

Andżelika Mirska*

O pojęciu modernizacji w badaniach politologicznych

On the concept of modernization in political science research

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: modernizacja, modernizacja administracji publicznej, modernizacja państwa, modernizacja demokracji, polityka instytucjonalna, polityka administracyjna, Nowe Zarządzanie Publiczne, governance

Keywords: modernization, modernization of public administration, modernization of the state, modernization of democracy, institutional policy, administrative policy, New Public Management, governance

Abstrakt: Celem artykułu jest ukazanie zakresu pojęciowego oraz potencjału eksploracyjnego i eksplanacyjnego kategorii „modernizacja” dla aktualnie podejmowanych badań nad różnymi aspektami zmian zachodzących we współczesnym państwie, szczególnie w administracji publicznej. Systematyczna analiza w zakresie ewolucji ujęć teoretycznych fenomenu modernizacji oraz przegląd stanowisk badawczych ma na celu uporządkowanie dyskursu w tym obszarze oraz ukazanie możliwych pól badań mogących czerpać z dorobku teoretycznego studiów nad modernizacją.

Abstract: The purpose of the article is to depict the conceptual range as well as the exploratory and explanatory potential of the “modernization” category for the currently undertaken research on various aspects of changes occurring in the modern state, especially in public administration. A systematic analysis regarding the evolution of the theoretical approaches to the modernization phenomenon and a review of research positions is aimed

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0558-5354>, doktor, Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: amirska@uw.edu.pl

at organizing the discourse in this field as well as presenting possible research areas that may draw on the theoretical achievements of modernization studies.

Wprowadzenie

Pojęcie modernizacji (pozostając od lat 50. XX w. jedną z podstawowych kategorii badawczych wykorzystywanych przy prowadzeniu analiz dotyczących zmian zachodzących w państwie i społeczeństwie), co jakiś czas przeżywa okresy koniunktury i wzmożonego zainteresowania badaczy. Obecnie pojęcie modernizacji chętnie używane jest również przez politologów w celu eksploracji i eksplanacji projektów, procesów i skutków intencjonalnych, kompleksowych zmian zachodzących w administracji publicznej. Z uwagi na bogactwo koncepcji, ujęć teoretycznych i empirycznych z wykorzystaniem pojęcia modernizacji uzasadnione jest przeprowadzenie pogłębionej analizy źródeł i ewolucji znaczenia tego pojęcia, bowiem często używane jest ono swobodnie, bez głębszego namysłu nad jego istotą. Dla realizacji tego zamierzenia badawczego zastosowano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa, która stanowi sposób postępowania analitycznego zarówno wobec historycznego, jak i obecnego stanu stosowania kategorii modernizacji w badaniach naukowych. W tym przypadku metoda ta ma charakter heurystyczny, tzn. może stanowić punkt wyjścia i podstawę dla politologicznych analiz procesów modernizacyjnych zachodzących we współczesnym państwie.

Pojęcie modernizacji

Odpowiedź na pytanie, co politolog rozumie pod pojęcie modernizacji i w jaki sposób eksplikuje procesy modernizacji, nie jest zadaniem łatwym. Szukając właściwej ścieżki konceptualizacji tego pojęcia w perspektywie analizy przewartościowań, które dokonały się w systemie administracji publicznej we współczesnym państwie napotkamy na szereg różnych definicji i podejść teoretycznych, bowiem *modernizacja pozostaje jednym z najbardziej intensywnie dyskutowanych pojęć nauk społecznych, co najmniej od siedemdziesięciu lat*¹. W trakcie kolejnych faz dyskusji nauko-

¹ T. Mergel, *Modernisierung*, w: Europäische Geschichte Online (EGO), Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz 2011-04-27. URL: <http://www.ieg-ego.eu/mergelt-2011-de> URN: urn:nbn:de:0159-20110201116 (15.05.2021).

wej zastosowanie tego terminu zmieniało się. Należy również odróżnić pojęcie modernizacji od rozwoju teorii modernizacji².

Modernizacja pozostaje jednym z tych pojęć, które funkcjonując w języku potocznym posiadają określone słownikowo szerokie znaczenie („unowocześnienie, uwspółcześnienie czegoś”³), jednak używane jest raczej wąsko, w odniesieniu do artefaktów ze świata techniki: „modernizacja maszyn”, „modernizacja transportu”, „modernizacja domu”, „modernizacja gospodarstw rolnych”⁴.

Politologiczna refleksja z użyciem tego terminu, pomimo że zakres problemowy wyznaczony pojęciem „modernizacja” jest niebywale szeroki, a w związku z tym wymykający się jednoznacznej interpretacji⁵, odwołuje się do potocznego rozumienia modernizacji jako procesu uwspółcześniania (unowocześniania) – w kontekście funkcjonowania państwa. Poszczególne dyscypliny naukowe zajmują się częściowymi zakresami (aspektami) procesów modernizacyjnych (modernizacja kulturalna, społeczna, gospodarcza, polityczno-instytucjonalna, administracyjna). Pojęcie modernizacji odnosi się do procesu zmiany, a także konsekwencji przekształceń różnorodnych płaszczyzn życia społecznego: polityki, administracji, gospodarki, kultury⁶.

