięta w 1992 r. w kolejnym opracowaniu Banku Światowego pt. *Governance and Development*. Ekspertki Banku Światowego zwracali w nim uwagę na to, że nie ma możliwości rozwoju gospodarczego w warunkach niskiej jakości rządów i usług publicznych, a dobre rządzenie jest w praktyce wprost powiązane z możliwością zrównoważonego rozwoju regionów [*Governance and Development* 1992, s. 1]. W tym opracowaniu określono cztery podstawowe cechy dobrego rządzenia [*Governance and Development* 1992, s. 12], tj.:

- zdolność do zarządzania w sektorze publicznym (doskonalenie zarządzania) oraz efektywność prowadzenia działań publicznych,
- rozliczalność,
- praworządność i dostęp do informacji warunkujące stabilność,
- transparentność oraz rozwój.

Od czasu pierwszego zastosowania przez Bank Światowy pojęcia dobrego rządzenia, określenia jego znaczenia dla rozwoju państw i regionów oraz wskazywania jego cech, własne definicje dobrego rządzenia zaproponowały również:

- inne banki międzynarodowe (np. Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju),
  - organizacje międzynarodowe (np. Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Unia Europejska),
  - rządy i instytucje poszczególnych krajów oraz naukowcy zajmujący się zagadnieniem współzarządzania.
- Syntetyczne zestawienie rozumienia pojęcia dobrego rządzenia przez wybrane organizacje ponadnarodowe zawiera tabela 1.

Tabela 1. Rozumienie pojęcia dobrego rządzenia przez wybrane instytucje ponadnarodowe

Instytucja	Pojęcie dobrego rządzenia
Banki ponadnarodowe	
Bank Światowy (WB)	Pojęcie <i>good governance</i> nie jest wprost definiowane przez WB. Bank definiuje dobre rządzenie z perspektywy zasad: 1) doskonalenie zarządzania w sektorze publicznym – oznacza poprawę programowania inwestycji publicznych i procesu budżetowania, wzmocnienie zarządzania personelem oraz skuteczności i efektywności instytucji publicznych oraz restrukturyzacje lub prywatyzację spółek publicznych, 2) rozliczalność – ponoszenie przez urzędników odpowiedzialności za swoje działania oraz ponoszenie odpowiedzialności przez polityków wobec społeczności, którą reprezentują, 3) rządy prawa – stworzenie stabilnego otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw prywatnych, 4) transparentność – dostęp do właściwej, terminowej i rzetelnej informacji publicznej (informacje o gospodarce, o sytuacji na rynku, a także o intencjach rządzących) [ <i>Governance and Development</i> 1992, s. 39]
Afrykański Bank Rozwoju (AfDB)	Pojęcie <i>good governance</i> nie jest wprost definiowane przez AfDB. Ekspersi banku definiują <i>governance</i> jako sposób, w jaki podejmowane są decyzje w procesie zarządzania sprawami publicznymi narodu oraz relacjami z innymi państwami i narodami. Dobre rządzenie powinno opierać się na skutecznej administracji państwowej, aktywnym społeczeństwie obywatelskim oraz efektywnym prywatnym sektorze. Te czynniki uznawane są za warunek konieczny umożliwiający zrównoważony rozwój. Ekspersi banku definiują elementy składowe dobrego zarządzania, jakimi są: 1) transparentność rozumiana jako publiczny dostęp do informacji na temat planowanej i realizowanej polityki i strategii rządzących, 2) rozliczalność rozumiana jako podawanie do wiadomości publicznej informacji na temat podejmowanych przez władze działań oraz ponoszenie odpowiedzialności przez demokratycznie wybrane władze za działania podjęte w ramach sprawowania władzy, 3) partycypacja interesariuszy rozumiana jako proces, w którym interesariusze mogą wywierać wpływ na decyzje dotyczące polityki publicznej i brać udział w kontroli nad zasobami instytucji publicznych, które mają wpływ na ich życie, zapewniając w ten sposób kontrolę poczynań rządu, 4) rządy prawa – oznaczają istnienie systemu prawnego i sądowiczego, w którym prawo jest jasne, pewne i stabilne, a sądy niezależne, 5) zapobieganie korupcji – oznacza przeciwdziałanie wszelkim formom sprzeniewierzenia majątku publicznego lub urzędu publicznego [ <i>Bank Group Policy...</i> 1999, s. 2–3]

