

Beata Łopaciuk-Gonczaryk, Jan Fałkowski

Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządzenia z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego¹

Artykuł przedstawia dyskusję na temat koncepcji „dobrego rządzenia”, jej słabości i ograniczeń oraz obszarów, które, w kontekście oceny jakości rządzenia, mogą mieć istotne znaczenie. Przedstawione rozważania bazują na argumentach zaczerpniętych z nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, nowa ekonomia instytucjonalna, nowa ekonomia polityczna, teoria kapitału społecznego.

1. Wstęp

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem państwa stanowią niezwykle ważny obszar badawczy praktycznie wszystkich nauk społecznych, w tym i ekonomii. Literatura ekonomiczna podejmująca tę problematykę jest bardzo obszerna i wielowątkowa. Jednym z podstawowych tematów poruszanych przez ekonomistów w tym obszarze jest rola państwa w gospodarce i towarzyszące mu pytanie, na ile kierowanie poszczególnymi procesami gospodarczymi powinno pozostawać w gestii mechanizmów rynkowych, a na ile być domeną państwa. Naturalnym rozwinięciem tych dociekań stały się pytania o jakość rządzenia i optymalne mechanizmy koordynacji działań zbiorowych (*governance*). Istotne miejsce w tym nurcie badawczym zajęły rozważania na temat konkretnych kryteriów, których speł-

nienie gwarantowałyby wysoką jakość sprawowania władzy i pozwoliłyby określić rządy w danym kraju mianem ‘dobrych’ (*good governance*).

Problematyka związana z jakością rządów szczególnie silnie zaznaczyła się w dyskusjach poświęconych polityce rozwojowej oraz funkcjonowaniu administracji publicznej. W efekcie, koncepcja ‘dobrego rządzenia’ stała się istotnym elementem debaty zarówno w kręgach akademickich, jak i wśród przedstawicieli sektorów rządowego i pozarządowego. O jej popularności świadczyć może również wsparcie jej autorytetem ważnych instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy czy Komisja Europejska, które uczyniły ją ważnym punktem odniesienia zarówno w swoich dokumentach, jak i podejmowanych działaniach.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, można zakładać, że, nie tylko w warstwie retorycznej, z koncepcją ‘dobrego rządzenia’ wiąże się pewne nadzieje na zmianę sposobu myślenia o funkcjonowaniu państwa oraz realizacji zadań, które są przed nim stawiane. Warto zatem przyjrzeć się jej uważniej, tym bardziej, że pomimo niewątpliwych walorów wydaje się ona mieć również wiele poważnych słabości. Taki też cel przyświeca niniejszemu tekstowi. W centrum uwagi znajdują się tu przede wszystkim podstawowe mankamenty związane z tą koncepcją. Decyzję o takim zogniskowaniu dyskusji tłumaczyć można

Centre for Economic Analyses of Public Sector, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, bgonczaryk@wne.uw.edu.pl; jfalkowski@wne.uw.edu.pl

¹ Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu badawczego NN112118239: „Jakość rządzenia i poprawa efektywności zarządzania środkami publicznymi: konceptualizacja, pomiar i instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki i realizowanego na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

następująco. Po pierwsze, zachowanie symetrii przy opisie mocnych i słabych stron idei dobrego rządzenia wymagałoby znacznie dłuższego opracowania. Po drugie, można odnieść wrażenie, że zalety tej koncepcji są dość powszechnie znane, o czym świadczyć może chociażby jej popularność. Skupienie się zatem na jej niedoskonałościach wydaje się bardziej interesujące. Prezentowane opracowanie stara się także wskazać kilka ważnych obszarów, które choć mogą mieć istotne znaczenie w kontekście oceny jakości rządzenia, to nie do końca zdają się znajdować odzwierciedlenie w kryteriach definiujących omawianą tu koncepcję.

Przedstawiane argumenty zaczerpnięte zostały z dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), nowej ekonomii politycznej (NEP) oraz teorii kapitału społecznego (TKS). Wybór tych trzech nurtów badawczych, jako punktu odniesienia dla prowadzonej dyskusji, uzasadniać można tym, że każdy z nich blisko związany jest czy to ogólnie z problematyką funkcjonowania państwa, czy też z poszczególnymi elementami składającymi się na ideę *good governance*. Co istotne, rozwijane w ramach tych nurtów teorie pozwalają zwrócić uwagę na te aspekty związane z procesem sprawowania władzy, które wydają się umykać z pola widzenia określonego zestawem kryteriów dobrego rządzenia.

Wedle najlepszej wiedzy autorów spojrzenie na problem dobrego rządzenia pod tym kątem nie było szeroko stosowane, zwłaszcza w polskiej literaturze². Nowa ekonomia instytucjonalna mimo, że powszechnie wykorzystywana do analizy problemu transformacji systemowej (zob. np. Godłów-Legiedź 2005; Brzozowski i in. 2006), w niewielkim stopniu wykorzystywana była w dyskusji nad jakością rządzenia. Ta ostatnia, jeśli już była analizowana, to raczej przez pryzmat teorii grup interesu czy teorii pogoni za rentą polityczną (Wilkin 2005; Zybortowicz, Pilitkowski, 2009). Podobnie rzecz się ma z no-

wą ekonomią polityczną czy teorią kapitału społecznego, które, choć stosowane do analizy rozlicznych problemów ekonomicznych (zob. m.in. Metelska-Szaniawska, Milczarek 2005; Wilkin 2004; Łopaciuk-Gonczaryk 2011; Fedyszak-Radziejowska 2006), znacznie rzadziej wykorzystywane były jako punkt odniesienia w rozważaniach na temat dobrego rządzenia.

Warto w tym miejscu podkreślić, że poniższy tekst w żadnym wypadku nie stanowi próby kompleksowej analizy tego, w jaki sposób każdy z tych trzech nurtów z osobna lub wszystkie razem mogą zmienić czy wzbogacić postrzeganie koncepcji dobrego rządzenia. Takie bowiem ujęcie wymagałoby znacznie szerszego opracowania. Prezentowane rozważania są raczej zbiorem paru uwag, które, bazując na tych trzech nurtach, mają pokazać podstawowe słabości owej koncepcji. Przy okazji, tekst ten może służyć wskazaniu kilku teorii, które mogą być wykorzystane do dalszych, bardziej pogłębionych opracowań na ten temat. Trzeba również wspomnieć, że wybrane przez nas nurty w żadnym razie nie wyczerpują zbioru teorii i podejść użytecznych przy patrzeniu na problem funkcjonowania państwa i jakości rządzenia. Teorie: wyboru publicznego, pogoni za rentą czy kontraktu, które albo całkowicie pomijamy, albo odnosimy się do nich wyłącznie w sposób pośredni, mogą posłużyć tu za przykłady. Ponadto w literaturze przedmiotu znaleźć można wiele ciekawych opracowań poświęconych problematyce dobrego rządzenia wywodzących się z odmiennych nurtów badawczych i odwołujących się do dorobku czy to nauk prawnych, socjologii, politologii, zarządzania publicznego, czy też ekonomii złożoności (zob. np. Izdebski 2007; Giza-Poleszczuk 2007; Herbst 2008; Grosse 2009; Hausner 2008; Hardt 2012, 2013). Prezentowany tekst może być zatem postrzegany jako próba uzupełnienia istniejących prac o spojrzenie z nieco odmiennego punktu widzenia. Wreszcie należy wyraźnie zaznaczyć, że koncepcja dobrego rządzenia nie jest statyczna i w pewnym stopniu ewoluuje czy to w odpowiedzi na zmieniające się warunki geopolityczne, czy to w interakcji z nowymi osiągnięciami nauk społecznych. Jeśli weźmiemy to pod uwagę, niniejsze opracowanie wpisuje się w nurt dyskusji na temat kierunku i zakresu tej

² Warto jednak w tym miejscu wspomnieć o pracach analizujących okres transformacji (zob. np. Balcerowicz 1997) czy też poświęconych procesom integracji z Unią Europejską (zob. np. Hausner, Marody 2000), które w sposób mniej lub bardziej bezpośredni dotyczyły tej tematyki. W pewnym stopniu lukę tę pozwalają uzupełnić również poświęcone Polsce pozycje w literaturze zagranicznej (zob. np. Sachs 1993; EBRD 2000).

ewolucji, odwołując się do wybranych teorii ekonomicznych.

Struktura prezentowanego opracowania wygląda następująco. Kolejna część przedstawia krótką dyskusję na temat definicji koncepcji dobrego rządzenia, budując jednocześnie tło dla dalszych rozważań. W następnych częściach zaprezentowano jej podstawowe braki i słabości. Punktem wyjścia do tych rozważań są argumenty zaczerpnięte z dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej. W dalszej kolejności przedstawiono argumenty nawiązujące do osiągnięć nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego. Pracę kończy krótkie podsumowanie.

