

*Aldona Podgórnjak-Krzykacz\**

## WPLYW *GOVERNANCE* I *GOOD GOVERNANCE* NA STRUKTURĘ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

**Streszczenie.** Artykuł podejmuje problematykę kształtowania struktur administracji samorządowej w świetle nowych koncepcji funkcjonowania sektora publicznego. Uwaga została skoncentrowana na współzarządzaniu, które wyznacza dwa paradygmaty administracji publicznej: administrację publiczną ukierunkowaną na współpracę oraz zorganizowaną w sposób sieciowy. Ocenie poddany został stopień ich wpływu na kształtowanie struktury administracji samorządowej w Polsce. Dalsze rozważania miały na celu identyfikację związku pomiędzy jakością rządzenia a strukturą administracyjną samorządu terytorialnego. Jakość rządzenia ujmowana jest (za Bankiem Światowym) w sześciu wymiarach dobrego rządzenia, które z kolei jest funkcją odpowiednio ukształtowanych instytucji. Dążenie do spełnienia kryteriów dobrego rządzenia może wiązać się z ograniczeniami w stosowaniu paradygmatów współpracy i sieci.

**Słowa kluczowe:** struktura administracji samorządowej, jakość rządzenia, współzrządzenie, dobre rządzenie

JEL: H11, H70, R50

### 1. WPROWADZENIE

Struktury administracji samorządowej należy postrzegać jako czynnik decydujący o jakości rządzenia w skali lokalnej i regionalnej. Takie stanowisko prezentuje m.in. Bank Światowy, który uznał efektywność administracji publicznej za jedno z kryteriów dobrego rządzenia (*good governance*). Z kolei Nowa Ekonomia Instytucjonalna nakazuje traktować administrację samorządu terytorialnego, zwłaszcza jej sprawność działania, jako jedną z instytucji decydujących o skuteczności realizacji zadań publicznych i zaspokajania potrzeb zbiorowych, a w szerszym kontekście także o rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Przeobrażenia administracji samorządowej przyjmują różny kierunek i charakter w zależności od czynników je wywołujących. Są one zarówno efektem reform decentralizacyjnych podejmowanych na poziomie krajowym, jak i zachodzą w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego w wyniku wdrażania określonych metod i instrumentów zarządzania publicznego. Spośród najnowszych

---

\* Uniwersytet Łódzki. Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny. Instytut Gospodarki Przestrzennej. Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego.

podejść w zarządzaniu samorządowym najważniejsze znaczenie dla funkcjonowania struktur administracji publicznej w tym podsektorze ma koncepcja współzrządzenia (współzarządzania) – *governance*. Jest ona z jednej strony traktowana jako kontynuacja nowego zarządzania publicznego (*new public management*), głównie w aspekcie urzeczywistniania współpracy i partycypacji społecznej, z drugiej strony uchodzi za jego alternatywę odpowiadającą na deficyty podejścia partycypacyjnego. Dwa zasadnicze postulaty współzrządzenia w postaci współpracy i sieci bez wątpienia kształtują w istotny sposób organizację i sposoby działania administracji samorządowej, wymagając od niej elastycznych struktur, otwartości na współpracę, odpowiednich kompetencji kadr samorządowych do inicjowania, realizacji i zarządzania współpracą oraz sieciami.

W świetle powyższego analiza przeprowadzona w artykule ma na celu identyfikację wpływu koncepcji *governance* i *good governance* na struktury administracji samorządowej. Główny problem badawczy dotyczy określenia możliwości jednoczesnej modyfikacji tych struktur, w myśl postulatów współdziałania i usieciowienia oraz wymogów dobrego rządzenia. Wnioski w artykule zostały sformułowane na podstawie analizy treści literatury przedmiotu dotyczącej *governance* oraz wyników badań na temat reform polskiej administracji samorządowej. Zaprezentowano także wskaźniki jakości rządzenia polskich województw i poddano je analizie korelacji z poziomem zamożności wyrażonym PKB *per capita* oraz poziomem kapitału społecznego regionów.