cd. tabeli 1

Instytucja	Pojęcie dobrego rządzenia
Azjatycki Bank Rozwoju (ADB)	<p>Eksperti ADB nie definiują wprost pojęcia <i>good governance</i>. Przyjmują definicję <i>governance</i> (współzarządzania) zaproponowaną w słowniku Webstera, czyli sposób, w jaki władza jest wykonywana w kierowaniu ekonomicznymi oraz społecznymi zasobami kraju w celu osiągnięcia jego wyższego poziomu rozwoju [<i>Webster's New Universal Unabridged Dictionary</i> 1979]. Istotą dobrego rządzenia jest stosowanie określonych norm zachowania, które zapewnią, że rządzący dostarczą swoim obywatelom to, do czego się zobowiązali. Warunkiem dobrego rządzenia jest przestrzeganie czterech podstawowych zasad zdefiniowanych w przywoływanym opracowaniu jako: 1) rozliczalność – wprowadzenie mechanizmów nadzoru nad urzędnikami publicznymi oraz ustalenie kryteriów oceny skuteczności ich działań oraz egzekwowanie odpowiedzialności urzędników publicznych za podejmowane działania, 2) partycypacja – oznacza elastyczność systemów rządowych zapewniającą interesariuszom możliwość poprawy projektowania i wdrażania programów i projektów publicznych, 3) stabilność – istnienie stabilnych ram prawnych obejmujących określone prawa i obowiązki, a także mechanizmy ich egzekwowania i rozstrzygania sporów w sposób bezstronny, trwałość podstawowych rozwiązań prawnych i systemowych, 4) transparentność – publiczny dostęp do informacji i jasność w zakresie istniejących regulacji i podejmowanych przez rządzących decyzji [<i>Governance...</i> 1999, s. 8–9]</p>
Organizacje międzynarodowe	
Organizacja Narodów Zjednoczonych	<p>Dobre rządzenie to istnienie skutecznych mechanizmów procesów oraz instytucji, dzięki którym obywatele i grupy mogą: wyrażać swoje interesy, korzystać ze swoich praw, rozstrzygać spory oraz wykonywać obowiązki. Na dobre rządzenie składają się następujące zasady: 1) partycypacja – równy udział mężczyzn oraz kobiet w podejmowaniu decyzji zarówno bezpośredni, jak i za pośrednictwem uprawnionych instytucji pośredniczących, które reprezentują ich interesy, 2) praworządność – przepisy prawa powinny być sprawiedliwe i egzekwowane bezstronnie, zwłaszcza ustawodawstwo dotyczące praw człowieka, 3) transparentność – swobodny przepływ informacji. Wszelkie niezbędne informacje powinny być dostarczone interesariuszom tak, aby były zrozumiałe i możliwe do monitorowania, 4) reagowanie – instytucje publiczne i realizowane przez nie procesy powinny służyć wszystkim zainteresowanym interesariuszom, 5) dążenie do konsensusu – uwzględnianie stanowiska różnych grup interesów w celu osiągnięcia porozumienia, 6) równość – wszyscy obywatele oraz grupy interesów powinni mieć równe szanse, 7) skuteczność i efektywność – instytucje publiczne powinny realizować zadania, które spełniają potrzeby interesariuszy przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu zasobów, 8) rozliczalność – decydenci w administracji publicznej powinni odpowiadać za podejmowane decyzje przed obywatelami oraz instytucjami do tego uprawnionymi; 9) wizja rozwoju – rządzący powinni posiadać długoterminową wizję rozwoju uwzględniającą poprawę jakości rządzenia i rozwoju danego obszaru z uwzględnieniem aspektów historycznych, kulturowych i społecznych [<i>Good Governance...</i> 1999, s. 6; Qudrat-I Elahi 2009, s. 1170]</p>