2. Definicja dobrego rządzenia

Termin „dobre rządzenie” (*good governance*), mimo że niezwykle popularny i szeroko stosowany, nie ma jednej definicji i brak jest konsensusu odnośnie do tego, co dokładnie znaczy i do czego się konkretnie odnosi. Bob Jessop (2007) upatruje przyczyn takiego stanu rzeczy m.in. w tym, że dobre rządzenie używane jest równoległe jako paradygmat nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczno-polityczny. Jak dodaje Tomasz G. Grosse (2009), ten praktyczno-polityczny wymiar pojęcia *good governance* pozwala widzieć je w kategoriach narzędzia wywierania „miękkiego” wpływu ekonomicznego i politycznego na kraje rozwijające się zarówno przez organizacje międzynarodowe, jak i różne rządy, przede wszystkim krajów zachodnich (ibidem, s. 118–120). Podobny pogląd przedstawia Martin Doornbos (2003), który traktuje dobre rządzenie jako swoiste słowo-wytrych mające służyć realizacji wielu celów, w tym dotyczących sfery politycznej. Popularność, jaką pojęcie to zdobyło sobie z początkiem lat 90., Doornbos wiąże z wymaganiami instytucjonalnymi stawianymi przez społeczność międzynarodową krajom, którym udzielana była pomoc rozwojowa. Dużą rolę w tym względzie odegrał zwłaszcza Bank Światowy. To właśnie ta instytucja wprowadziła w latach 90. to pojęcie do swoich dokumentów i programów, w celu poprawy skuteczności prowadzonych przez siebie akcji pomocowych w krajach rozwijających się. Co warte jednak podkreślenia, z czasem koncepcja ta przestała dotyczyć tylko

programów pomocowych, ale zaczęła być stosowana w celu: „systematycznego poprawiania zdolności administracji publicznej (także w krajach wysoko rozwiniętych) do skutecznego realizowania polityk publicznych” (Grosse 2009, s. 113). W ten sposób zyskała swego rodzaju uniwersalny wymiar i być może tym należy tłumaczyć jej obecną popularność.

W niniejszej pracy odwołujemy się do definicji dobrego rządzenia przyjętej przez polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Koncepcja... 2008*). Co warte jednak podkreślenia, jest ona bardzo zbliżona do stosowanej w Unii Europejskiej (zamieszczonej w *Białej Księdze na temat europejskiego zarządzania [European Governance... 2001]*) i w dużej części przypomina tę stosowaną przez Bank Światowy (Kaufmann, Kraay 2008; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2009). Wszystkie te definicje opierają się na zestawie uniwersalnych zasad dobrego rządzenia, natomiast różnice pomiędzy definicją MRR (i niemal identyczną UE) a definicją BŚ polegają na różnym doborze kryteriów uznanych za kluczowe³.

Według stanowiska MRR dobre rządzenie rozumiane jest jako: **„sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”** (*Koncepcja... 2008*, s. 9). **Otwartość** to inaczej **przejrzystość**, polegająca na publicznym, szerokim dostępie do informacji na temat planowanych i zrealizowanych działań rządu i administracji. Wiąże się ona również z kontrolą korupcji, a w szczególności wdrażaniem mechanizmów antykorupcyjnych łączących się z przejrzystymi zasadami funkcjonowania administracji. Przez **partnerstwo** rozumie się **partycypację społeczną** w zakresie sprawowania władzy, możliwą dzięki istnieniu odpowiednich instytucji wspierających i stymulujących współdziałanie podmiotów społecznych z administracją i rządem; a także dzięki zapewnieniu, że administra-

³ Warto zatem zaznaczyć, że uwagi, które sformułowano poniżej, odnoszą nie tylko do podejścia stosowanego w MRR, lecz również do podejść mu pokrewnych, w tym używanego przez badaczy związanych z Bankiem Światowym.

cja ma kompetencje do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych. **Rozliczalność** oznacza możliwość pociągnięcia sprawujących władzę do **odpowiedzialności** za prowadzone polityki publiczne. Przyjmuje się, że powinna ona bazować przede wszystkim na mechanizmach funkcjonujących w ramach systemów demokratycznych. Z kolei **skuteczność i efektywność** odnoszą się do rezultatów realizacji zadań państwa. Skuteczność oznacza wykonywanie właściwych zadań, efektywność zaś gwarantuje odpowiedni stosunek nakładów do wyników. Ważna jest także sprawność w tym zakresie, rozumiana jako brak niepotrzebnej zwłoki. Zwraca się także uwagę na potrzebę decentralizacji zarządzania i delegowania niektórych zadań na szczeble lokalne, w celu zapewnienia większej efektywności ich realizacji (por. zasada subsydiarności). Natomiast **spójność** (koherencja) odnosi się do **koordynacji** różnych działań i funkcji państwa⁴.

Definicja bazująca na tych sześciu kryteriach bezsprzecznie odwołuje się do podstawowych wymiarów funkcjonowania państwa. Zwraca również uwagę na niezwykle ważne aspekty związane ze sposobem sprawowania władzy. To, co wydaje się tu szczególnie ważne, to fakt, że koncepcja ta stara się łączyć w sobie różnorakie kwestie natury społecznej i nie opiera się wyłącznie na kryterium efektywnościowym. Co więcej, pozwala ona zauważyć, że funkcjonowanie państwa jest pochodną interakcji między elitami, administracją oraz resztą społeczeństwa. Te zaś wymagają stworzenia odpowiednich warunków, aby zachowania kooperacyjne przeważały nad oportunistycznymi. Nie zmienia to jednak faktu, że pomimo posiadania wielu zalet spojrzenie na kwestię jakości rządzenia przez pryzmat wymienionych wyżej kryteriów wydaje się mieć szereg istotnych słabości i pomija sporo ważnych zagadnień. Teza ta rozwinięta jest w dalszej części artykułu. Na jej poparcie przytoczono argumenty zaczerpnięte z dorobku kolejno nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), nowej ekono-

mii politycznej (NEP) oraz teorii kapitału społecznego (TKS).

3. Podstawowe słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle badań nowej ekonomii instytucjonalnej

Uwarunkowania czasu i miejsca

Gdy patrzy się na koncepcję dobrego rządzenia z perspektywy NEI, uwagę zwraca fakt, że koncepcja ta w zaskakująco małym stopniu pozwala na uchwycenie dynamicznych aspektów rządzenia. Skłania ona bowiem do przekonania, że wypełnienie wymienionych kryteriów (nie wnikając już w problem, ile ich być powinno i jakie konkretne kryteria winny zostać uwzględnione) pozwoli uznać rządy w danym kraju za dobre. Problem, jaki się tu jednak pojawia, jest taki, że sprawowanie rządów można widzieć w kontekście ciągłej adaptacji do zmieniającego się otoczenia (zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym). To zaś każe powątpiewać, na ile zamknięty zbiór kryteriów może stanowić przepis na dobre rządzenie, zwłaszcza gdy nie odwołuje się on w żaden sposób do konkretnych okoliczności, w jakich może odbywać się sprawowanie władzy. Warto tu bowiem podkreślić, iż koncepcja dobrego rządzenia zupełnie abstrahuje od lokalnych uwarunkowań, w jakich dokonuje się proces wyłaniania, realizowania oraz wymiany rządów. To zaś stoi w całkowitej sprzeczności z postulatami formułowanymi na bazie dorobku NEI. Te ostatnie wyraźnie zwracają uwagę na fakt, że wszelkiego rodzaju rozwiązania instytucjonalne, na których przecież opiera się koncepcja dobrego rządzenia, muszą być dostosowane do konkretnych uwarunkowań miejsca i czasu (Rodrik 2007).

Dla wzmocnienia tego argumentu zadać można następujące pytania: czy tak samo ocenialibyśmy zasadność wypełnienia powyższych kryteriów w czasie wojny, jak w czasie pokoju? Czy tak samo ocenialibyśmy zasadność ich wypełnienia w okresie względnego spokoju na rynkach, jak w czasie kryzysu finansowego? Niedawny przykład borykającej się z problemami finansów publicznych Grecji, gdzie decyzja o przeprowadzeniu referendum w sprawie przyjęcia bądź od-

⁴ W niniejszym opracowaniu zostały zasygnalizowane wyłącznie najważniejsze cechy przedstawionych wyznaczników dobrego rządzenia. Szerszą charakterystykę wymienionych jego elementów znaleźć można np. w: Grosse 2009.

rzucenia pakietu ratunkowego wzbudziła całkowicie skrajne reakcje, dobitnie pokazuje, że warunek oparcia decyzji rządzących na mechanizmach partycypacji społecznej niekoniecznie musi być widziany jako element dobrego rządzenia. Wręcz przeciwnie, w dobie kryzysu finansowego decyzja o przeprowadzeniu referendum, przynajmniej przez część, jeśli nie większość, obserwatorów, odebrana została jako skrajnie nieodpowiedzialna. Pytanie, które się tu nasuwa, jest następujące: czy w ten sam sposób obserwatorzy ci oceniliby podobną decyzję (zasięgnięcia opinii społeczeństwa w danej sprawie), gdyby kryzysu finansowego nie było? Podobne wątpliwości nasuwają się również, kiedy zaczniemy się zastanawiać, na ile zestaw powyższych kryteriów bierze pod uwagę okoliczności miejsca, w jakich dokonuje się proces rządzenia. Dla zilustrowania tych wątpliwości można zadać następujące pytanie: czy obserwatorzy krytycznie oceniający decyzję o greckim referendum oceniliby ją tak samo, gdyby zapadła ona w Niemczech bądź we Francji? Te i podobne wątpliwości stawiają pod znakiem zapytania to, na ile stworzenie uniwersalnego zestawu kryteriów, który miałby służyć optymalizowaniu działań władzy w różnych kontekstach, jest w ogóle możliwe.

Elastyczność mechanizmów koordynacji

Biorąc pod uwagę, że zbiór potencjalnych działań rządu oraz ich efekty będą w dużej mierze pochodną warunków czasu i miejsca, sprawowanie władzy i rozwiązywanie konkretnych problemów państwa wymagają elastyczności w doborze odpowiednich mechanizmów adaptacyjnych/koordynacyjnych. W tym kontekście, parafrazując Friedricha Hayeka (1945), można stawiać tezę, że dobre rządzenie powinno być widziane jako dobór optymalnej formy adaptacji do zaistniałych aktualnie okoliczności. To, na co warto zatem zwrócić uwagę, to fakt, że idea dobrego rządzenia (bazująca na wymienionym wcześniej zestawie kryteriów) praktycznie w żaden sposób nie odnosi się do kwestii ewentualnej elastyczności przy wyborze odpowiednich mechanizmów koordynacyjnych.