Pojęcie modernizacji w naukach społecznych

W naukach społecznych prym wiodą socjologowie, którzy badając zmianę społeczną posługują się między innymi pojęciem modernizacji. Dlatego też poszukiwanie definicji naukowej pojęcia modernizacji wypada rozpocząć od przedstawicieli tej dyscypliny nauk społecznych. Według Piotra Sztompki można wskazać na trzy sposoby rozumienia tego terminu w naukach społecznych. Przede wszystkim pojęcie „modernizacja” funkcjonuje jako synonim wszelkiej *postępowej* zmiany społecznej niezależnie od miejsca i czasu. Węższe rozumienie tego fenomenu stosowane jest dla określenia *kompleksu społecznych, politycznych, ekonomicznych, kul-*

² P.N. Stearns (red.), *Encyclopedia of European Social History from 1350 to 2000*, Volume 2, Charles Scribner's Sons, New York 2001, s. 3.

³ M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego, Tom II*, Warszawa 1988, s. 200.

⁴ Wyniki wyszukiwania hasła „modernizacja” w google.pl (15.03.2022). <<https://www.google.com/search?q=modernizacja&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b>> (15.03.2022).

⁵ A. Wojtas, R. Bäcker, M. Lisiecki, *Koncepcje modernizacji we współczesnej myśli politycznej*, Toruń 2008, s. 7.

⁶ Tamże, s. 7.

turowych czy mentalnych przekształceń zachodzących na Zachodzie od XVI w., osiągniętych swoje apogeum w XIX w. i XX w. W ich skład wchodziły m.in. procesy uprzemysłowienia, urbanizacji, racjonalizacji, biurokratyzacji, dyferencjacji społecznej, demokratyzacji, sekularyzacji. Produktem tych powiązanych ze sobą i współzależnych procesów było społeczeństwo uprzemysłowione, demokratyczne, kontrolowane przez biurokrację, zsekularyzowane⁷. Pojęcie modernizacji opisuje zatem empirycznie, a także retrospektywnie, długotrwałe historyczno-polityczne i społeczno-ekonomiczne procesy transformacji, które interpretowane są w świetle koncepcji postępu⁸. Najbardziej precyzyjnie pojęcie modernizacji zostało użyte, zdaniem P. Sztompki, do opisu i analizy wysiłków podejmowanego przez zacofane i słabo rozwinięte społeczeństwa, aby dogonić najbardziej rozwinięte państwa, współlistniejące z nimi w tym samym okresie historycznym w ramach społeczeństwa globalnego⁹. Socjologowie używali zatem pojęcia modernizacji, gdy interpretowali w sposób ewolucyjny procesy postępowego rozwoju społeczeństw, a mechanizmy modernizacyjne traktowali jako konieczną do przetrwania adaptację systemów społecznych.

Również przedstawiciele nauk historycznych używając pojęcia modernizacji mają na myśli rozwój społeczeństw (szczególnie od XIX w.), który głęboko zmienił świat cywilizacji zachodniej. Głównymi procesami modernizacyjnymi były: przemiana społeczeństwa rolniczego w społeczeństwo przemysłowe w XIX i XX w. (rewolucja rolna, uprzemysłowienie, mechanizacja, motoryzacja) oraz przemiana społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo usługowe i społeczeństwo informacyjne w XX i XXI w. (rozwój sektora usług, informatyzacja)¹⁰.

Definicję modernizacji znajdziemy także w opracowaniach politologicznych. Dla przykładu w *Leksykonie politologii* pojęcie modernizacji zostało określone jako proces adaptacji podmiotów, takich jak przedsiębiorstwo, gospodarka czy administracja do uznawanych za nowoczesne i w danym czasie nieodzownych standardów postępu technicznego, rozwoju gospodarczego i racjonalnej administracji. Znajdziemy tu rów-

⁷ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 130.

⁸ H.J. Dahme, *Verwaltungsmodernisierung im Zeichen der KGSt – Voraussetzungen und Konsequenzen der neuen Steuerung in den Kommunalen Sozialverwaltungen*, [w:] J.K. Hagn, P. Hammerschmied, J. Sagebiel (red.), *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung: Soziale Arbeit unter Reformdruck*, AG Spak Bücher, Neu-Ulm 2012, s. 79.

⁹ P. Sztompka, *Socjologia...*, s. 130.

¹⁰ A. Schildt, *Modernisierung*, w: Docupedia-Zeitgeschichte, 11.02.2010, <http://docupedia.de/zg/schildt_modernisierung_v1_de_2010> DOI: <http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.2.787.v1> (10.03.2022).

niez odniesienie do rozwoju historycznego, który miał swoje początki w XVIII w. w rewolucji przemysłowej w Anglii i politycznej rewolucji francuskiej. Jest to proces racjonalizacji, dyferencjacji, sekularyzacji, mobilizacji społecznej, który prowadzi do zwiększenia dobrobytu narodów i poprawy ogólnych warunków życia ludzi w państwie¹¹.