cd. tabeli 1

Instytucja	Pojęcie dobrego rządzenia
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	OECD definiuje dobre współzarządzanie publiczne ( <i>good public governance</i> ). Niezależnie od pewnej semantycznej różnicy należy zaznaczyć, że mowa w nim jest o <i>good governance</i> . Eksperti OECD wychodzą od definicji współzrządzenia ( <i>governance</i> ), które definiują jako formalne i nieformalne ustalenia dotyczące sposobu podejmowania decyzji oraz działań z perspektywy zapewnienia realizacji podstawowych wartości konstytucyjnych [ <i>Public Governance...</i> 2010, s. 19]. Następnie definiują dobre współzarządzanie publiczne z perspektywy określonych przez nich zasad: 1) rozliczalność – rządzący są w stanie i chcą pokazać, w jakim stopniu podejmowane przez nich działania i decyzje są spójne z wcześniej uzgodnionymi i jasno zdefiniowanymi celami, 2) transparentność – sposób działania administracji umożliwiający odpowiednią kontrolę jej działania (w tym podejmowania decyzji) przez właściwe instytucje oraz społeczność zainteresowaną funkcjonowaniem administracji, 3) skuteczność i efektywność – zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych dla obywateli, w najlepszej cenie, i zapewnia, że efekty jej działania będą zgodne z pierwotnymi intencjami polityków, 4) responsywność – elastyczność reagowania na zmiany społeczne, uwzględnianie oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego w identyfikacji ogólnego interesu publicznego, zdolność do modyfikacji sposobu działania, 5) wizja przyszłości – przewidywanie przyszłych problemów na podstawie danych i trendów oraz kreowanie strategii z uwzględnieniem przyszłych kosztów i przewidywanych zmian otoczenia, 6) praworządność – rządzący dążą do ustanowienia spójnych i przejrzystych przepisów prawa [ <i>Public Governance...</i> 2010, s. 19]
Komisja Europejska	Dobre rządzenie definiowane jest wprost jako realizacja następujących zasad: 1) otwartość – rządzący powinni: aktywnie komunikować swoje działania i podejmowane decyzje oraz używać języka, który jest zrozumiały dla ogółu społeczeństwa, 2) partycypacja – jakość, adekwatność, skuteczność i efektywność podejmowanych przez rządzących działań zależy od zapewnienia szerokiego udziału interesariuszy w całym „łańcuchu polityki”, 3) odpowiedzialność – określenie jasnych ról poszczególnych instytucji w procesach ustawodawczych i wykonawczych, każda z instytucji publicznych musi wyjaśnić działania, które podejmuje i wziąć za nie odpowiedzialność, 4) skuteczność i efektywność – prowadzone przez instytucje publiczne działania muszą prowadzić do realizacji jasnych celów w sposób terminowy, zapewniając to, co jest potrzebne społeczności na podstawie oceny przyszłego wpływu oraz tam, gdzie jest to możliwe, doświadczenia z przeszłości, 5) spójność – spójność wymaga przywództwa politycznego i dużej odpowiedzialności ze strony instytucji publicznych w celu zapewnienia całościowego podejścia w ramach złożonego systemu sprawowania rządów [ <i>European Governance...</i> 2001, s. 8–11]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Bank Group Policy...* 1999, s. 2–3; *Governance...* 1999, s. 8–9; *Good Governance...* 1999, s. 6; Qudrat-I Elahi 2009, s. 1170; *Public Governance...* 2010, s. 19; *European Governance...* 2001, s. 8–11].