W tym kontekście spojrzenie z perspektywy NEI może wydać się szczególnie użyteczne. Mechanizmy koordynacji działań zbiorowych

stanowią bowiem jeden z głównych przedmiotów badań tego nurtu. NEI wyróżnia dwa podstawowe mechanizmy koordynacji: rynkowy i hierarchiczny (Williamson 1975). Pomiędzy nimi występują jeszcze pośrednie formy zwane hybrydowymi, które pozwalają na elastyczne dostosowanie się do obowiązującej sytuacji poprzez mieszanie w różnych proporcjach rozwiązań przypisywanych tym dwóm podstawowym strukturalom regulacyjnym (*governance structures*). Najogólniej rzecz ujmując, w ramach struktury rynkowej koordynacja jest spontaniczna i oparta na silnych bodźcach ekonomicznych. W ramach struktury hierarchicznej natomiast bodźce są słabsze, a koordynacja odbywa się za pośrednictwem kontroli administracyjnej (biurokratycznej)⁵.

Bezpośrednie nawiązanie do koncepcji mechanizmów koordynacji w kontekście analizy dobrego rządzenia znaleźć można m.in. u Jessopa (2007), choć autor ten czerpie raczej z dorobku nauk politycznych aniżeli ekonomii. Rozróżnia on trzy mechanizmy: koordynację poprzez **wymianę** (np. rynek), koordynację przez **władzę** (np. firma, organizacja lub państwo) oraz koordynację przez **samoorganizację** (np. wynegocjowane porozumienie lub horyzontalne sieci). Zwraca też uwagę, że obecna popularność koncepcji dobrego rządzenia wiąże się z rozczarowaniem ułomnościami rynku i państwa, a także z możliwościami wyboru wyłącznie pomiędzy mechanizmami rynkowymi i imperatywnymi. Według niego **dobre rządzenie**: „wymaga, aby zakres rynkowych mechanizmów i użycia formalnej władzy był podporządkowany – jak to tylko możliwe – formom współzarządzania zorientowanym na równowagę efektywności, skuteczności i demokratycznej odpowiedzialności (...)” (ibidem, s. 22). Na ile mechanizmy współrządzenia są warunkiem *sine qua non* dobrego rządzenia i na ile rządy opierające się wyłącznie na mechanizmach rynkowych i hierarchicznych mogą być uznane za dobre, pozostaje

⁵ Alternatywne spojrzenie, obok rynków i biurokracji, wyróżnia jeszcze koordynację za pomocą struktur klanowych (Ouchi 1980). W tych ostatnich nie występują ani silne bodźce ekonomiczne, ani kontrola biurokratyczna. Działają one natomiast w oparciu o wspólnotę celów i niski oportunizm.

kwestią otwartą. Nie ulega jednak wątpliwości, że podejście zaproponowane przez Jessopa stanowi dobry przykład tego, że koncepcja mechanizmów koordynacyjnych może z powodzeniem służyć za narzędzie opisu i wyjaśniania problemu dobrego rządzenia. Skorzystanie w tym względzie z dorobku NEI mogłoby z pewnością opis ten pogłębić i rozszerzyć o nowe wątki.

Znaczenie kosztów transakcyjnych

Nowa ekonomia instytucjonalna może również wzbogacić spojrzenie na problem jakości rządzenia o narzędzia pozwalające określić czynniki, które powinny decydować o wyborze tej czy innej formy koordynacji. Użyteczna w tym względzie może być zwłaszcza teoria kosztów transakcyjnych. Zgodnie z nią, zastosowanie konkretnego mechanizmu w danej sytuacji wiąże się z koniecznością poniesienia konkretnych kosztów transakcyjnych (Williamson 1975). W tym kontekście zatem, jednym z ważniejszych wyróżników dobrego rządzenia powinna być umiejętność doboru takiego mechanizmu koordynacji, który pozwoli minimalizować wspomniane koszty. Nawiązując do przykładu greckiego referendum – ocena jakości rządów z tej perspektywy wymagałaby zestawienia ze sobą kosztów zorganizowania referendum (z uwzględnieniem potencjalnej reakcji rynków finansowych oraz kosztów osiągnięcia konsensusu przy udziale różnorodnych partnerów społecznych) z kosztami ewentualnego kontestowania przez społeczeństwo decyzji podejmowanych z pominięciem konsultacji społecznych. Choć wśród składników dobrego rządzenia jest kryterium efektywności, które bierze pod uwagę stosunek wyników do nakładów, to spojrzenie na tę koncepcję przez pryzmat doboru mechanizmu koordynacyjnego, optymalizującego poziom kosztów transakcyjnych, wydaje się podejściem odmiennym i zdecydowanie wartym pogłębienia. Zwraca bowiem uwagę na kategorię kosztów, które często wymykają się standardowym analizom kosztów i korzyści (np. czasu poświęconego na przygotowanie i poprowadzenie negocjacji). Ponadto dostarcza narzędzi do oceny trafności wyboru sposobu podejmowania decyzji, co wydaje się szczególnie istotne z punktu widzenia oceny jakości funkcjonowania państwa.

Innym aspektem, który warto w tym miejscu wziąć pod uwagę, jest specyfika zasobów zaangażowanych w swoistą transakcję dokonującą się między sprawującymi władzę a społeczeństwem. Jak zaznacza Oliver E. Williamson (1975), to właśnie stopień wyspecyfikowania (unikatowości) zasobów będzie decydujący dla wyboru optymalnego mechanizmu koordynacji, a tym samym dla uzyskania optymalnego poziomu kosztów transakcyjnych, które będą tej transakcji towarzyszyć. Kluczowe w tym względzie są przede wszystkim: jakość elit politycznych, łatwość, z jaką można dokonać ich wymiany, poziom partycypacji wyborczej, jak również zaufanie społeczeństwa do władzy i stopień jej legitymizacji. Co warte podkreślenia, właściwie żaden z tych aspektów nie jest brany pod uwagę w kryteriach definiujących koncepcję dobrego rządzenia⁶.

Różne poziomy analizy instytucji

Kolejna uwaga, jaka się nasuwa, gdy patrzymy na koncepcję dobrego rządzenia z perspektywy NEI, nawiązuje do schematu Williamsona (2000), na którym przedstawia on cztery podstawowe poziomy analizy społecznej. Są to: 1) poziom społecznego zakorzenienia (*social embeddedness*) gdzie podstawową rolę odgrywają instytucje nieformalne (przyzwyczajenia, tradycje, normy społeczne); 2) poziom otoczenia instytucjonalnego (*institutional environment*), który tworzą instytucje formalne zawarte w prawie; 3) poziom instytucji/mechanizmów koordynacyjnych (*governance*), gdzie następuje dopasowanie struktur zarządzania do cech zawieranych transakcji; oraz 4) poziom, na którym dokonuje się alokacja zasobów i ustalają się ceny/iłościami (*resource allocation*) (zob. Williamson 2000, s. 596–598). W odniesieniu do tego schematu warto podkreślić, iż poszczególne kryteria wymienione w definicji dobrego rządzenia odwołują się pośrednio lub bezpośrednio do różnego rodzaju instytucji – nie tylko koordynacyjnych (obecnych na poziomie 3.), lecz również do szeregu instytucji nieformalnych (poziom 1.) i formalnych (poziom 2.). Dla przykładu, funkcjonowanie mechanizmów rozliczalności władzy będzie wymagać dostosowania

⁶ Wyjątkiem może tu być partycypacja wyborcza, którą można widzieć jako przejaw partycypacji społecznej.

wań na poziomie 2. (stworzenia pewnych instytucji formalnych, np. reguł określających przebieg wyborów), ale realne oddziaływanie tych mechanizmów będzie zależne od nawyków i zwyczajów społecznych tworzących poziom 1. (bo to one wpływają np. na frekwencję wyborczą, poziom aktywności społecznej itp.). Spełnienie kryterium efektywności z kolei może wymagać nie tylko dostosowań na poziomie 4. (gdzie następuje wybór struktur produkcyjnych), lecz także zmian na poziomie 3. (wyboru odpowiedniego mechanizmu koordynacyjnego). Podobne obserwacje można przeprowadzić także dla pozostałych kryteriów. Jest to o tyle ważne, że przedstawiona na początku tekstu koncepcja dobrego rządzenia całkowicie pomija fakt, iż takie zależności między poszczególnymi poziomami instytucjonalnymi występują. W rezultacie możemy mieć sytuację, w której wprowadzenie reform implikujących zmiany na jednym z tych poziomów (np. zmianę konkretnej instytucji formalnej) będzie prowadzić do wyższej oceny jakości rządów, gdy tymczasem w rzeczywistości o żadnej zmianie jakościowej nie będzie można mówić z tego względu, że reformie tej nie towarzyszyły odpowiednie dostosowania na pozostałych poziomach instytucjonalnych. Dla przykładu, możemy sobie wyobrazić sytuację, gdy wprowadzamy ustawowy obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych (zmiana na poziomie 3.), co może spowodować uznanie, iż w danym kraju wypełniono – przynajmniej częściowo – wymóg oparcia procesu podejmowania decyzji o zasadę partycypacji społecznej. Jeśli natomiast zmianie tej nie towarzyszą zmiany na innych poziomach instytucjonalnych (np. na 1., gdzie tworzy się zwyczaj uczestniczenia w takich konsultacjach, czy na poziomie 2., który w dużym stopniu kształtować będzie jakość tych konsultacji), jakość rządów wcale nie musi ulec poprawie. W skrajnym przypadku można nawet założyć, że dopóki konsultacje społeczne są niskiej jakości, mogą służyć za przykrywkę dla działań władzy, które nie tylko z dobrym rządzeniem nie mają nic wspólnego, lecz są jego zaprzeczeniem⁷. Po raz kolejny warto podkreślić fakt, że definicja dobrego rzą-

dzenia bazująca na wymienionym wcześniej zestawie kryteriów aspekty te całkowicie pomija.