W kierunku klasycznej teorii modernizacji

Pojęcie modernizacji mogło służyć do określenia zachodzących zmian (w różnych obszarach życia społecznego) w perspektywie przyszłości rozumianej jako nowoczesna i postępująca, którą odróżnia się od tradycyjnej i zacofanej przeszłości. Na tej podstawie doszło do ukształtowania teorii modernizacji, która ugruntowała się w latach 50. XX w. w Stanach Zjednoczonych Ameryki i była wykorzystywana do badania wysiłków rozwojowych państw tzw. Trzeciego Świata w porównaniu z uprzemysłowionymi narodami świata zachodniego. Teoria modernizacji służyła socjologom do analizy sukcesów rozwojowych jednych społeczeństw i do wyjaśniania przyczyn zacofania innych. Pierwotnie teoretycy modernizacji wyobrażali sobie proces modernizacji jako jednolity (jednakowy dla wszystkich krajów rozwijających się) i unilinearne (zakładający istnienie jednej linii ewolucyjnej, ukierunkowanej na przechodzenie w rozwoju od stadiów niższych do wyższych)¹² i przekonywali, że na poziomie makrosocjologicznym zidentyfikowali ogólny schemat zmian społecznych, który w swej istocie jest globalnym rozwojem w kierunku nowoczesnego społeczeństwa typu zachodniego¹³.

Ten sposób myślenia odnajdujemy również na gruncie nauk politycznych. Mianowicie według schematu „tradycja – nowoczesność” odróżniano ustroje tradycyjne od ustrojów zmodernizowanych, a wzorcową formą rządów pozostawał model amerykański. W modelu normatywnym zaproponowanym w latach 60. XX w. przez Roberta E. Warda i Dan-kwarta A. Rustowa ustroj nowoczesnego państwa przejawiał się poprzez następujące cechy:

¹¹ D. Nohlen, R.-O. Schultze (red.), *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe*. Band 2 N-Z, München 2010, s. 626–627.

¹² A. Schildt, *Modernisierung*, w: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 11.02.2010, <http://docupedia.de/zg/schildt_modernisierung_v1_de_2010> DOI: <http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.2.787.v1> (10.03.2022).

¹³ W. Knöbl, *Spielräume der Modernisierung. Das Ende der Eindeutigkeit*, Weilerswist-Mettelnich 2001, s. 12.

- wysoce zróżnicowany i funkcjonalnie wyspecjalizowany system organizacji rządów;
- wysoki stopień integracji struktury rządu;
- racjonalne i świeckie procedury podejmowania decyzji politycznych;
- duża skala, szeroki zasięg oraz wysoka skuteczność decyzji politycznych i administracyjnych;
- rozpowszechniona, faktycznie występująca szeroka identyfikacja z historią, terytorium i narodową tożsamością państwa;
- powszechne zainteresowanie i zaangażowanie w system polityczny, choć niekoniecznie w aspekcie podejmowania decyzji;
- przydzielanie ról politycznych na podstawie osiągniętych sukcesów, a nie atrybucji;
- działania władzy oparte głównie na świeckim i bezosobowym systemie prawa¹⁴.

Podsumowując, paradygmat modernizacyjny dominujący w badaniach zmiany społecznej w latach 50. i 60. XX w. skupiał uczonych reprezentujących różne dziedziny nauk społecznych: socjologów (np. Talcott Parsons, Neil Smelser, Edward Shils), politologów (Daniel Lerner, David Apter, Lucian Pye, Dankwart A. Rustow, Marion J. Levy, Joseph LaPalombara), psychologów (Everett E. Hagen, Davod McClelland, Alex Inkeles), ekonomistów (Walt Rostow)¹⁵.

Za Hansem-Ulrichem Wehlerem można wskazać, że podejścia modernizacyjne opierały się w głównej mierze na dwóch kręgach teoretycznych prekursorów: z jednej strony czerpią inspirację z ewolucyjnych rozważań teoretycznych takich socjologów, jak Max Weber, Ferdinand Tönnies czy Émile Durkheim. Przywołani teoretycy modernizacji zakładali, że społeczeństwa – podobnie jak organizmy żywe – z upływem czasu coraz bardziej dostosowują się do swojego otoczenia, przez co stają się bardziej złożone, zróżnicowane i postępowe. Z drugiej strony podejścia modernizacyjne opierają się na strukturalnym funkcjonalizmie Talcotta Parsonsa, co znajduje odzwierciedlenie w założeniu teorii modernizacji, zgodnie z którym społeczeństwa składają się z kilku podsystemów, które są nastawione na przetrwanie całego systemu i spełniają określone funkcje, by osiągnąć ten cel¹⁶.

¹⁴ R.E. Ward, D.A. Rustow (red.), *Political Modernisation in Japan and Turkey*, Princeton, New Jersey 1964, s. 7.

¹⁵ W. Musiał, *Modernizacja Polski*, Toruń 2013, (Rozdział I. Teorie modernizacji i modele jej wyjaśniania), s. 46.

¹⁶ H.-U. Wehler, *Modernisierungstheorie und Geschichte*, Göttingen 1975, s. 13.