Oprócz instytucji ponadnarodowych pojęcie dobrego rządzenia definiowane jest również przez rządy i instytucje różnych krajów oraz środowiska naukowe,

jak np. podejście rządu holenderskiego dość bliskie kryteriom stosowanym przez Komisję Europejską. Jako podstawowe elementy mające charakteryzować dobre rządzenie wymieniane są: transparentność działań instytucji rządowych, otwartość administracji na organizacje społeczne, efektywność prowadzenia polityki publicznej, w tym zwłaszcza jej ukierunkowanie na realizację konkretnych celów, legitymizacja rządów i administracji, rozliczalność przed społeczeństwem oraz przestrzeganie demokratycznego podziału władz i przeciwdziałanie korupcji [*Koncepcja...* 2008, s. 8].

W Polsce instytucje publiczne również podjęły liczne próby zdefiniowania pojęcia dobrego rządzenia. W opracowaniu pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* termin *good governance* utożsamiany jest z poprawą rządzenia przejawiającą się poprzez „ogólną poprawę jakości tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, wzmacnianiem standardów i postaw etycznych w życiu publicznym i administracji publicznej, poprawą funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, poprawą jakości kadr administracji rządowej i samorządowej oraz promowaniem dialogu i partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi instytucjami” [*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2006, s. 40]. Samo pojęcie *good governance* w tym samym opracowaniu traktowane jest jako zasada sprawnego i partnerskiego sprawowania władzy opartego na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mającej podstawowe znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju [*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2006, s. 40, 45]. To drugie ujęcie bliskie jest terminowi *governance* rozumianemu jako współrządzenie.

Z kolei w dokumencie pt. *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury dobre rządzenie postrzegane jest z perspektywy wsparcia, jakie zostało ukierunkowane na podniesienie potencjału administracji. W założeniach to „podniesienie potencjału administracyjnego” miało się odbywać poprzez: „wzmocnienie zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa oraz opracowywania długofalowych programów i strategii, wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego, wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców, usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze sądownictwa gospodarczego oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa”.

W 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dokumencie pt. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, uwzględniając przedstawione definicje, przyjęło, że „dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”.

W opracowaniu podkreślono uczestnictwo w sprawowaniu władzy trzech grup: rządu, administracji i społeczeństwa (co pozwala na uwzględnienie ról związanych ze współzrządzeniem, odpowiednio decyzyjnej, wykonawczej oraz uczestnictwa i współdziałania), przy założeniu, że to właśnie ich zgodne współdziałanie powinno zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Zasady dobrego rządzenia zostały zdefiniowane w następujący sposób [*Koncepcja...* 2008, s. 9]:

– otwartość – polega na jak najszerszym dostępie do informacji publicznej oraz informowaniu o działaniach planowanych, wynikach podjętych działań, a także na funkcjonowaniu mechanizmów antykorupcyjnych, które wspierają transparentność administracji,

– partnerstwo – to współuczestniczenie społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, służy temu „budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem”,

– rozliczalność – to odpowiedzialność polityczna za prowadzenie polityki publicznej, jej podstawą jest istnienie ugruntowanych i sprawnych mechanizmów demokratycznych oraz możliwość dokonywania oceny skuteczności i efektywności działania administracji,

– skuteczność i efektywność – oznaczają budowę i wzmacnianie potencjału państwa na każdym poziomie realizacji jego funkcji,

– spójność – wymaga budowy mechanizmów koordynacji we wszystkich wymiarach, w których funkcje państwa są wykonywane.

Oprócz różnego rodzaju instytucji ponadnarodowych i krajowych zagadnieniem definiowania pojęcia *good governance* zajmują się także teoretycy. S. Munshi [2004, s. 51] określa *good governance* jako partycypacyjny sposób rządzenia, sprawowany w sposób odpowiedzialny, rozliczany i przejrzysty, na zasadach skuteczności, legitymacji i konsensusu w celu promowania praw poszczególnych obywateli i interesu publicznego. Oznacza to wykonywanie woli politycznej dla zapewnienia materialnego dobra społeczeństwa i zrównoważonego rozwoju oraz sprawiedliwości społecznej. Z kolei P. Hirst [2000, s. 14] stwierdza, że dobre rządzenie oznacza tworzenie skutecznych ram politycznych sprzyjających prywatnej działalności gospodarczej poprzez stabilność systemu, praworządność, sprawną administrację państwową, spójne działanie administracji z wolą demokratycznie wybranych rządów i silne niezależne społeczeństwo obywatelskie.