## 2. GOVERNANCE I JEGO WPLYW NA STRUKTURY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Zarządzanie publiczne obejmuje procesy, metody i narzędzia wdrażane przez instytucje publiczne w celu skutecznej realizacji i koordynacji przypisanych im zadań publicznych oraz przyjętych celów rozwojowych. Dotychczasowy dorobek naukowy wskazuje na występowanie zależności pomiędzy poziomem rozwoju lokalnego i regionalnego a jakością zarządzania publicznego. E. Wojciechowski upatruje różnic w poziomie rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej w różnicach jakości układu instytucjonalnego (Wojciechowski 2013: 275). Niedostateczna jego jakość lub brak pewnych instytucji może stanowić zatem barierę rozwojową. Układ instytucjonalny samorządu terytorialnego tworzą struktury władzy i administracji samorządowej, normy, zwyczaje, tradycje, w oparciu o które one działają, jak i relacje występujące między tymi aktorami a partnerami zewnętrznymi zaangażowanymi w poszczególne polityki lokalne i regionalne. Jakość rządzenia jest zatem wypadkową jakości układu instytucjonalnego samorządu terytorialnego. Układ instytucjonalny powinien podlegać elastycznym zmianom w odpowiedzi na nowe uwarunkowania, zadania i wyzwania samorządu terytorialnego, by zapewnić rozwój jednostki. Zdolność

dostosowywania się do wymienionych zmian oceniana jest w kategoriach efektywności adaptacyjnej zaproponowanej w ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej przez D. C. Northa, czyli zdolności do gromadzenia wiedzy, tworzenia form współpracy oraz postaw kreatywności i innowacyjności, sprzyjających wzrostowi dobrobytu (Godłów-Legiędź 2010: 67). Zmiany instytucji są zwykle następstwem wyobrażeń dotyczących nowych okazji i możliwości wynikających z czynników egzogenicznych.

Zmiany w podejściu do zarządzania publicznego wynikają z uwarunkowań gospodarczych i społecznych. Odpowiedzią na nie są trzy zasadnicze koncepcje zarządzania publicznego: biurokracja, nowe zarządzanie publiczne (*new public management*) i współzarządzanie (*governance*). Każda z nich postuluje odmienne metody i narzędzia zarządzania, a także wprowadza nowe instytucje, modyfikując dotychczasowy układ instytucjonalny, w szczególności oddziałując na struktury administracji (tabela 1).

Tabela 1

Modele zarządzania publicznego – ujęcie syntetyczne

Model zarządzania publicznego	Nacisk w obrębie zarządzania	Formy państwowej kontroli relacji	Zasadniczy cel zarządzania	Główny mechanizm dostarczania usług publicznych	Kluczowe narzędzia proceduralne we wdrażaniu polityk
Zarządzanie poprzez legislację – <b>biurokracja</b>	Legalność – promocja prawa i porządku w relacjach społecznych	Legislacja, prawo i administracja	Legitymizacja – dobrowolne podporządkowanie/uległość	Tworzenie praw (uprawnień) – własności, cywilne, ludzkie	Sądy i spory sądowe
Zarządzanie poprzez rynek – <b>nowe zarządzanie publiczne</b>	Konkurencja – promowanie małych i średnich przedsiębiorstw	Kontrakty i regulacje	Efektywność zasoby/koszty i kontrola	Rady regulacyjne, ceny – kontrolujące koszty uboczne, popyt i podaż	Trybunały odwoławcze i komisje
Zarządzanie poprzez sieci – <b>współzarządzanie</b>	Relacje – promocja współpracy między organizacjami	Współpraca	Kooptacja grup rozłamowych i samoorganizujących się	Sieci rządowych i pozarządowych aktorów społecznych	Działania – pośrednictwo między sieciami

Źródło: Howlett (2011: 9).