Modernizacja refleksyjna

Klasyczne modele teoretyczne modernizacji zostały poddane krytyce. Zarzucono im nastawienie ewolucjonistyczne i etnocentryczne. Podnieszono, że koncepcja modernizacji musi uwzględniać fakt, że modernizacja jest zróżnicowana, niekoniecznie celowa i nie w każdym przypadku pozytywna. Zatem z tego bardzo wąskiego rozumienia modernizacji, który m.in. wynikał z problematyczności kluczowych pojęć (przez tradycję rozumiano wszystko, co nie było nowoczesne, a absolutyzowano nowoczesność zachodnich społeczeństw uprzemysłowionych jako model rozwoju) teoretycy modernizacji wycofują się i uznają wielość oraz różnorodność ścieżek rozwoju poszczególnych społeczeństw. Obecnie z optymistycznej i jednoznacznie systemowo zakotwiczonej w świecie zachodnim (europejskim i północnoamerykańskim) progresywnej idei postępu, pojęcie modernizacji służy do podejmowania refleksji nad ambiwalencją rozwoju, strukturami władzy i niezamierzonymi konsekwencjami nowoczesności. *Dynamiczna siła nowoczesności, która wytwarza nowe wartości i instytucje, dokładnie w tym samym czasie, na tej samej zasadzie, wytwarza produkty uboczne, które zagrażają przetrwaniu i tych wartości, i tych instytucji*¹⁷. W rezultacie koncepcja modernizacji ewoluowała w coraz większym stopniu od koncepcji łatwej do zoperacjonalizowania i zastosowania do koncepcji heurystycznej, która, poczynając od pytania o społeczeństwo światowe i globalizację, stawia kwestię, co społeczeństwa takie właściwie jeszcze spaja. Nowoczesność nie wydaje się już tak atrakcyjna, chociażby ze względu na problemy ekologiczne, konsekwencje zmian technologicznych i wiele innych problemów. Westernizacja nie wydaje się już bezalternatywną w czasach rewaloryzacji lokalnej kultury i różnorodności kulturowej. Wobec idei wielu nowoczesności, pytanie brzmi: „modernizacja, ale ku jakiej nowoczesności?”¹⁸.

Zatem na dalszym etapie rozwoju teoretycznego poruszany jest problem modernizacji współczesnych społeczeństw pod hasłem „drugiej modernizacji” czy „modernizacji refleksyjnej”. Socjologowie z politologicznym warsztatem Ulrich Beck i Wolfgang Bonß wskazywali w tym kontekście na przejście od „naiwnej” czyli linearnej do „refleksyjnej” nowoczesności¹⁹. Według U. Becka kolejną fazą rozwoju jest przejście od

¹⁷ Wywiad z Ulrichem Beckiem *Nowoczesność bez ryzyka byłaby zaledwie utopią*, «Newsweek» 26.11.2005. <http://www.newsweek.pl/europa/nawoczesnosc-bez-ryzyka-bylaby-zaledwie-utopia,45319,1,1.html> (15.05.2016).

¹⁸ J.N. Pieterse, *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*, London 2010, s. 1.

¹⁹ Ulrich Beck używa również pojęć „pierwsza nowoczesność” i „druga nowoczesność”.

społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa ryzyka²⁰. Co kluczowe, U. Beck odrzuca determinizm i przyjmuje założenie, że podmioty mogą dokonywać wyboru działania (obywatele, zorganizowane grupy protestu, władze publiczne) i nie ma tylko jednego kształtu nowoczesności²¹.

Teoria refleksyjnej modernizacji może być przydatna do analizy obecnej przemiany współczesnego państwa. Przy pomocy tej teorii można uzasadniać tezę, że obecna zmiana w państwowości ma epokowy charakter. Współczesne, nowoczesne społeczeństwa są rzeczywiście skonfrontowane z epokowym przełomem, jeśli chodzi o strukturę systemu władzy. Nie jest to jednak koniec nowoczesnego państwa, ale wewnętrzna transformacja samego nowoczesnego państwa.

Jedną z cech tego procesu jest rezygnacja z modelu władzy opierającej się na sile, pozbawionej umocowania w tradycji i społecznej akceptacji. Władza publiczna ma być nie tylko legitymizowana w ramach procedur wyborczych, ale ma mieć charakter partycypacyjny, a obywatele stają się uczestnikami współrzędzenia²².

Obecnie panuje zgoda co do tego, że mając do czynienia z badaniami nad procesami zmian społecznych to teorie modernizacyjne nie tworzą jednorodnego systemu teoretycznego²³, możemy mówić raczej o różnych podejściach teoretycznych do fenomenu modernizacji. Jest to wynikiem normatywnego charakteru kategorii „modernizacja”. Pojęcie to jest zatem interpretowane zależnie od teoretycznych i ideologicznych kontekstów²⁴.

W warunkach drugiej nowoczesności (za U. Beckiem²⁵) obserwujemy renesans stosowania tej kategorii zarówno w badaniach naukowych, jak również w debatach publicznych czy programach politycznych (które wzajemnie się warunkują). Kategoria modernizacji stosowana jest powszechnie w naukach zajmujących się państwem i administracją publiczną. Wiąże się to niewątpliwie z obecną od połowy lat 80. XX w.

²⁰ U. Beck, W. Bonß, *Soziologie und Modernisierung. Zur Ortsbestimmung der Verwendungsforschung*, «Soziale Welt» 1984, No 35, s. 385.

²¹ U. Beck, *The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization*, [w:] U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge 1994, s. 24.

²² G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 27.