B. Rothstein i J. Teorell [2008, s. 170] zaś utożsamiają dobre rządzenie ze sposobem sprawowania władzy publicznej (stanowienia prawa, wdrażania polityki), w trakcie którego postępują zgodnie z regułami prawa. Z kolei B. Jossep [2007 s. 14, 23] stwierdza, że „dobre rządzenie” jest odpowiedzią na niespraw-



ności centralnych (państwowych) i rynkowych mechanizmów koordynacji i można je postrzegać jako teoretyczny paradygmat związany z autorefleksyjnym, organizacyjnym, instytucjonalnym i konstytucjonalnym kształtem metarządzenia.

Przedstawione definicje dobrego rządzenia nie stanowią zamkniętego katalogu. W zasadzie większość krajów Unii Europejskiej określa na swój nieco odmienny sposób dobre rządzenie, definicje naukowców oraz instytucji ponadnarodowych zostały również w niniejszym opracowaniu ograniczone do najistotniejszych. Mimo bogatej literatury w tym zakresie, przytoczone definicje nie do końca wyjaśniają, czym jest dobre rządzenie. Co więcej, można odnieść wrażenie pewnego chaosu pojęciowego wynikającego z różnorodności definicji. Problemem nie jest nawet ich wielość, a raczej odmienne określanie poszczególnych zestawów zasad dobrego rządzenia. Również analizując propozycje poszczególnych ponadnarodowych organizacji, można zwrócić uwagę na nieco odmienny wydźwięk rozumienia *good governance*. Nie chodzi tu o proponowanie różnych zestawów zasad dobrego rządzenia (o tym dalej), lecz o odmienne postrzeganie z perspektywy generalnego celu, do którego zastosowanie tych zestawów zasad ma doprowadzić. Te różnice wynikają przede wszystkim z celów instytucji je formułujących oraz problemów obszarów świata, jakimi organizacje te się zajmują. Stąd nacisk na efektywność i rozwój ekonomiczny w definicjach banków międzynarodowych, a w przypadku ONZ czy UE – na wartości demokracji, równości, państwa prawa czy poszanowania praw człowieka.

### 3. Krytyka koncepcji dobrego rządzenia

Odmienne rozłożenie akcentów na wspomaganie rozwoju lub demokrację liberalną czy też różnice w zakresie definiowania atrybutów dobrego rządzenia to nie jedyne problemy, jakie można zidentyfikować w przypadku omawianej koncepcji. Opierając się na kryteriach oceny koncepcji naukowych sformułowanych przez J. Gerringa [1999, s. 359–393], ciekawą krytyczną analizę pojęcia dobrego rządzenia przeprowadziła R.M. Gisselquist [2012]. J. Gerring określił siedem kryteriów oceny koncepcji (będących jednocześnie swego rodzaju zasadami tworzenia) w naukach społecznych. Są to: właściwe sformułowanie (brzmienie), prostota, wewnętrzna spójność, rozróżnienie (określenie granic), całościowość (uwzględnienie wszystkich charakterystyk), jedność teoretyczna, jedność dyscypliny.