To, że wypełnienie kryteriów z definicji dobrego rządzenia będzie wymagać dostosowań na różnych poziomach instytucjonalnych, powoduje jeszcze jedną ważną konsekwencję. Poziomy te bowiem różnią się między sobą także czasem, jaki musi upłynąć, by zmiany w konkretnym typie instytucji mogły się dokonać. O ile bowiem na poziomie 4. zachodzą one w sposób ciągły, o tyle na poziomach wyższych zajmują, odpowiednio, kilka (poziom 3.), kilkadziesiąt (2.) czy nawet kilkaset lat (1.). To z kolei sprawia, że wypełnianie konkretnych kryteriów dobrego rządzenia może po pierwsze znacznie rozciągać się w czasie, a po wtóre – przebiegać szybciej lub wolniej w zależności od konkretnego kryterium. Przykładowo, można zakładać, że wypełnienie kryterium niewymagającego wprowadzania zmian w instytucjach nieformalnych będzie przebiegać szybciej aniżeli w przypadku kryterium, przy którym zmiany te są nieodzowne. To zaś nakazywałoby zastanowić się nad kolejnością wprowadzanych zmian/wypełnianych kryteriów. Co może zatem dziwić, przedstawiona tu koncepcja dobrego rządzenia w żadnym stopniu nie pozwala uwzględnić tego typu rozważań⁸.

Poziom rządzenia

Na koniec tej części warto wreszcie zauważyć, że spojrzenie na koncepcję dobrego rządzenia przez pryzmat NEI nakazywałoby, aby uwzględniała ona także zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi poziomami rządzenia: regionalnym (a także lokalnym), centralnym i ponadnarodowym. Pytanie, jakie się bowiem nasuwa, jest następujące: na ile kryteria dobrego rządzenia powinny być stosowane na poszczególnych poziomach rządzenia (podejmowania decyzji)? Przywołany wcześniej przykład Grecji – gdzie stykają się ze sobą mechanizmy koordynacji krajowe (nie tylko grecki, lecz również niemiecki czy francuski) i ponadnarodowe (unijny), ponownie posłuży za dobrą ilustrację problemów, z którymi możemy się tu spotkać.

⁷ Łączą się bowiem z takimi problemami, jak m.in. pogoń za rentą polityczną oraz realizowanie korzyści wąskich grup interesu.

⁸ Do kwestii kolejności wypełniania poszczególnych kryteriów wracamy jeszcze w części nawiązującej do dorobku NEP.

Powyższe spostrzeżenia z pewnością nie wyczerpują listy wątpliwości, które można by sformułować w odniesieniu do idei dobrego rządzenia, patrząc na nią z perspektywy NEI. Dowodzą one jednak wyraźnie, że nurt ten może być bardzo użyteczny w krytycznym spojrzeniu na tę koncepcję. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wiele przywołanych wyżej postulatów pojawiło się już w dyskusji dotyczącej problematyki dobrego rządzenia, chociaż w ramach nieco innej perspektywy badawczej. Przykładowo, Grosse (2009) zwraca uwagę na potrzebę dostosowania zasad *good governance* do kontekstu lokalnego i zauważa, że proces doskonalenia rządzenia jest długotrwały i niekoniecznie wymaga wprowadzania wszystkich zasad równocześnie. Do podobnych wniosków dochodzi również Łukasz Hardt (2012). W następnej części prezentujemy kilka uwag, które mogą uzupełnić dotychczasową dyskusję argumentami zaczerpniętymi z dorobku nowej ekonomii politycznej.

4. Podstawowe słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle badań nowej ekonomii politycznej

Kolejność realizowania poszczególnych kryteriów

Z punktu widzenia dorobku nowej ekonomii politycznej dyskusję na temat przedstawionej koncepcji dobrego rządzenia zacząć można od obserwacji, że nie bierze ona pod uwagę kolejności, w jakiej powinno się wypełniać zadane kryteria. Spostrzeżenie to jest zatem bardzo podobne do tego, które można formułować z pomocą argumentacji bazującej na osiągnięciach NEI. O ile jednak w tamtym przypadku chodziło o łatwość wypełniania danego kryterium, o tyle tu chodzi o sekwencję wprowadzanych zmian. Jak wskazały bowiem ostatnie prace powstałe w ramach NEP (zob. m.in. Giavazzi, Tabellini 2005), jednym z czynników o kluczowym znaczeniu dla wyników gospodarczych jest kolejność, w jakiej wdrażane są konkretne reformy⁹. Dobrym przy-

⁹ Warto tu zauważyć, że na podobne problemy związane z optymalną sekwencją reform zwracano również uwagę w dyskusji poświęconej transformacji systemowej w krajach postkomunistycznych.

kładem na poparcie tej tezy są badania wskazujące na to, iż państwa, które w pierwszej kolejności liberalizowały swoje gospodarki (otwierając je na handel z zagranicą), a dopiero później przechodziły proces demokratyzacji, odnotowywały wyższy wzrost gospodarczy, wyższą stopę inwestycji, niższą inflację oraz większą nadwyżkę budżetową niż kraje, które wprowadzały te reformy w odwrotnej kolejności (ibidem). Poprzez analogię można zatem się zastanawiać, na ile jakość rządów – nawet jeśli przyjmiemy, że może ona być wyrażona stopniem wypełnienia zaproponowanego zestawu kryteriów – zależy również od kolejności ich wypełniania.

Aby zilustrować problem, do jakiego może to nas prowadzić, warto przywołać następujący przykład. Przyjmując, że sześć wymienionych wcześniej kryteriów oznaczymy kolejno a, b, c, d, e, f, zasadne wydaje się postawienie następującego pytania: czy rządy w kraju, który wypełnił te kryteria w kolejności a, b, c, d, e, f, powinny być oceniane jako wyższej/niższej jakości niż w państwie, które wprowadziło je w kolejności a, c, b, d, e, f? Jak je oba oceniać na tle kraju, który zdecydował się przeprowadzić reformy w kolejności d, b, e, a, f, c? Poza tym wciąż aktualne pozostaje pytanie, jak porównać jakość rządów w państwach, które, choć nie wypełniły jeszcze wszystkich kryteriów, to wprowadziły odpowiednio reformy a, b, c; a, d, f oraz d, e, f.

Tempo realizowania poszczególnych kryteriów

Druga kwestia, na którą warto zwrócić uwagę, odwołując się do dorobku NEP, również odnosiła do spostrzeżenia poczynionego w nawiązaniu do nowej ekonomii instytucjonalnej i odnosi się do tempa wypełniania zadanych kryteriów. Podobnie jednak jak wcześniej, nacisk kładziony jest w tym wypadku na zupełnie inne aspekty. Z perspektywy NEI bowiem zasadniczą kwestią było zwrócenie uwagi na to, że czas potrzebny do wypełnienia danego kryterium dobrego rządzenia będzie zależał od tego, jakiego typu instytucje muszą ulec zmianie. Z punktu widzenia NEP natomiast rzeczą zasadniczą staje się podejście przyjmowane przez rządzących *a priori*, odnośnie do tempa wprowadzania zaplano-

wanych reform. Za przykład może tu posłużyć szeroka debata, która toczy się w literaturze na temat doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Chin – z jednej strony przedstawia się w niej argumenty wspierające tzw. terapię szokową (wedle której reformy powinny być przeprowadzane szybko i na dużą skalę), a z drugiej – argumenty przemawiające za bardziej umiarkowanym podejściem (gdzie reformy powinny być wprowadzane stopniowo i ze znacznie mniejszym rozmachem). Ze względu na ograniczoność miejsca nie ma możliwości gruntownego streszczenia tej dyskusji¹⁰, jednak warto wyraźnie zaznaczyć, że na zasadzie prostej analogii podobne rozumowanie, jak co do tempa przeprowadzania reform gospodarczych, można przeprowadzić w odniesieniu do wdrażania koncepcji dobrego rządzenia. W tym kontekście należałoby się zastanowić, na ile jakość rządów w danym kraju będzie zależeć nie tylko od wypełnienia poszczególnych kryteriów, lecz także od szybkości i zakresu zmian wprowadzanych w celu ich wypełnienia. Na uwypuklenie zasługuje fakt, że podobnie jak w przypadku wcześniejszych uwag przyjęcie przytoczonej wyżej definicji dobrego rządzenia nie pozostawia miejsca na tego typu rozważania.