Ze względu na dużą popularność i znaczny stopień wyjaśniania procesów zarządzania publicznego zachodzącego w warunkach złożoności i sieci, w dalszej części artykułu uwaga zostanie skoncentrowana na koncepcji współzarządzania. Zdaniem R. A. W. Rhodesa jego istota sprowadza się do „samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci”, posiadających następujące cechy (Rhodes 1997: 53):

- zależność pomiędzy organizacjami, co oznacza udział w procesie rządzenia podmiotów spoza sektora publicznego i przełamanie „granic” między sferami: publiczną, prywatną i społeczną;
- ciągłe interakcje pomiędzy uczestnikami sieci, spowodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania celów;
- interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu i regulowane przez zasady, wynegocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;
- znaczny poziom niezależności od państwa, wynikającej z tego, że sieci nie są odpowiedzialne przed państwem; państwo nie zajmuje pozycji władczej wobec sieci, może jednak nimi pośrednio sterować.

Wpływ na struktury administracji samorządowej jest widoczny w kilku perspektywach: ogólnokrajowej, gdzie warunkuje konstrukcję i mechanizmy działania administracji samorządowej jako zdecentralizowanej administracji publicznej, oraz pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego, czy ich układów funkcjonalnych.

Urzeczywistnienia *governance* można doszukiwać się w obecnym kształcie administracji samorządowej, w szczególności legł on u podstaw reform terytorialno-administracyjnych kraju i kształtowania się regionów. Istotą decentralizacji jest przekazanie do realizacji zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego, a skrócenie dystansu, będące efektem tego procesu, pomiędzy władzą a mieszkańcem i dostosowanie jej działań do preferencji obywateli stanowi sposób ograniczania zawodności państwa. Istotnym problemem w warunkach zdecentralizowanej administracji samorządowej jest zapewnienie sprawnej koordynacji jej działań oraz włączanie mieszkańców i organizacji pozarządowych w zarządzanie sprawami publicznymi. Decentralizacja jest punktem wyjścia dla partycypacyjnego zarządzania samorządowego (Kopańska 2013: 257–8).

Region nie tylko stanowi jednostkę podziału terytorialnego kraju, ale również wyodrębnioną strukturę przejmującą część kompetencji społeczno-ekonomicznych państwa, a także samodzielnie funkcjonującą w oparciu o sieci i przepływy kapitału, osób, towarów, idei (Gąsior-Niemiec 2006: 67). Jak wskazuje A. Gąsior-Niemiec, postulat *governance* stanowił jeden z zasadniczych zrębów, na którym doszło w Polsce do regionalizacji polskiej przestrzeni społecznej (Gąsior-Niemiec 2004: 21).

Wpływ *governance* na struktury administracji samorządowej w skali kraju będzie przejawiał się poprzez umacnianie powiązań między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina), jak i ich powiązań z poziomem administracji rządowej i ponadnarodowej, unijnej (*multilevel governance*). Jest to widoczne w różnych obszarach polityk publicznych,

w szczególności w polityce rozwoju. Zarówno na etapie projektowania, jak i wdrażania polityk publicznych wykorzystuje się potencjał interesariuszy ulokowanych na różnych poziomach władzy i administracji publicznej w celu uzgadniania i skutecznej realizacji celów, zadań, czy efektów publicznych.

Kolejną płaszczyzną oddziaływania *governance* na struktury administracji samorządowej jest budowanie relacji międzysektorowych z aktorami niepublicznymi. Specyficzne dla administracji regionalnej będzie nawiązywanie współpracy z podmiotami instytucjonalnymi (zrzeszeniami pracodawców, pracobiorców, organizacjami pozarządowymi, jednostkami samorządu lokalnego, jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej). Wynika to z reprezentowania przez wymienione organizacje interesów szerszych grup społecznych. Na najniższym poziomie samorządu lokalnego we współpracę międzysektorową zaangażowane są także indywidualne podmioty, w tym mieszkańcy.