W odniesieniu do powyższych kryteriów oceny R.M. Gisselquist wskazuje na cztery problematyczne w przypadku koncepcji *good governance*. Koncepcji tej po pierwsze brakuje prostoty. Prostota w ujęciu kategorii formułowania koncepcji oznacza możliwość zdefiniowania terminu bez używania zbyt dużej liczby



dotychczasowych cech (atrybutów). Analizując przytoczone dotychczas definicje dobrego rządzenia, można zwrócić uwagę na wielość i różnorodność atrybutów, za pomocą których pojęcie to jest opisywane. Nie ma też jasno zdefiniowanych granic koncepcji. Można tu zwrócić uwagę na kilka aspektów: 1) rozróżnienie pojęcia *governance* i *good governance*, które przez niektóre instytucje stosowane jest zamiennie, 2) poszczególne zasady są „nieostre” w niektórych definicjach, np.: praworządność i równość w propozycji ONZ są pojęciami nachodzącymi na siebie, podobnie będzie ze spójnością i praworządnością czy też zapobieganiem korupcji, 3) niejasne są granice pomiędzy pojęciem *good governance* w ujęciu ONZ czy UE a pojęciem liberalnej demokracji (systemu zasad demokratycznych z gwarancją swobód obywatelskich), na co wskazuje R.M. Gisselquist. Autorka przytacza definicje K. Bollena [1993, s. 1208–1209] swobód obywatelskich oraz systemu demokratycznego. Przez swobody obywatelskie rozumie on swobodę wyrażania różnych poglądów politycznych w dowolnych mediach i wolności tworzenia i udziału w grupach politycznych, natomiast istnienie systemu demokratycznego oznacza odpowiedzialność rządu przed obywatelami i prawo każdego obywatela do uczestniczenia w rządach bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli. R.M. Gisselquist wskazuje, że dobre rządzenie można opisać jako przestrzeganie zasad demokracji liberalnej z jednoczesnym naciskiem na aspekty rozwoju. Autorka zwraca również uwagę na pewną potencjalną sprzeczność z aspektami postrzegania wsparcia rozwoju. Z jednej strony istnieje częsta tendencja do legitymizowania neoliberalizmu pod pretekstem stosowania zasad *good governance* [Jessop 2007, s. 8], z drugiej strony sprzeczne z założeniami neoliberalizmu postulaty wspierania rozwoju gospodarczego przez państwo czy to przez wsparcie sektora przemysłowego czy też substytucję importu (np. [Gerschenkron 1962, Haggard 1990]), co prowadzi do kolejnego zarzutu, że koncepcji *good governance* brak spójności. Również poszczególne zasady *good governance* nie są do końca ze sobą spójne i nie ma dowodów empirycznych wskazujących na powiązanie stosowania określonych (przez daną instytucję czy też naukowców) zasad dobrego rządzenia z rozwojem. Ostatni z zarzutów formułowanych pod adresem dobrego rządzenia odnosi się do braku jedności teoretycznej. Jak zauważa R.M. Gisselquist, większość opracowań naukowych z zakresu dobrego rządzenia skupia się na aspektach definicyjnych (debata na temat rozumienia oraz określenia zasad) zamiast na testowaniu powiązania przyczynowo-skutkowego pomiędzy jakością rządów a rozwojem. Oczywiście może być powiązanie skuteczności i efektywności rządów z rozwojem regionów, natomiast powiązanie pomiędzy określonym spójnym zestawem zasad dobrego rządzenia a rozwojem może takie nie być.

#### 4. Dobre rządzenie – próba syntezy pojęcia

Na podstawie wcześniejszych definicji oraz spostrzeżeń teoretyków zajmujących się tym zagadnieniem można podjąć próbę sformułowania definicji dobrego rządzenia. *Good governance* jest koncepcją usytuowaną w nurcie *public governance* stanowiącą pozytywną wizję sprawowania rządów w systemie demokratycznym, gdzie rządzący / instytucje administracji (niezależnie od szczebla) kierują się w trakcie sprawowania władzy i zgodnie z interesem publicznym zestawem specyficznych zasad rządzenia w celu dostarczenia obywatelom oczekiwanych przez nich rezultatów.