Motywacje stojące za realizacją poszczególnych kryteriów

Kolejny ważny punkt, który umyka z pola widzenia, gdy patrzymy na jakość rządzenia przez pryzmat zestawu kilku kryteriów, odnosi się do motywacji, jakie mogą towarzyszyć wypełnianiu lub promowaniu tych kryteriów. W nawiązaniu do osiągnięć NEP warto zauważyć, że działania zmierzające do wypełnienia/promowania danego kryterium mogą być motywowane partycularnymi interesami klasy politycznej (zarówno tej, która stoi przed koniecznością realizacji konkretnych wymagań, jak i tej, która te wymagania formułuje). Jak wspomniano wcześniej, koncepcja dobrego rządzenia powstała jako zestaw dobrych praktyk, które mogłyby przyczynić się do poprawy jakości rządów w krajach rozwijających

się (celem zwiększenia efektywności pomocy rozwojowej i pobudzenia wzrostu gospodarczego). Nie można zatem wykluczyć, że sformułowano ją w taki sposób, by realizować interesy krajów udzielających pomocy rozwojowej i/lub poszczególnych grup społecznych/politycznych funkcjonujących w krajach, które tę pomoc otrzymują (zob. np. Jessop 2007; Grosse 2009). To oczywiście implikuje, że realizacja koncepcji dobrego rządzenia może prowadzić do poważnego konfliktu interesów czy to pomiędzy grupami w kraju, który stara się wypełnić zadane mu kryteria, czy też między krajem te kryteria wypełniającym i państwami oczekującymi, iż zostaną one wypełnione. W tym sensie koncepcja ta może być widziana jako narzędzie w walce politycznej zarówno w wymiarze krajowym, jak też międzynarodowym.

Jako ilustrację można tu ponownie przywołać przykład greckiego referendum. Decyzja o jego przeprowadzeniu z pewnością mogła być podyktowana rzeczywistą chęcią osiągnięcia opinii społeczeństwa i, w tym sensie, wzmocnienia legitymizacji działań rządu. Z drugiej strony jednak, inna interpretacja tego wydarzenia podpowiada, że decyzja ta była motywowana zwykłym politycznym koniunkturalizmem rządzących i miała na celu ocalić ich polityczne aspiracje, jeśli nawet nie w krótkim, to w długim okresie. W takim układzie odwołanie się do zasady współdziałania społeczeństwa w sprawowaniu władzy można widzieć w kategoriach narzędzia w walce z politycznymi oponentami. Patrząc na to z jeszcze innej perspektywy, moglibyśmy zauważyć, że decyzja o referendum była podyktowana chęcią wywarcia presji na przedstawicieli opinii międzynarodowej w celu uzyskania przez rząd grecki korzystniejszych zapisów w pakiecie ratunkowym.

Warto również pamiętać, że podobne rozumowanie można przeprowadzić także dla oceny postępowania krajów, które tak negatywnie przyjęły decyzje o przeprowadzeniu owego referendum. Pytanie, które tu warto zadać, brzmi następująco: w jakim stopniu stosunek klasy politycznej w tych krajach do decyzji greckiego rządu motywowany był rzeczywistą troską o losy greckiego państwa i społeczeństwa, a w jakim stanowił on wyraz zwykłego politycznego pragmatyzmu obliczonego na maksymalizację poparcia wyborców we własnym kraju?

¹⁰ Za przykład prac, które mogą stanowić dobre wprowadzenie do tej debaty, mogą posłużyć m.in.: Dewatripont, Roland 1992; Aghion, Blanchard 1994; Balcerowicz 1997.

Fakt, że koncepcja dobrego rządzenia może być wykorzystywana jako narzędzie walki politycznej, każe zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, a mianowicie na to, iż w bardzo dużym stopniu nacechowana jest ona normatywnie. Oparcie jej na zestawie kilku kryteriów, często przedstawianych jako uniwersalne i obiektywne, obraz ten fałszuje. Przykład greckiego referendum znowu może tu być pomocny. Nasuwa się pytanie, czy obserwatorzy negatywnie oceniający decyzję o przeprowadzeniu referendum podchodziliby do niej równie krytycznie, gdyby sondażowe wyniki odpowiadały ich preferencjom?

Argumenty te pozwalają rzucić na koncepcję dobrego rządzenia nowe światło. Każą one bowiem się zastanowić, na ile wypełnienie konkretnych kryteriów rzeczywiście może być widziane w kategoriach poprawy jakości rządów, a na ile należy je postrzegać w kategoriach realizacji interesów tej czy innej grupy.

Dobre rządzenie a siła państwa

Na koniec tej części pracy warto wspomnieć o tym, że nowa ekonomia polityczna pozwala zaoferować inne, komplementarne wobec koncepcji dobrego rządzenia, sposoby patrzenia na kondycję i funkcjonowanie państw. Jednym z nich jest bezsprzecznie zapożyczona od politologów koncepcja siły państwa. Za silne państwo uważa się takie, które jest w stanie dostarczyć swoim obywatelom odpowiednią podaż dóbr publicznych oraz zapewnić sprawny system egzekwowania kontraktów i wesprzeć tym samym działanie mechanizmu rynkowego. Pierwsza z tych funkcji wymaga sprawnego aparatu fiskalnego, druga natomiast – prawnego. Te dwa wymiary stanowią również podstawę definiowania pozostałych pojęć rozwijanych w ramach NEP, które mogą okazać się ciekawą alternatywą dla koncepcji dobrego rządzenia. Mowa tu o nieefektywności państwa (*state inefficiency*) (Besley, Persson 2011; Acemoglu i in. 2011), kruchości państwa (*state fragility*) (Besley, Persson 2011) czy jego niedoskonałości (*state failure*) (Bates 2008). Z uwagi na ograniczoność miejsca nie rozwijamy tu tych koncepcji. Każda z nich ma z pewnością zarówno wady, jak i zalety. Warto jednak wziąć pod rozwagę, na ile te alternatywne podejścia mogą uzupełnić czy skorygować nasz sposób myślenia

o państwie oparty wyłącznie na przywołanej na początku tekstu koncepcji dobrego rządzenia.

W kolejnej części pracy przechodzimy do krótkiego omówienia tego, w jaki sposób spojrzenie na koncepcję dobrego rządzenia może być wzbogacone przy wykorzystaniu teorii kapitału społecznego. Z uwagi na fakt, że jest on pojęciem wielowymiarowym i często rozumianym na różne sposoby, nasze rozważania rozpoczynamy od krótkiego wstępu definicyjnego.

5. Podstawowe słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle badań nad kapitałem społecznym

Definicja kapitału społecznego

Koncepcja kapitału społecznego intuicyjnie wydaje się czytelna i przemawiająca do wyobraźni, łącząc sferę ekonomiczną i społeczną oraz zwracając uwagę na korzyści płynące z występowania norm społecznych sprzyjających współpracy międzyludzkiej. Jednak gdy pojawia się potrzeba przedstawienia precyzyjnej definicji, okazuje się, że różni badacze, nie mówiąc już o praktykach (działaczach społecznych, politykach czy przedstawicielach administracji rządowej i samorządowej), co innego rozumieją pod pojęciem kapitału społecznego, w zależności od obszarów ich zainteresowań i przyjętego podejścia metodologicznego.

Szukając uogólnień, można wymienić dwa podstawowe nurty badawcze dotyczące tego zagadnienia. Pierwszy z nich czerpie inspirację przede wszystkim z prac Roberta Putnama (1993, 2000) i Francisa Fukuyamy (np. 1995), a także częściowo Jamesa S. Colemana (1990). Badania w ramach tego nurtu obejmują m.in. normy sprzyjające współpracy, zaufanie, a także społeczeństwo obywatelskie. Tego typu podejście stosowane jest zwłaszcza przy analizach rozpatrujących kapitał społeczny z punktu widzenia całych społeczeństw (perspektywa makro) lub społeczności lokalnych (perspektywa mezo). Drugi z nurtów badań nad kapitałem społecznym bazuje przede wszystkim na pracach Pierre'a Bourdieu (np. 1986)¹¹ i definiuje jako

¹¹ Pośród badaczy, rozumiejących pojęcie kapitału społecznego w sposób bliski Bourdieu i łączących go bez-

zasoby zakorzenione w sieciach społecznych. To podejście jest szczególnie często wykorzystywane przez badaczy analizujących kapitał społeczny na poziomie mezo i mikro, tzn. poprzez pryzmat korzyści osiągniętych przez organizacje lub jednostki funkcjonujące w powiązaniach z innymi¹².

Biorąc pod uwagę, że dobre rządzenie odwołuje się do sposobu sprawowania władzy w państwie, dyskusja o relacjach między tą koncepcją a kapitałem społecznym powinna być prowadzona przede wszystkim z perspektywy makro. To zaś, w zgodzie z definicjami przytoczonymi powyżej, niejako determinuje sposób postrzegania kapitału społecznego przez pryzmat norm społecznych, zaufania oraz społeczeństwa obywatelskiego. To ostatnie, za Markiem E. Warrenem (1999), definiujemy, odwołując się do wspomnianego wcześniej podziału mechanizmów koordynacji na rynek, przymus prawny (państwo) i stowarzyszenia (samoregulacja). Autor ten utożsamia społeczeństwo obywatelskie z trzecim z wymienionych mechanizmów, traktując je jako „domenę organizacji społecznych, w których dominuje dobrowolne stowarzyszenie się” (Warren 1999, s. 14). Dodając do tego perspektywę sieci społecznych, w skład społeczeństwa obywatelskiego wchodzi samoorganizujące się sieci, stworzone, aby realizować **cele publiczne**¹³.

Kapitał społeczny a dobre rządzenie – rozważania ogólne

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej definicje dobrego rządzenia oraz kapitału społecznego, elementem łączącym te dwa pojęcia jest bezsprzecznie idea „współrządzenia” oparta na partnerstwie i partycypacji społecznej w zakresie sprawowania władzy. Z jednej strony bowiem,

jest ona kluczowym elementem definicji dobrego rządzenia, z drugiej zaś, trudno wyobrazić sobie „jakościową” partycypację społeczną w sytuacji niedoboru kapitału społecznego. Można bowiem argumentować, że bez wzajemnego zaufania między poszczególnymi aktorami społecznymi (w tym między społeczeństwem a władzą), bez istnienia powszechnie akceptowanych i przestrzeganych norm społecznych, na których mogłoby się opierać działanie czy to rządzących, czy rządzonych, a wreszcie bez funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego realne współuczestnictwo aktorów pozarządowych w procesie sprawowania władzy nie będzie możliwe. W tym sensie kapitał społeczny, warunkując możliwość i jakość oddziaływania społeczeństwa na decyzje podejmowane przez rządzących, może być postrzegany jako istotny czynnik wpływający na jakość rządów w danym kraju.