W skali pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego *governance* ma swój wyraz w negocjacyjnym, konsultacyjnym systemie planowania strategicznego, w który zaangażowane są władze samorządowe, przedstawiciele przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, agencji publicznych, ośrodków naukowych, lokalnych środowisk akademickich, przedstawiciele władz państwowych. Daje to możliwość uwzględnienia stanowisk i oczekiwań oraz wiedzy wszystkich zainteresowanych środowisk, a także wypracowania kompromisowych ustaleń. W samorządzie regionalnym współzarządzanie urzeczywistniane jest w zasadach polityki rozwoju regionalnego, która zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie powinna być prowadzona w oparciu o dialog i partnerstwo między zainteresowanymi instytucjami (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010: 15–16). Taka formuła współpracy dotyczy zarówno etapu planistycznego formułowania strategii rozwoju regionalnego, jak i jej wdrażania. Planowanie rozwoju regionalnego odbywa się w trybie konsultacyjnym, w formie uzgodnień międzyresortowych i międzysektorowych. Z kolei na etapie realizacji strategii regionalnych samorządy wojewódzkie zawierają z samorządami lokalnymi ze swojego terenu, a także przedstawicielami sektorów prywatnego i społecznego porozumienia na rzecz wdrażania regionalnych strategii rozwoju lub strategii sektorowych, np. rozwoju ekonomii społecznej, czy społeczeństwa informacyjnego. Porozumienia te mają charakter deklaracji dobrej woli niezależnych od siebie instytucji i organizacji, na mocy których zobowiązują się do współpracy na rzecz rozwoju. Zastosowanie koncepcji *governance* przyczynia się zatem do autoregulacji podsystemu zarządzania samorządowego (Noworól 2013: 157–167), gwarantując optymalne decyzje na etapie planowania oraz wyznaczania celów i priorytetów rozwojowych.

Relacje międzysektorowe jednostek samorządu terytorialnego przyjmują często postać zinstytucjonalizowanych form współpracy. Badania na ten temat wskazują na duże zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w dopuszczalne formy współdziałania (Wojciechowski i in. 2014, Gorzelak, Jałowiecki 2014).

W szczególności jest ona rozwinięta z podmiotami sektora pozarządowego, co wynika z zapisów Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.). Równie silne powiązania występują pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w ramach form wskazanych w ustawach ustrojowych. Najmniej rozwinięta jest formalna współpraca z podmiotami prywatnymi, np. w formie umów partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwykle sprowadza się ona do zabiegania o dotowanie przez firmy przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy (Gorzela, Jałowicki 2013: 10).

Konsekwencją przyjęcia założeń koncepcji *governance* w samorządzie terytorialnym jest tworzenie sieci powiązań nieformalnych. Dorobek badawczy w tym zakresie jest niestety bardzo skromny. Można wskazać na przykład sieci kontaktów społecznych urzędów marszałkowskich zidentyfikowanych w badaniach nad realizacją ZPORR w kilku polskich województwach (Swianiewicz, Krukowska, Lackowska, Mielczarek 2010 oraz Swianiewicz, Herbst, Lackowska, Mielczarek 2008), czy też sieci gospodarcze, w których biorą udział gminy (Szmigielska-Rawska, Dziemianowicz, Szlachta 2010). Należy jednak przyjąć, na podstawie licznych interakcji urzędów samorządowych z podległymi im jednostkami organizacyjnymi oraz podmiotami społecznymi, publicznymi i prywatnymi, wysoki stopień usieciowienia polityk samorządowych.