Sformułowana definicja nie rozstrzyga istotnego problemu, jakim jest określenie spójnego i zamkniętego zestawu zasad dobrego rządzenia. Analizując poszczególne zbiory tych zasad, sformułowane przez poszczególne instytucje ponadnarodowe, należy zwrócić uwagę, że omawiane różnice (w zestawie zasad oraz sposobie ich definiowania) wynikają z celów formułujących je instytucji oraz obszaru działania tych instytucji, co wpływa na specyfikę ich funkcjonowania. Ponadto różnice te występują nie tylko pomiędzy instytucjami ponadnarodowymi, ale również krajowymi. Przykładem jest tutaj zdecydowanie odmienne definiowanie pojęcia przez Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Polsce.

Różnice te ze względu na rozbieżności w kulturze politycznej i dziedzictwie instytucjonalnym występują również w określaniu zbioru zasad dobrego rządzenia pomiędzy poszczególnymi krajami. Niezależnie od świadomości różnic między sposobami rozumienia pojęcia *good governance* można próbować określić pewien globalny zestaw wartości. Taką próbę przeprowadzili T.B. Jørgensen i D.L. Sørensen [2013, s. 71–95], posługując się zbiorami zasad dobrego rządzenia zaproponowanymi przez różne kraje (np. Polskę, Estonię, Rumunię, Wielką Brytanię, Kanadę, Włochy, Hiszpanię, Danię, Norwegię, Koreę, Turcję, Republikę Południowej Afryki). Po przeprowadzeniu analizy autorzy stwierdzili, że zasady dobrego rządzenia sformułowane w wymienionych krajach oraz przez ONZ i Unię Europejską mogą obejmować: zapewnienie realizacji interesu publicznego, „reżim” godności, lojalność polityczną, transparentność, neutralność, efektywność, rozliczalność oraz rządy prawa. Takie zestawienie ma wadę polegającą na braku rozłączności proponowanych cech. Przykładowo, jak stwierdzają autorzy, zapewnienie realizacji interesu publicznego odbywa się poprzez transparentność, efektywność, demokrację i rządy prawa, a na „reżim” godności składają się również między innymi rządy prawa i transparentność.

Uproszczoną analizę zasad dobrego rządzenia zawiera tabela 2, która przedstawia wszystkie zasady występujące w przytoczonych wcześniej definicjach instytucji ponadnarodowych.

Tabela 2. Identyfikacja zasad dobrego rządzenia w definicjach wybranych organizacji ponadnarodowych

Zasady dobrego rządzenia	Bank Światowy	Azjatycki Bank Rozwoju	Afrykański Bank Rozwoju	Organizacja Narodów Zjednoczonych	Unia Europejska	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
Zasada kontroli obywatelskiej	+	+	+	+	+	+
Zasada udziału obywateli	+	+	+	+	+	+
Zasada strategii działania instytucji publicznych				+		
Zasada sprawnego działania administracji	+			+	+	+
Zasada rządów prawa	+	+	+	+		+
				+		

Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, istnieją dwie zasady dobrego rządzenia, które wskazywane są przez wszystkie instytucje ponadnarodowe przywoływane w niniejszym artykule. Do tych zasad należy transparentność oraz rozliczalność. Zasady te można nazwać zasadami kontroli obywatelskiej, dlatego powinny się one znaleźć w zbiorze zasad dobrego rządzenia. Kolejna pod względem częstości występowania jest zasada praworządności; wraz z zasadami stabilności, zapobiegania korupcji oraz równości może być ona zaliczona do grupy szeroko rozumianych zasad rządów prawa. Następną zasadą, na jaką należy zwrócić uwagę, jest zasada partycypacji wraz z zasadami reagowania (responsywności) oraz dążenia do konsensusu. Zasadę tę można zaliczyć do zasad udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Ze względu na umiejscowienie koncepcji dobrego rządzenia w nurcie *public governance* (współrządzenia), zasady te należy również uznać za niezbędne dla tej koncepcji. Wskazywane przez Unię Europejską, ONZ oraz OECD zasady skuteczności oraz efektywności nazwać można zasadami sprawnego działania administracji. Można również uznać jako niezbędny komponent dobrego rządzenia na każdym szczeblu administracji publicznej. Wskazać należy też zasady spójności oraz wizji rozwoju mieszczące się w kategoriach strategii działania instytucji publicznych. Reasumując, zasady dobrego rządzenia sprowadzić można do zestawu pięciu kategorii, na które składają się: kontrola obywatelska, udział w sprawowaniu władzy, spójna wizja strategiczna, sprawność działania administracji oraz rządu prawa.