W tym kontekście warto przywołać pracę Michaela Woolcocka (1998) analizującą zależność pomiędzy kapitałem społecznym a rozwojem gospodarczym. Autor ten wyróżnia dwa typy relacji społecznych: zakorzenione (*embedded*) i autonomiczne (*autonomous*); oraz dwa poziomy analizy: mikro i makro. Argumentuje on, że z punktu widzenia promowania rozwoju gospodarczego, na obu tych poziomach optymalne jest współwystępowanie obu typów relacji. Na poziomie mikro relacje zakorzenione są podstawą tworzenia silnych więzi społecznych w ramach wspólnot lokalnych. Relacje autonomiczne natomiast stanowią podstawę tworzenia sieci powiązań umożliwiających tym wspólnotom dostęp do zasobów zewnętrznych. Występując wspólnie, relacje te stwarzają warunki do rozwoju o charakterze oddolnym. Na poziomie makro z kolei współwystępowanie relacji zakorzenionych i autonomicznych sprzyja rozwojowi o charakterze odgórnym. Jego podstawą są dobrze funkcjonujące klasa polityczna i administracja publiczna: z jednej strony wyczulone na potrzeby poszczególnych grup społecznych i zawodowych, z drugiej – zdolne do przeciwstawiania się naciskom rozmaitych grup interesu dzięki silnemu etosowi służby dobru wspólnemu. Co ważne, według Woolcocka rozwój gospodarczy musi przebiegać jednocześnie jako proces oddolny i odgórny, a łącznikiem pomiędzy poziomem lokalnym i centralnym jest **społeczeństwo obywatelskie**.

pośrednio z problematyką sieci społecznych, znajdują się m.in.: Gargiulo, Benassi 2000; Lin 2001; Burt 2005.

¹² Szerszą dyskusję na ten temat znaleźć można w: Łopaciuk-Gonczaryk 2009.

¹³ Co istotne, zgodnie z tym ujęciem, do społeczeństwa obywatelskiego nie będą zaliczane sieci koncentrujące się wokół celów prywatnych ich członków (zarówno społecznych – np. sieć przyjaciół, jak i ekonomicznych – np. spółdzielnie).

W kontekście dyskusji o dobrym rządzeniu model ten zwraca uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, kapitał społeczny – rozumiany jako zasoby związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego – jest warunkiem *sine qua non* dla zaistnienia mechanizmu koordynacji działań podejmowanych oddolnie oraz działań podejmowanych odgórnie. Jeśli zatem za Jessopem (2007) przyjmiemy, że na dobre rządy powinno się patrzeć w kategoriach mechanizmów koordynacji, wówczas zależność między kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem można wyprowadzić wprost. Po drugie, Woolcock wyraźnie podkreśla, że sama sprawność administracji publicznej nie pozwoli na rozwój gospodarczy. Musi ona iść w parze ze współpracą pomiędzy sferą publiczną i prywatną przy silnym wsparciu istniejących norm i wartości społecznych, które zapewnią, iż współpraca ta będzie służyła dobru wspólnemu. Kapitał społeczny wpływa zatem na jakość rządu, kształtując w istotnym stopniu relacje między władzą a społeczeństwem. Poniżej podjęto próbę bardziej szczegółowego opisu tych powiązań.

Znaczenie kapitału społecznego dla różnych wymiarów dobrego rządu

Ciekawa perspektywa spojrzenia na zależności pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem wyłania się z prac Carlesa Boixa i Daniela N. Posnera (1998) oraz Marka E. Warrena (1999). Przedstawić ją można w kilku punktach.

Po pierwsze, kapitał społeczny ma znaczenie dla **otwartości** rządów. Stowarzyszenie się w ramach społeczeństwa obywatelskiego uczy obywateli kierowania się w swoich działaniach dobrem publicznym i w ten sposób buduje „cnoty obywatelskie” (zob. Boix, Posner 1998). Dzięki temu obywatele zaczynają się w ogóle interesować działaniami rządu i administracji z punktu widzenia interesu publicznego, co jest pierwszym krokiem do tego, by otwartość rządu miała jakiegokolwiek znaczenie. Ponadto, wzrost zainteresowania dobrem wspólnym u obywateli sprawia, że zaczynają oni wymuszać na rządzących większą przejrzystość dotyczącą sposobów wykonywania zadań publicznych. Co więcej, sieci

społeczeństwa obywatelskiego sprzyjają otwartości, gdyż pełnią funkcję komunikacji ważnych spraw publicznych nie tylko w ramach społeczeństwa obywatelskiego, lecz i pomiędzy społeczeństwem, państwem i rynkiem, co jest istotą, jak określa to Warren (1999), swoistej „społecznej infrastruktury sfery publicznej”.

Po drugie, niezwykle ważna jest relacja pomiędzy kapitałem społecznym a **partnerstwem**. Z argumentów przytoczonych przez Warrena (ibidem) można wnioskować, że dobre rządy, jeśli ma się opierać na partnerstwie, nie ma szansy istnieć bez społeczeństwa obywatelskiego. Jego sieci są partnerem dla państwa w ramach „współrządzenia”, a zarazem „szkołą”, w której jednostki zdobywają kompetencje przygotowujące je do udziału w sprawowaniu rządów, np. w ramach samorządów lokalnych. Kapitał społeczny, rozumiany jako zaufanie i zestaw pewnych norm społecznych, pomaga w budowaniu postaw kooperacyjnych, co sprawia, że idee partnerstwa mają większe szanse realizacji, a jednostki są bardziej skłonne do kompromisu i poszukiwania rozwiązań korzystnych społecznie, a niezgodnych z partykularnymi interesami (zob. Boix, Posner 1998).

Po trzecie, kapitał społeczny zapewnia lepszą **rozliczalność** władzy. Jednostki zorganizowane w ramach sieci społeczeństwa obywatelskiego mają większe możliwości kontrolowania władzy oraz większą siłę przetargową, by móc tę kontrolę faktycznie sprawować (zob. Warren 1999). Ponadto kapitał społeczny, przejawiający się internalizacją norm współpracy poprzez urzędników, sprawia, że administracja poczuwa się do odpowiedzialności za realizację swoich zadań (zob. Boix, Posner 1998).

Po czwarte, kapitał społeczny może prowadzić do zwiększania **efektywności i skuteczności** rządu. Sprzyja on obniżaniu kosztów transakcyjnych, gdy funkcjonujące normy społeczne i zaufanie ograniczają zachowania oportunistyczne oraz koszty monitorowania obywateli i urzędników (zob. ibidem). Co więcej, świadomi obywatele, angażujący się w sieci społeczeństwa obywatelskiego, potrafią lepiej wyartykułować swoje potrzeby i skuteczniej domagać się realizacji swoich interesów (ibidem). Dzięki temu wymuszają na elitach politycznych konieczność przykładania większej wagi do efektywnego zarządzania środkami publicznymi

oraz sprawiają, że rządzący będą lepiej znali potrzeby społeczeństwa, co powinno przełożyć się na podniesienie skuteczności podejmowanych przez nich działań.

Po piąte wreszcie, społeczeństwo obywatelskie sprzyja **spójności**, gdyż, szczególnie w przypadku obszarów trudnych do zarządzania w sposób biurokratyczny, stowarzyszenia mają zdolność zapewniania koordynacji działań i współpracy (zob. Warren 1999). Również normy społeczne i zaufanie, wpływające na lepsze funkcjonowanie biurokracji dzięki większemu zaangażowaniu urzędników i ich umiejętności współdziałania, sprawiają, że ta koordynacja jest łatwiejsza do osiągnięcia (zob. Boix, Posner 1998).

Kapitał społeczny a dobre rządzenie – kilka uwag dodatkowych

Powyżej starano się wskazać, w jaki sposób kapitał społeczny może wzmacniać, a nawet warunkować poszczególne filary, na których opiera się *good governance*. Taki punkt widzenia dość dobrze koresponduje z przekonaniem, że kapitał społeczny wspiera również wzrost i rozwój gospodarczy (np. Czapiński 2008). Często prowadzi ono do przyjęcia, że państwo powinno inwestować w kapitał społeczny poprzez bezpośrednie działania mające na celu włączanie obywateli w sprawowanie rządów np. za pośrednictwem konsultacji społecznych (zob. Theiss 2010).

Warto jednak zwrócić uwagę, że badania empiryczne skłaniają do zachowania dużej ostrożności, gdy chodzi o kierunek oraz rodzaj zależności między kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem. W szczególności przestrzegają przed próbami bezkrytycznego kopiowania rozwiązań mających zwiększyć zasoby kapitału społecznego, które z powodzeniem stosowano w innym kręgu kulturowym (zob. Zagata 2009). Poniżej przytoczymy kilka argumentów pozwalających uzasadnić to stwierdzenie.