Powyższe rozważania potwierdzają istotny wpływ współzrządzenia na kształtowanie struktur administracyjnych w skali kraju, jak i pojedynczych urzędów. W wyniku tego wyłaniają się dwa oblicza administracji samorządowej: współpracującej oraz zbudowanej w sposób sieciowy. Jak wskazuje M. Zawicki, w warunkach polskich współzarządzanie ma jednak swoje ograniczenia. Autor na przykładzie sieci w polityce rozwoju wskazuje na ich brak zdolności do samoorganizacji, nieprzejrzystość relacji między aktorami, słabość praktyk ewaluacyjnych współzarządzania i brak wiarygodnych informacji o efektach tak prowadzonych polityk (Zawicki 2013: 16).

Tabela 3

Kierunki wpływu *governance* na administrację samorządową

Obszar	Wpływ <i>governance</i>
1	2
Struktury administracji publicznej	Jednostki samorządu terytorialnego w systemie programowania i realizacji polityk publicznych – <i>multilevel governance</i> Relacje międzysektorowe administracji samorządowej Powiązania sieciowe i współpraca wewnątrz administracji samorządowej danej jednostki terytorialnej – pomiędzy urzędem a podległymi mu jednostkami organizacyjnymi oraz wynikający z nich przepływ informacji i zarządzanie wiedzą Powiązania sieciowe i współpraca pomiędzy urzędami administracji samorządowej a interesariuszami zewnętrznymi

1	2
Kadry	Zarządzanie wiedzą, współpraca i sieci pracownicze Przywództwo partycypacyjne
Wartości cele i zadania	Solidaryzm, wartość publiczna, konsensus
Technologia	Platformy wymiany wiedzy i współpracy, innowacyjne formy współdziałania: pakty, konsorcja, alianse, partnerstwa
Podsystem zarządzania	Planowanie – negocjacyjno-konsultacyjny system planowania strategicznego, programowanie współpracy Organizacja – stanowiska pracy odpowiedzialne za inicjowanie, koordynację współpracy z poszczególnymi grupami interesów, budowanie kompetencji urzędów do współdziałania Kontrola i monitoring – monitorowanie sieci pracowniczych, sieci wiedzy, monitorowanie współpracy, analiza sieci kontaktów społecznych urzędów, badania efektywności współpracy

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazuje tabela 3, potencjalny wpływ koncepcji współzarządzania na administrację samorządową jest znacznie szerszy niż oddziaływanie na jej struktury. Istotne zmiany generuje ona w obszarze zasobów ludzkich i zarządzania nimi, a także w podsystemie zarządzania jednostką terytorialną. Bez wątpienia koncepcja ta stawia nowe wyzwania menedżerom samorządowym i wskazuje na nowe kryteria w ocenie jakości rządzenia.

### 3. JAKOŚĆ RZĄDZENIA W INTERPRETACJI DOBREGO RZĄDZENIA (*GOOD GOVERNANCE*)

Omówione przekształcenia w administracji publicznej, będące reakcją na wyzwania otoczenia, w jakim funkcjonują, służą poprawie sposobów rządzenia publicznego. W literaturze przedmiotu często podnoszony jest pogląd, że wysoką jakością rządzenia na każdym poziomie zarządzania publicznego zapewnia stosowanie przez władze i administrację publiczną zasad dobrego rządzenia (*good governance*) (Charron, Dijkstra, Lapuente 2012: 3).

Pojęcie dobrego rządzenia zostało wprowadzone przez Bank Światowy w kontekście określenia standardów i wymogów, jakie powinny spełnić państwa rozwijające się w zakresie funkcjonowania instytucji publicznych, dające gwarancję efektywnego wykorzystania skierowanej do nich pomocy finansowej. Z czasem zasady dobrego rządzenia zostały włączone do systemu projektowania polityk UE, a także stosowane w celu: „systematycznego poprawiania zdolności administracji publicznej (także w krajach wysoko rozwiniętych) do skutecznego realizowania

polityk publicznych” (Grosse 2009: 113). W ten sposób zyskała swego rodzaju uniwersalny wymiar i wysoką popularność (Łopaciuk-Gonczonek, Fałkowski 2012: 26).