## 5. Zakończenie

W opracowaniu podjęto próbę skonstruowania unitarnej definicji pojęcia *good governance*, przy czym przyjęto założenie, że jest to koncepcja sprawowania rządów mieszcząca się w nurcie *public governance*. Ujednolicono również proponowane przez różne instytucje ponadnarodowe zasady dobrego rządzenia, sprowadzając je do grup wytycznych. Zastosowanie pewnego uproszczenia polegającego na syntezie tych zasad może być odebrane jako słabość wynikająca z braku precyzji na pewnym poziomie ogólności.

W przypadku operacjonalizacji koncepcji dobrego rządzenia wskazane wydaje się każdorazowe identyfikowanie zasad z perspektywy celów danej instytucji publicznej, a więc tworzenie unikalnych zestawów, opierających się jednak na wskazanych w opracowaniu grupach, tak aby uniknąć niebezpiecznej tendencji traktowania zasad dobrego rządzenia jako swego rodzaju kafeterii, z której dowolnie wybierać można jedne zasady, a inne pomijać.

## Literatura

- Bank Group Policy on Good Governance* [1999], African Development Bank, OCOD.
- Bollen K. [1993], *Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-national Measures*, „American Journal of Political Science”, vol. 37, nr 4, <https://doi.org/10.2307/2111550>.
- European Governance. A White Paper* [2001], Commission of the European Communities Brussels.
- Gerring J. [1999], *What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences*, „Polity”, vol. 31, nr 3, <https://doi.org/10.2307/3235246>.
- Gerschenkron A. [1962], *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gisselquist R.M. [2012], *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UNU-WIDER Working Paper nr 30.
- Good Governance: An Overview* [1999], International Fund for Agricultural Development, Rome.
- Governance and Development* [1992], World Bank, Washington, DC.
- Governance: Sound Development Management* [1999], Asian Development Bank.
- Haggard S. [1990], *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca.
- Hirst P. [2000], *Democracy and Governance* [w:] *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. J. Pierre, Oxford University Press, New York.
- Jessop B. [2007], *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2.
- Jørgensen T.B., Sørensen D.L. [2013], *Codes of Good Governance. National or Global Public Values?*, „Public Integrity”, Winter 2012–2013, vol. 15, nr 1, <https://doi.org/10.2753/pin1099-9922150104>.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* [2008], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Munshi S. [2004], *Concern for Good Governance in Comparative Perspective* [w:] *Good Governance, Democratic Societies and Globalization*, eds S. Munshi, P.A. Biju, Sage Publications, New Delhi.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* [2006], Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Public Governance Reviews Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico* [2010], OECD Publishing, Paris.
- Qudrat-I Elahi K. [2009], *UNDP on Good Governance*, „International Journal of Social Economics”, vol. 36, nr 12, <https://doi.org/10.1108/03068290910996981>.
- Rothstein B., Teorell J. [2008], *What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions*, „Governance”, vol. 21, nr 2, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>.
- Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study* [1989], World Bank, Washington, DC.

Szumowski W. [2012], *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 4 (13).  
*Webster's New Universal Unabridged Dictionary* [1979], Dorset and Baber, London.

## **An Attempt to Identify the Scope and Principles of Good Governance**

(Abstract)

The paper analyses ways of understanding good governance. The first part examines a number of definitions of the concept of good governance developed by multilateral organizations, national institutions and scientists. This is followed by a discussion of the criticism of good governance. The final section offers a universal definition of good governance and its constituent principles.

**Keywords:** good governance, codes of good governance, public governance, public administration.