Po pierwsze, opisane wyżej zależności między kapitałem społecznym a różnymi wymiarami dobrego rządzenia nie muszą zachodzić we wszystkich okolicznościach. Przykładowo, ciekawa wydaje się teza artykułowana przez Petera Evansa (1996), który stwierdza, że prorozwojowa synergia pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym

rządzeniem zachodzi szczególnie w społeczeństwach egalitarnych o dojrzałych biurokracjach. Tym samym warto się zastanawiać, na ile zależności między kapitałem społecznym i dobrym rządzeniem warunkowane są innymi czynnikami, np. poziomem rozwoju, stopniem homogeniczności społeczeństwa czy też jakością administracji publicznej.

Rozwijając tę myśl, trzeba zwrócić uwagę na argumenty wskazujące, że społeczeństwo obywatelskie wcale nie musi być niezbędne dla dobrego rządzenia, a czasem może mu szkodzić. Łączy się to z działalnością grup interesów i przewagą, jaką mają zorganizowane grupy nad resztą społeczeństwa¹⁴. Kluczowym aspektem będzie tu więc cel, którego osiągnięciu służyć mają zasoby kapitału społecznego oraz kontekst, w jakim mają one zostać użyte (zob. Lin 2001; Łopaciuk-Goncaryk 2009; Dasgupta 2005).

Po drugie, z punktu widzenia powyższych rozważań można też stawiać pytanie o to, na ile teza o synergii pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem bazuje *implicitie* na założeniu o synergii pomiędzy różnymi elementami tego drugiego. W sposób szczególny chodzi tu o pozytywny związek między zasadą partnerstwa a pozostałymi wymiarami dobrego rządzenia. Co za tym idzie, można pytać, czy „współrządzenie” zawsze musi służyć efektywności? Carew Boulding i Brian Wampler (2010) pokazują, że rządzenie oparte na partycypacji społecznej nie zawsze łączy się z wyższą efektywnością, nawet jeśli niesie za sobą inne korzystne efekty w postaci zwiększenia rozliczalności i mobilizacji społecznej¹⁵.

¹⁴ Dla przykładu, Indrajit Roy (2008) pokazał na podstawie danych zebranych w dwóch wiejskich regionach północnych Indii, że organizacje istniejące w ramach wspólnot lokalnych umieją wykorzystywać konflikty między elitami i forsować rozwiązania korzystne dla stosunkowo wąskich grup, z pominięciem interesów najbardziej potrzebujących.

¹⁵ Bazując na badaniach dotyczących wdrażania programów związanych z partycypacją społeczną na etapie tworzenia budżetów (*participatory budgeting*) w 220 miastach w Brazylii, autorzy ci stwierdzają, że programy te nie przełożyły się na mierzalne efekty w postaci polepszenia wskaźników dobrobytu. Warto się tu również zastanowić, czy partycypacja społeczna jest promowana w nadziei na zwiększenie efektywności i skuteczności rządzenia, czy też ma służyć jakimś innym celom lub jest sama w sobie uniwersalną wartością (zob. Herbst 2008).

Gdy mowa o wzajemnych związkach pomiędzy kapitałem społecznym a jakością rządzenia, warto odnieść się do jeszcze jednej, trzeciej kwestii. Można bowiem się zastanowić, na ile uargumentowana powyżej teza o kapitale społecznym jako warunku dobrego rządzenia wyczerpuje opis relacji zachodzących między tymi dwoma pojęciami. Pojawia się tu m.in. kwestia odwrotnej zależności i pytanie, czy nie powinniśmy patrzeć na dobre rządzenie przez pryzmat jego oddziaływania na obowiązujące normy społeczne, relacje pomiędzy poszczególnymi aktorami społecznymi czy też na kondycję społeczeństwa obywatelskiego.

Spoglądając z tej perspektywy, warto także rozważyć problem, na ile przejawy działania kapitału społecznego idą w parze z dobrym rządzeniem, a na ile są odpowiedzią na jego brak. W tym kontekście należałoby rozważyć, w jakim stopniu kapitał społeczny jest dobrem komplementarnym wobec dobrego rządzenia, a w jakim stopniu jego substytutem. Społeczeństwo obywatelskie może bowiem powstawać i funkcjonować w odpowiedzi na „złe rządzenie”. W takim układzie będzie ono pełniło funkcję substytucyjną wobec państwa. O ile istnieją przykłady pokazujące, że dobra publiczne mogą być efektywnie dostarczane w sposób oddolny (Ostrom 2000b), o tyle można się zastanawiać, czy obywatele powinni na przykład angażować się w budowę dróg, zamiast wykorzystywać swój czas i kompetencje na działalność produkcyjną w ramach konkurencyjnego rynku.

Trzeba również spytać o to, na ile kapitał społeczny, tradycyjnie traktowany jako zasób powstający w wyniku procesów oddolnych (np. Putnam 1993, 2000), może być tworzony w wyniku działań podejmowanych odgórnie, jako efekt świadomych kroków, które moglibyśmy łączyć z dobrym rządzeniem (zob. Ostrom 2000a¹⁶). Jeśli bowiem, jak to zostało pokazane wyżej, kapitał społeczny jest istotnym czyn-

nikiem wspomagającym realizację kryteriów dobrego rządzenia, to ograniczone możliwości kształtowania go w sposób odgórny mogą postawić pod znakiem zapytania zdolność państw do szybkiej poprawy jakości rządów. W tym kontekście warto odnieść się do badań wskazujących, że istotne znaczenie dla dobrego rządzenia mają te elementy kapitału społecznego, które wiążą się z mentalnością i kulturą. To zaś sprawia, że mogą one zmieniać się bardzo powoli i są niezwykle trudne do kształtowania w sposób bezpośredni (zob. Knack 2002). Z tego punktu widzenia należy rozważyć, czy zamiast prób wpływania na zwiększanie zaangażowania obywateli w organizacje społeczeństwa obywatelskiego i promowanie ich roli w procesie sprawowania rządów, ważniejsza nie jest poprawa jakości funkcjonowania instytucji politycznych, co w długim okresie pomaga budować w społeczeństwie zaufanie zarówno do władzy, jak i do współobywateli (zob. Kumlin, Rothstein 2005).

Reasumując, choć istnieje szereg argumentów pokazujących, że kapitał społeczny może w istotnym stopniu warunkować koncepcję dobrego rządzenia, zależność ta może przyjmować rozmaite formy. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, które z nich są najbardziej powszechne albo od czego zależy ich występowanie, wymaga dalszych badań.

6. Podsumowanie

W powyższym tekście podjęto próbę krytycznego spojrzenia na koncepcję dobrego rządzenia. Zaprezentowane argumenty bazowały na osiągnięciach trzech nurtów badawczych, które w istotnym stopniu kształtują obecną debatę ekonomiczną: nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), nowej ekonomii politycznej (NEP) oraz teorii kapitału społecznego (TKS). Wszystkie one wskazują, że problematyka, do której odwołuje się koncepcja dobrego rządzenia, nie może być analizowana bez uwzględnienia kontekstu, w jakim odbywa się sprawowanie władzy. Można zatem stawiać tezę, że uzależnianie oceny jakości rządzenia od wypełnienia kilku uniwersalnych kryteriów jest daleko niewystarczające.

Dorobek NEI zwraca przede wszystkim uwagę na konieczność analizowania dobrego rządzenia przez pryzmat lokalnych uwarunkowań,

¹⁶ Autorka ta pokazuje, że polityki rządowe nadmiernie „wyřęczające” obywateli mogą wyprzeć skłonności do samoorganizowania się i współpracy na rzecz dobra wspólnego. W tym kontekście warto się zastanawiać, jak bardzo stosowanie zasady współrządzenia i partycypacji społecznej może sprzyjać rozwojowi tych skłonności, a co za tym idzie, budowaniu kapitału społecznego.

elastycznego doboru różnych mechanizmów koordynacji, oraz czynników, które będą decydujące dla ostatecznego wyboru w tym względzie (np. rachunku uwzględniającego koszty transakcyjne). Z perspektywy NEP warto zauważyć, że wdrażanie postulatów dobrego rządzenia jest procesem dynamicznym i może przybierać różne formy, zarówno jeśli chodzi o kolejność realizowanych kryteriów, jak i czas poświęcony na ich realizację. Co więcej, koncepcja ta wiąże się często z realizacją określonych celów politycznych i stąd jej analiza nie może abstrahować od rozważań na temat powstawania oraz funkcjonowania określonych grup interesu. Co zaś dotyczy TKS, to warto zauważyć, że kapitał społeczny (postrzegany jako normy społeczne, zaufanie i sieci społeczeństwa obywatelskiego) wydaje się warunkować nie tylko partycypację społeczną i partnerstwo, lecz i wpływać w istotny sposób na inne elementy dobrego rządzenia: otwartość, rozliczalność, efektywność i skuteczność oraz spójność. Co warte jednak podkreślenia, zależność ta nie musi być jednokierunkowa, a synergia pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem nie musi zachodzić we wszystkich warunkach. Najważniejsze argumenty przytoczone w tekście podsumowuje tabela 1.

Przy wsparciu argumentów bazujących na dorobku tych trzech nurtów, w prezentowanym

tekście starano się pokazać, że na koncepcję dobrego rządzenia warto patrzeć nie jak na listę koniecznych postulatów, ale zbiór powiązanych obszarów wchodzących we wzajemne interakcje o charakterze dynamicznym. Co za tym idzie, w świetle wyżej przedstawionych argumentów, istota dobrego rządzenia wymaga szukania rozwiązań dostosowanych do kontekstu lokalnego i bieżących problemów, a sześć wymiarów warto traktować nie jako formalne warunki konieczne, lecz jak ważne obszary, w których obrębie powinno się szukać tych rozwiązań.