Zasady dobrego rządzenia według Banku Światowego obejmują kilka aspektów: prawo obywateli do wyrażania własnej opinii i wpływania na polityki publiczne, stabilność polityczną i brak przemocy, efektywność administracji publicznej, jakość stanowionego prawa, rządy prawa oraz kontrolę korupcji. Pierwsza z wymienionych zasad koresponduje z założeniami współrządzenia na temat zaangażowania obywateli w kształtowanie polityk publicznych i ich uczestnictwa w procesach rządzenia. Z drugą zasadą związane jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli poprzez przeciwdziałanie zagrożeniom, a także zapewnienie stabilnych rządów. Zasada efektywności rządów oznacza umacnianie potencjału administracji do zarządzania politykami publicznymi i dostarczania dóbr i usług publicznych. W zakres działań i narzędzi podporządkowanych tej zasadzie będą wpisywać się bez wątpienia techniki zarządzania menedżerskiego. Kolejna z zasad podkreśla istotne znaczenie jakości stanowionego prawa, jak i jego stosowania. Konieczny w tym względzie wydaje się być monitoring skutków legislacji. Rządy prawa odnoszą się do kreowania warunków korzystnych dla prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności poszanowania własności i wykonalności kontraktów. Kontrola korupcji koncentruje uwagę na ograniczaniu tego zjawiska, identyfikowaniu zagrożeń korupcyjnych oraz wprowadzaniu działań antykorupcyjnych. Wysoką jakość rządzenia w kontekście zaprezentowanych zasad dobrego rządzenia należy zatem rozumieć jako niską korupcję, wysoką ochronę rządów prawa, skuteczność i odpowiedzialność administracji publicznej.

Dobre rządzenie odnosi się zarówno do skali kraju, jak i jego poziomów subnarodowych. Wiele badań empirycznych na temat dywergencji regionów europejskich upatruje jej przyczyn właśnie w jakości rządzenia (Tabellini 2005). Biorąc pod uwagę poziom krajowy, Polska pod względem jakości rządzenia w 2010 r. zajmowała 24. pozycję spośród 27 krajów UE, z kolei w 2013 r. – 19. z 30 krajów objętych rankingiem (Charron, Dijkstra, Lapuente 2012: 4 oraz Charron 2013: 20). W obu pomiarach znalazła się ona w grupie krajów post-komunistycznych wraz z Włochami i Grecją. Również pod względem jakości rządzenia na poziomie regionalnym polskie województwa prezentują niski jego poziom. Wszystkie znalazły się w trzeciej grupie obejmującej regiony nowych państw członkowskich UE<sup>1</sup>. Ponadto różnice pomiędzy wynikami poszczególnych województw są nieznaczne (tabela 3).

---

<sup>1</sup> Do konstrukcji wskaźnika zintegrowanego jakości rządzenia w regionach UE wykorzystano dane subiektywne na temat postrzegania jakości rządzenia uzyskane w wyniku badań wśród mieszkańców wszystkich regionów europejskich (16 pytań na temat jakości rządzenia dotyczące skuteczności, stronniczości i korupcji w edukacji, ochronie zdrowia i egzekwowaniu prawa) oraz wskaźnik zintegrowany jakości rządzenia na poziomie krajowym, wyliczenia dokonano dla 172 regionów EU (Charron, Dijkstra, Lapuente 2012: 5–7).



Tabela 4

Indeks jakości rządzenia w 2010 r. i 2013 r. oraz szacunkowe PKB per capita i poziom kapitału społecznego polskich województw w 2013 r.