²³ H.-U. Wehler, *Teoria modernizacji a historia*, [w:] H.-U. Wehler, *Modernizacja, nacjonalizm, społeczeństwo: eseje i artykuły*, Warszawa 2001, s. 47.

²⁴ J.N. Pieterse, *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*, London 2010, s. 43.

²⁵ Zasadami pierwszej nowoczesności są zasady wspólnoty, terytorialności oraz granic. W drugiej nowoczesności dzięki globalizacji zacierają się różnice pomiędzy państwami, ważniejsza staje się indywidualność jednostki.

konstatacją kryzysu biurokratycznego modelu państwa opiekuńczego, przede wszystkim jego administracji odpowiedzialnej za realizację usług publicznych²⁶. Przyczyn kryzysu upatruje się w procesach globalizacji²⁷ czy cyklicznych dekoniekturach ekonomicznych. W wielu publikacjach naukowych i publicystycznych oraz programach politycznych wskazuje się na konieczność *modernizacji państwa* czyli na konieczność dopasowania (się) państwa do aktualnych wyzwań i potrzeb²⁸. Stanisław Mazur nakreślając kontekst projektów i działań modernizacyjnych podkreśla narastającą w ostatnich dziesięcioleciach dezaprobatę wobec państwa i administracji²⁹.

Reakcja na deficyty może się również łączyć z dążeniem do pozostania w awangardzie państw uznawanych za „nowoczesne”. Jeśli przywołamy pochodzący z języka francuskiego źródłosłów pojęcia modernizacji (*moderne*), które oznacza „czynienie czegoś modnym”, przeniesienie czegoś na poziom odpowiadający najnowszej modzie, to możemy przyjąć, że „bycie modnym” odnosi się również do rozwiązań ustrojowych danego państwa. Przykładem może być wdrażanie partycypacyjnych form udziału obywateli w procesie sprawowania władzy, np. budżetów partycypacyjnych. Można zatem skonstatować, że gmina, która nie wprowadza takich rozwiązań – nie jest „modna”³⁰.

Modernizacja jako polityka instytucjonalna

Pytanie o *modernizację państwa*, które stawiał Joachim Jens Hesse na początku lat 90. XX w., skierowane było w pierwszym rzędzie do państwa w rozumieniu aparatu państwowego i oznaczało żądanie odnowy jego instytucji, procedur, treści i kadr. J.J. Hesse swoje wezwanie do modernizacji uzasadniał politycznie koniecznością dopasowania do zmienionych

²⁶ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 59; J. Bogumil, *Modernisierung lokaler Politik*, Baden-Baden 2001, s. 109.

²⁷ M. Barański (red.), *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Filozoficzne aspekty i dziedziny modernizacji*, Katowice 2009, s. 9.

²⁸ S. Kropp, *Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte*, «Politische Vierteljahresschrift» 2004, No 45. Jg., Heft 3.

²⁹ S. Mazur, *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych państwach*, Kraków 2015, s. 9. <http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/sp_reformy_samorzadowe.pdf>; S. Kropp, *Modernisierung des Staates in Deutschland...*

³⁰ M. Jankowska, *Od utopii do mody*, [w:] *Budżet partycypacyjny: ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 5.

warunków ekonomicznych, technicznych, społeczno-kulturowych, zaś w wymiarze funkcjonalnym tłumaczył deficytami w wydajności wykonywania zadań publicznych³¹.

Taka perspektywa ujęcia problemu modernizacji wychodząca z instytucji państwa kieruje naszą uwagę przede wszystkim na *administrację publiczną*, która pozostaje głównym ośrodkiem wykonywania zadań publicznych, szczególnie w obszarze usług publicznych. Modernizacji instytucjonalnej administracji towarzyszy modernizacja mechanizmów sterowania sektorem usług publicznych oraz modernizacja zasobów kadrowych w administracji publicznej. Pod pojęciem *modernizacji administracji* należy zatem rozumieć przemiany w organizacji administracji albo w sposobie działania administracji, które są nakierowane na dopasowanie administracji do każdorazowo panujących w danym państwie wyobrażeń o nowoczesnej administracji.

Z tego względu, że współczesne państwo demokratyczne powinno respektować zasadę decentralizacji administracji państwowej i pionowego podziału władzy poprzez scedowanie części władzy publicznej i odpowiedzialności za stan spraw publicznych obywatelom zorganizowanym we wspólnoty samorządowe, to należy przyjąć, że modernizacja państwa odnosi się do wszystkich poziomów władzy publicznej w danym państwie, a więc zarówno do administracji państwowej (rządowej), jak i samorządu terytorialnego.

Zatem, by w pełni oddać istotę modernizacji jako generalnego procesu przemian demokratycznego państwa narodowego w Europie, który obserwujemy od początku lat 90. XX w.³², można przyjąć pojęcie *modernizacji władzy publicznej*. W tym kontekście modernizacja polega na *pokonywaniu powracających problemów i kryzysów poprzez aktywności systemu politycznego, które polegają przede wszystkim na tworzeniu nowych bądź przekształcaniu utrwalonych w strukturze systemu instytucji, dostosowaniu rutynowych procedur do nowych potrzeb oraz odnawianiu treści polityki publicznej. Modernizacja ma na celu zwiększenie zdolności władzy publicznej do realizacji*

³¹ J.J. Hesse, *Staatliches Handeln in der Umorientierung – eine Einführung*, [w:] J.J. Hesse, Ch. Zöpel (red.), *Zukunft und staatliche Verantwortung*, Baden-Baden 1987, s. 59–72; J.J. Hesse, *Staat der Zukunft – Zukunft des Staates. Zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen*, [w:] J.J. Hesse, Ch. Zöpel, (Hr.), *Der Staat der Zukunft*, Baden-Baden 1990, s. 13–27.