Spostrzeżenia przedstawione w tym tekście na pewno nie wyczerpują wszystkich wątpliwości, jakie można by wysunąć pod adresem koncepcji dobrego rządzenia – czy to z perspektywy NEI lub NEP czy TKS. Dalsze opracowania mogą z pewnością nie tylko poszerzyć przedstawione tu rozważania o nowe wątki, lecz również pogłębić tematy, które tutaj poruszono. Niniejsze opracowanie miało raczej służyć zasygnalizowaniu, że omówione pokrótce teorie mogą dostarczyć ciekawych narzędzi opisu i analizy tej koncepcji. W tym sensie można je traktować jako jeden z głosów w szerszej debacie na temat dobrego rządzenia. O tym, że warto ją toczyć, niech świadczy popularność, jaką koncepcja ta cieszy się wśród praktyków życia gospodarczo-politycznego. Jeśli ma ona rzeczywiście przyczynić się do

Tab. 1. Główne argumenty wskazujące na słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle NEI, NEP i TKS

NEI	NEP	TKS
<ul style="list-style-type: none"> • Różne okoliczności miejsca i czasu wymagają różnych recept, które ciężko wyprowadzić z uniwersalnego zestawu kryteriów. • Przy wyborze właściwych mechanizmów koordynacji trzeba wziąć pod uwagę koszty transakcyjne i specyfikę zasobów. • Różne zasady dobrego rządzenia odnoszą się do różnego typu instytucji, a co za tym idzie wypełnienie konkretnego kryterium dobrego rządzenia może prowadzić jedynie do pozornej poprawy jakości sprawowania władzy. • W zależności od typu instytucje te mogą zmieniać się w bardzo różnych horyzontach czasowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kolejność wypełniania poszczególnych kryteriów i ich tempo (kuracja szokowa czy ewolucyjna) mają znaczenie. • Sfera dobrego rządzenia łączy się z grą interesów politycznych państw i grup społecznych. • Koncepcja dobrego rządzenia może być w istotnym stopniu uzupełniona o rozważania towarzyszące takim pojęciom, jak: „siła państwa”, „państwo fasadowe”, „państwo nieefektywne”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Występowanie odpowiedniego poziomu kapitału społecznego może okazać się koniecznym fundamentem warunkującym powodzenie każdej z zasad dobrego rządzenia. • Zależności pomiędzy kapitałem społecznym i różnymi wymiarami dobrego rządzenia są złożone, mogą przebiegać w obu kierunkach, a istniejące korelacje nie muszą być zawsze dodatnie. • Trudno budować kapitał społeczny w sposób bezpośredni, a kopiowanie wzorców z innych kręgów kulturowych często okazuje się nieskuteczne.

Źródło: opracowanie własne.

podniesienia jakości sprawowania władzy, warto zadbać o to, by nie była stosowana bezrefleksyjnie, ale przy pełnej świadomości jej zalet i słabości.

Literatura

- Acemoglu D., Ticchi D., Vindigni A. (2011). „Emergence and persistence of inefficient states”, *Journal of the European Economic Association*, nr 9(2).
- Aghion P., Blanchard O. (1994). „On the speed of transition in Central Europe”, *NBER Macroeconomics Annual*, nr 9.
- Balcerowicz L. (1997). *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bates R.H. (2008). *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Besley T., Persson T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton University Press.
- Boix C., Posner D.N. (1998). „Social capital: Explaining its origins and effects on government performance”, *British Journal of Political Science*, nr 28.
- Boulding C., Wampler B. (2010). „Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being”, *World Development*, nr 38(1).
- Bourdieu P. (1986). „The forms of capital”, w: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Brzozowski M., Gierałtowski P., Milczarek D., Siwińska-Gorzela J. (red.) (2006). *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Burt R.S. (2005). *Brokerage and Closure. An introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Czapiński J. (2008). „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(4).
- Dasgupta P. (2005). *The Economics of Social Capital*, Working Paper. Cambridge: University of Cambridge.
- Dewatripont M., Roland G. (1992). „The virtues of legitimacy and gradualism in the transition to a market economy”, *Economic Journal*, nr 102.
- Doornbos M. (2003). „Good governance: The metamorphosis of a policy metaphor”, *Journal of International Affairs*, nr 57(1).
- EBRD (2000). *Transition Report 2000*. London: European Bank of Reconstruction and Development.
- Evans P. (1996). „Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, nr 24(6).
- Fedyszak-Radziejowska B. (2006). „Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania”, w: Szafranek K. (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie – społeczność lokalna – edukacja*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Fukuyama F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gargiulo M., Benassi M. (2000). „Trapped in your own net? Network cohesion, structural holes and the adaptation of social capital”, *Organization Science*, nr 11(2) (March-April).
- Giavazzi F., Tabellini G. (2005). „Economic and political liberalization”, *Journal of Monetary Economics*, nr 52.
- Giza-Poleszczuk A. (2007). „Dobre rządzenie i debata publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Godłów-Legiedź J. (2005). „Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej”, *Ekonomista*, nr 2.
- Grosse T. (2009). „Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski”, *Studia Polityczne*, nr 23; www.ceeol.com [dostęp: marzec 2012].
- Hardt Ł. (2012). *The Idea of Good (Enough) Governance. A Look From Complexity Economics*, Working Paper, nr 5(71). Faculty of Economic sciences, University of Warsaw; http://www.wne.uw.edu.pl/inf/wyd/WP/WNE_WP71.pdf [dostęp: marzec 2012].
- Hardt Ł. (2013). *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia* [w przygotowaniu].
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*. Friedrich Ebert Stiftung, Kraków: MSAP AE.
- Hayek F. (1945). „The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, nr 35(4).
- Herbst J. (2008). „O kategorii ‘responsywności’ władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(6).
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Jessop B. (2007). „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi

paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Kaufmann D., Kraay A. (2008). „Governance indicators: Where we are, where should we be going?”, *The World Bank Research Observer*, nr 23(1).

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2009). *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. The World Bank, Policy Research Working Paper 4978; <http://econ.worldbank.org> [dostęp: marzec 2012].

Knack, S. (2002). „Social capital and the quality of government: evidence from the States”. *American Journal of Political Science*, 46, 4, 772–785.

Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji (2008). Dokument przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, przedstawiony przez wiceminister Hannę Jahns na konferencji poświęconej wprowadzaniu zasady good governance w Polsce, 23 IX 2008 w Warszawie; http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/documents/koncepcja_good_governance.pdf [dostęp: marzec 2012].

Kumlin S., Rothstein B. (2005). „Making and breaking social capital: The impact of welfare state institutions”, *Comparative Political Studies*, nr 38.

Lin N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Łopaciuk-Gonczonek B. (2009). „Więzi społeczne, zaufanie i kapitał społeczny”, w: S. Golinowska, J. Wilkin, M. Bednarski, U. Sztanderska, M. Socha, B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Łopaciuk-Gonczonek B. (2011). „Kapitał społeczny firmy”, *Polityka Społeczna*, nr 7 (448).

Metelska-Szaniawska K., Milczarek D. (2005). „Reformy gospodarcze w krajach postsocjalistycznych w świetle badań ekonomii politycznej”, *Ekonomista* 3.

Mueller D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom E. (2000a). „Crowding out citizenship”, *Scandinavian Political Studies*, nr 23(1).

Ostrom E. (2000b). „Social capital: A fad or a fundamental concept?”, w: P. Dasgupta, I. Serageldin (red.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.

Ouchi W.G. (1980). „Markets, bureaucracies, and clans”, *Administrative Science Quarterly*, nr 25, w: M. Casson (red.), *The Theory of the Firm*. Cambridge: Edward Elgar.

Putnam R.D. (1993). *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

Putnam R.D. (2000). *Bowling alone: The Collapse and the Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rodrik D. (2007). *One Economics. Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Roy I. (2008). „Civil society and governance: (Re-) conceptualizing the interface”, *World Development*, nr 36(4).

Sachs J. (1993). *Poland's Jump to the Market Economy*. Cambridge: MIT Press.

Theiss M. (2010). „System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce”, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Warren M.E. (1999). *Civil Society and Good Governance*, Conference on Civil Society and Good Governance in the U.S., Center for the Study of Voluntary Organizations and Services, Georgetown University, June 4, 1999.

European Governance. A White Paper (2001)., Commission of the European Communities, Brussels, 25 July 2001; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf [dostęp: marzec 2012].

Wilkin J. (2004). „Ewolucja ekonomii politycznej i jej miejsce we współczesnej myśli ekonomicznej”, w: J. Wilkin (red.), *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?*. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.

Wilkin J. (2005). „Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wilkin J. (2012). *Teoria Wyboru Publicznego. Główne nurty i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

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

Williamson O.E. (2000). „The new institutional economics: Taking stock, looking ahead”, *Journal of Economic Literature*, nr 38(3).

Woolcock M. (1998). „Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, nr 27(2).

Zagata Z. (2009). „Kapitał społeczny w teorii i praktyce. Więcej pytań niż odpowiedzi”. w: E. Psyk-Piotrowska (red.), *Kapitał społeczny, partycypacja obywatelska, rozwój lokalny*. Łódź: Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego.

Zybertowicz A., Pilitowski B. (2009). „Polityczna pogonia za rentą; peryferyjna czy strukturalna pa-

tologia polskiej gospodarki”, w: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Good governance – a discussion from the perspective of new institutional economics, new political economy and social capital theory

The article discusses the concept of ‘good governance’, its weaknesses and limitations. It also tries to indicate those areas that might be of importance when making the assessment of the quality of governance. The ideas presented here are based on argumentation taken from new institutional economics, new political economy and social capital theory.

Keywords: good governance, new institutional economics, new political economy, social capital theory.