³² H. Zielinski (red.), *Die Modernisierung der Städte, Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation*, Wiesbaden 2000, s. 10.

nowych celów społecznych³³. Oznacza to, że z punktu widzenia badań politologicznych modernizacja realizowana jest zarówno w obszarze *polity*, *politics* i *policy*. Zaś mając na uwadze decentralizację władzy publicznej można wyodrębnić analitycznie modernizację przebiegającą na szczeblu centralnym (państwowym/rządowym), na szczeblu krajów związkowych (w przypadku federacji) i w ramach samorządu terytorialnego (lokalnego, regionalnego).

Taka perspektywa analizy procesów modernizacji jest w pełni uzasadniona dla badań politologicznych i administratywistycznych. Jednakże skoro państwo definiujemy nie tylko jako aparat państwowy, ale także jako „formę organizacji społeczeństwa” to należy uwzględnić odmienną optykę badawczą, mianowicie taką, która wychodzi z pozycji społeczeństwa wobec instytucji i procedur władzy publicznej. Modernizacja władzy publicznej w tym kontekście oznacza poszukiwania nowych możliwości, w których obywatel mógłby uzyskać większy udział i wpływ na decyzje, które są fundamentalne dla jego życia. Modernizacja oznacza zatem na przykład wprowadzanie lub modyfikacje instytucji i proceder bezpośredniego lub partycypacyjnego sposobu sprawowania władzy publicznej.

Przyjmując ten sposób narracji zwracam uwagę na to, że modernizacja dotyczy nie tylko procesów zarządzania dobrem wspólnym, ale również mechanizmów demokratycznego rządzenia w państwie. O ile diagnoza kryzysu państwa opiekuńczego i niewydolności administracji spowodowała dyskusję o modernizacji administracji, o tyle konstatacja kryzysu demokracji³⁴ czy wręcz zmierzchu modelu demokracji liberalnej, wywołała dyskusję o *modernizacji demokracji*³⁵.

Zatem debaty związane z kryzysem demokracji rozszerzają dyskusję o koniecznej modernizacji państwa poza wymiar ekonomiczny, czyli poza kwestie zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną, gdzie podstawowym pozostaje pytanie, które zadania pozostają w gestii

³³ J.J. Hesse, A. Benz, *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlag, Baden-Baden 1990, s. 13.

³⁴ W. Merkel, *Is there a crisis of democracy?*, «Democratic Theory» 2014, No 2, s. 11–25; W. Krause, *Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern*, [w:] W. Merkel (red.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2015, s. 45–65; W. Merkel, *Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff*, «Aus Politik und Zeitgeschichte» 2016 (APuZ 40–42), <http://www.bpb.de/apuz/234695/krise-der-demokratie-anmerkungen-zu-einem-schwierigen-begriff?p=2> (27.03.2022).

³⁵ H. Zilleßen, P.C. Dienel, W. Strubelt (red.), *Die Modernisierung der Demokratie: Internationale Ansätze*, Opladen 1993.

państwa, które przekazywane są innym podmiotom publicznym, które powinny trafić do sfery społecznej, a które do sfery komercyjnej. Dyskusja o modernizacji demokracji, oprócz rosnącej świadomości politycznych i społecznych konsekwencji neoliberalnej polityki modernizacji administracji, oznacza rosnące zainteresowanie aktywniejszym angażowaniem obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych³⁶.

Przy próbie definicji kategorii „modernizacja” pojawia się kwestia zdefiniowania produktu projektu modernizacyjnego czyli zmodernizowanego, nowoczesnego społeczeństwa, państwa, władzy publicznej, administracji publicznej, czy samorządu terytorialnego. Postawienie tezy o kryzysie państwa wiązało się i nadal wiąże z dyskusją o jego nowym modelu. Ale nie ma zgodności co do kierunku koniecznych zmian, kolejne projekty modernizacji i koncepcje normatywne są odpowiedzią na niedostatki poprzednich programów modernizacyjnych. Każda modernizacja jest wieloaspektowym i wielowymiarowym procesem, którego nie można zredukować do jednego przejawu czy wymiaru³⁷. Z tego względu nie może być mowa o „modernizacji”, ale raczej o różnych „ścieżkach modernizacji”, konieczne jest rozstrzygnięcie w każdym przypadku zasadniczej treści koncepcji i programu modernizacji dla podmiotów władzy publicznej.

W bieżącym dyskursie modernizacyjnym w celu dokonania analizy zmian w sektorze publicznym krajów OECD obok pojęcia modernizacji stosowanie jest również pojęcie reformy³⁸. Pojęcie reformy posiada etymologiczne źródło w języku łacińskim. *Reformare* oznacza przywracanie do dawnego stanu, odnawianie, naprawianie, leczenie. Ten sam źródłosłów posiada termin *reformacja* (przywrócenie do dawnego stanu, restauracja). Niektórzy autorzy przyjmują wymienne stosowanie pojęć „modernizacja administracji publicznej” i „reforma administracji publicznej”³⁹.

Moim zdaniem można jednak zgodzić się z argumentacją Klausu Königa, że „od czasu do czasu (...) dokonuje się w ujęciu historycznych taka kondensacja reform, która kończy się ogólnym ruchem moderni-

³⁶ H. Walk, *Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft*, «Aus Politik und Zeitgeschichte» 2009, nr 52, <http://www.bpb.de/apuz/31510/krise-der-demokratie-und-die-rolle-der-politikwissenschaft?p=all> (27.03.2022).

³⁷ W.L. Bühl, *Zur Komplexität von Systemtransformationen*, [w:] A. Hopfmann, M. Wolf (red.), *Transformationstheorie. Stand, Defizite, Perspektiven*, Münster 2001, s. 59.

³⁸ W.H. Lorig, *Modernisierung des Öffentlichen Diensten*, Wiesbaden 2001, s. 23. Z kolei J. Itrich-Drabarek używa pojęcia „transformacja” administracji publicznej. Zob. J. Itrich-Drabarek, *Transformacja administracji publicznej*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 15.

³⁹ S. Mazur, *Sprawne państwo...*, s. 9.

zacyjnym (...)”⁴⁰. Zatem reformy mogą być pragmatycznie rozumiane jako poszczególne działania bardziej wszechstronnego programu modernizacji. Zwłaszcza we współczesnych państwach demokratycznych o wysoce zróżnicowanych strukturach administracyjnych właściwe jest posługiwanie się terminem „modernizacja”, by analizować kompleksowe zmiany oparte na nowym paradygmacie (nowych paradygmatach) sektora publicznego⁴¹.

Można przyjąć, że poczynając od lat 80. XX w. mieliśmy do czynienia z następującymi dość szybko po sobie koncepcjami modernizacji państwa, które były i są obecne w państwach europejskich. Mowa przede wszystkim o modernizacji administracji publicznej w oparciu o wprowadzenie pryncypiów z rynku prywatnego do sektora publicznego. Chodziło głównie o modernizację struktur i procesów wewnętrznych biurokratycznego aparatu administracji. W dążeniu do modernizacji administracji według modelu *New Public Management* (NPM) można widzieć globalny trend lat 80. XX w.⁴². Koncepcja *Nowego Zarządzania Publicznego* z hasłem urynkowania, komercjalizacji i funkcjonalnej prywatyzacji systemu usług publicznych zaczęła zdobywać pozycję globalnego paradygmatu reform administracyjnych. Jednymi z głównych promotorów globalnego wprowadzenia paradygmatów ekonomicznych do organizacji państwa były m.in. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Bank Światowy.

Drugi nurt w dyskusjach, projektach i reformach modernizacyjnych koncentrował się na kwestiach, które znajdują się w centrum badań politologicznych: na modelach władzy i demokracji. Dyskusje politologiczne toczone w związku z postępującą globalizacją, europeizacją czy rozwijającym się modelem wielopoziomowego zarządzania⁴³ i dotyczące proce-

⁴⁰ K. König, *Verwaltungsstaat im Übergangszeit*, Baden-Baden 1999, s. 169.

⁴¹ W literaturze przedmiotu funkcjonuje różna terminologia w tym zakresie. Poza przyjętym powszechnie terminem „(New) Public Management” w dyskusji o „nowych” modelach państwa czy paradygmatach administracji możemy znaleźć różną nomenklaturę, dla przykładu: „(Public) Governance”, „Post-New Public Management”, „New (Public) Governance”, „Neo-Weberian State”, „Hybrid Governance” bądź „Digital-Era Governance”, „Public Value Management”, „New Public Service”.

⁴² R. Herbut, *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002; E. Löffler, *Implementation der Verwaltungsmodernisierung, Probleme der korporativen Forschung*, [w:] E. Grande, R. Prätorius (red.), *Modernisierung des Staates*, Baden-Baden 1997, s. 145–161; N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming of local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*, Opladen 2003.

⁴³ Więcej na ten temat zob. K. Tomaszewski, *Krytyka modelu rządzenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu procesu integracji*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53.

sów modernizacji sektora publicznego koncentrowały się wokół pojęcia, koncepcji i paradygmatu określanego mianem *governance*.

O ile procesy modernizacji wg wzorca NPM koncentrują się na wewnętrznych systemach administracyjnych (głównie na zwiększeniu efektywności administracji publicznej) to koncepcje *governance* traktują problem modernizacji szerzej, przyjmując tezę, że zmiany funkcjonalne sektora publicznego są tak daleko idące, że należy pożegnać się z wyobrażeniem państwa jako politycznego centrum społeczeństwa⁴⁴. Modernizacja powinna oznaczać nową regulację stosunków *państwo–rynek–społeczeństwo*, żeby sprostać wyzwaniom XXI w. Ważnym elementem dyskusji jest pytanie, do jakiego stopnia demokracja przedstawicielska powinna być uzupełniona przez formy bezpośredniego i partycypacyjnego uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych, by zrekompensować erozję ustroju demokratycznego. *Governance* może być moim zdaniem, rozumiany również jako paradygmat intencjonalnej modernizacji instytucji współczesnego państwa demokratycznego, szczególnie na poziomie samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Procesy modernizacyjne towarzyszą państwu od chwili jego powstania, a rozwój państw można interpretować jako przeplatające się okresy stagnacji i fazy modernizacji. Presja modernizacyjna może zostać wywołwana przez kryzysy wewnętrzne, nowe wyzwania i oczekiwania społeczne, wpływy otoczenia zewnętrznego, chęć naśladowania innych wzorców, bądź przeciwnie: przez dążenie do poszukiwania awangardowej drogi rozwoju. W opublikowanej w 2015 r. przez OECD analizie czytamy: *Modernizacja sektora publicznego nie jest już możliwością, ale koniecznością. Pomoże rządowi reagować na zmieniające się potrzeby społeczne i utrzymać konkurencyjność w niepewnym środowisku międzynarodowym*⁴⁵. Polityka modernizacji jest zatem zorientowana szczególnie na zmianę strukturalnie utrwalonych instytucji, po to, by zapewnić państwu/administracji/samorządowi lepszą zdolność działania w odniesieniu do otoczenia, które przeistacza się w coraz szybszym tempie, stając się bardziej złożone i skomplikowane.

⁴⁴ F. Naschold, *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa* (die Reihe *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Berlin 1995).

⁴⁵ *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, Paryż 2005, <<https://doi.org/10.1787/9789264010505-en>> (15.03.2022).

W badaniach procesów modernizacji państwa kryje się również ogromny potencjał do prowadzenia analiz porównawczych oraz do stosowania podejść interdyscyplinarnych.

Bibliografia

- Barański M. (red.), *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Filozoficzne aspekty i dziedziny modernizacji*, Katowice 2009.
- Beck U., *The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization*, [w:] U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge 1994.
- Beck U., Bonß W., *Soziologie und Modernisierung. Zur Ortsbestimmung der Verwendungsforschung*, «Soziale Welt» 1984, No 35.
- Bogumil J., Naschold F., *Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Wiesbaden 2000.
- Bogumil J., *Modernisierung lokaler Politik*, Baden-Baden 2001.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, Warszawa 2010.
- Grande E., Prätorius R. (red.), *Modernisierung des Staates*, Baden-Baden 1997.
- Grochomalski P., *Neomoderniści a klasycy modernizacji – przyczynek do teorii modernizacji*, [w:] A. Wojtas, R. Bäcker, M. Lisiecki, *Koncepcje modernizacji we współczesnej myśli politycznej*, Toruń 2008.
- Herbut R., *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.
- Hesse J.J., *Staat der Zukunft – Zukunft des Staates. Zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen*, [w:] J.J. Hesse, Ch. Zöpel, (red.), *Der Staat der Zukunft*, Baden-Baden 1990.
- Hesse J.J., Benz A., *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1990.
- Itrich-Drabarek J., *Transformacja administracji publicznej*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 15.
- Kersting N., Vetter A. (red.), *Reforming of local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*, Opladen 2003.
- Knöbl W., *Spielräume der Modernisierung. Das Ende der Eindeutigkeit*, Weilerswist-Metternich 2001.
- Kropp S., *Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte*, «Politische Vierteljahresschrift» 2004, 45. Jg., Heft 3.
- Kukovic S., Justinek G., *Modernisation trends in public administration in Slovenia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2020, vol. 20, No. 4.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Lissowski O., *Modernizacja strategiczna zarządzania publicznego w administracji w Unii Europejskiej i w Polsce*, «Prace Naukowe Instytutu Zarządzania Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu» 2013, nr 29.
- Mazur S., *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych państwach*, Kraków 2015.
- Merkel W., *Is there a crisis of democracy?*, «Democratic Theory» 2014, No 2.

- Murko E., Aristovnik A., Ravšelj D., *From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government*, «Administrative Sciences» 2022, 12(1):26. <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>
- Musiał W., *Modernizacja Polski. Polityki rządowe w latach 1918–2004*, Toruń 2013.
- Nowak J.N., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Poznań 2006.
- Pieterse J.N., *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*, London 2010.
- Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian (studium politologiczne)*, Warszawa 2009.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007.
- Tomaszewski K., *Krytyka modelu rządzenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu procesu integracji*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53.
- Wehler H.-U., *Modernizacja, nacjonalizm, społeczeństwo: eseje i artykuły*, Warszawa 2001.
- Wehler H.-U., *Modernisierungstheorie und Geschichte*, Göttingen 1975.
- Wierzchowska A., *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Wojtas A., Bäcker R., Lisiecki M., *Koncepcje modernizacji we współczesnej myśli politycznej*, Toruń 2008.
- Wojtaszczyk K.A. (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Zielinski H. (red.), *Die Modernisierung der Städte, Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation*, Wiesbaden 2000.
- Zilleßen H., Dienel P.C., Strubelt W. (red.), *Die Modernisierung der Demokratie: Internationale Ansätze*, Opladen 1993.