Lp.	Województwo	EQI 2010*	EQI 2013*	Zmiana pozycji w 2013 r. w stosunku do 2010 r.	PKB per capita w 2013 r. (zł.)	Kapitał społeczny 2008**	
						pomostowy	wiązący
1	Opolskie	49,03	48,86	0	34886	++++	+++
2	Kujawsko-pomorskie	41,66	48,02	+9	35584	++	++
3	Podlaskie	41,39	45,98	+9	31426	+	++++
4	Pomorskie	43,66	45,48	+2	41746	++++	++
5	Lubuskie	42,09	45,29	+5	36136	++++	+
6	Warmińsko-mazurskie	47,78	43,99	-4	31077	++	+
7	Zachodniopomorskie	43,45	43,13	0	36324	++++	+
8	Małopolskie	43,28	42,80	0	38134	++	++++
9	Wielkopolskie	40,59	40,89	+5	46626	+++	++++
10	Lubelskie	42,64	40,44	-1	30477	+	++++
11	Świętokrzyskie	44,81	39,53	-8	31526	+	++++
12	Łódzkie	43,91	38,51	-8	40283	+	+
13	Podkarpackie	43,77	38,17	-8	30706	++	++++
14	Mazowieckie	40,65	37,59	-1	68682	+	+
15	Śląskie	38,06	35,59	0	44960	+++	+
16	Dolnośląskie	38,03	35,49	0	48402	++++	+

\* indeks jakości rządzenia EQI przyjmuje wartości od 0 do 100, gdzie 0 oznacza najniższą a 100 najwyższą jakość rządzenia

\*\* liczba „plusów” w komórce tabeli odpowiada poziomowi kapitału społecznego województwa. Jeden „plus” oznacza poziom najniższy, cztery – najwyższy.

Źródło: Charron, Dijkstra, Lapuente (2012: 22–23), Charron (2013: 39), Główny Urząd Statystyczny (2013: 1) oraz Swianiewicz, Herbst, Lackowska, Mielczarek (2008: 199).

Wysoka jakość rządu samorządowego wymaga skutecznych rządów, bezstronnych instytucji publicznych i kontroli korupcji (Charron, Dijkstra, Lapuente 2014: 68–90, Charron, Lapuente 2013: 567–582). Skuteczny samorząd terytorialny musi być wyposażony w profesjonalną administrację z kompetentnymi pracownikami i dysponować odpowiednimi środkami finansowymi do realizacji

zadań publicznych. Można przypuszczać, że bogatsze regiony posiadają lepiej wykształconą kadre i instrumenty zarządzania. Z kolei brak mechanizmów kontroli korupcji i zachęty dla jej prowadzenia oddziałują negatywnie na jakość rządzenia. Sytuacja ta będzie występować częściej w regionach biedniejszych, co można tłumaczyć chęcią uzupełniania niższych dochodów przez polityków samorządowych w formie łapówek i maksymalizowania własnej użyteczności. Również procedury kontroli i przeciwdziałania korupcji będą w tych regionach niewystarczające. Bezstronne instytucje, czyli realizacja polityk i przepisów prawa z wyłączeniem preferencyjnego traktowania określonych grup społecznych, są czynnikiem poprawiającym jakość rządzenia. Stronnicze relacje skutkują nierównym traktowaniem obywateli. Bezstronne instytucje będą częściej występować w regionach o kompetentnych kadrach administracyjnych oraz stosujących procedury przeciwdziałania i kontroli korupcji (Neudorfer 2014: 8–11). Omówiony pozytywny związek pomiędzy jakością rządzenia a zamożnością regionu nie został jednak potwierdzony przez dane zaprezentowane w tabeli 3. w odniesieniu do polskich województw. Współczynnik korelacji pomiędzy wskaźnikiem jakości rządzenia a PKB *per capita* w województwach jest ujemny i wskazuje na występowanie zależności o średnim natężeniu.

Z powyższego wynika, że istnieją inne czynniki poza zamożnością determinujące jakość rządzenia w regionach. Badania na ten temat wskazują również na: istotną rolę tradycji kulturowych, historycznych instytucji i decentralizacji (Neudorfer 2014: 8–11). Pierwsze z wymienionych badań R. Putnam. Dowodził, że czynniki kulturowe i tradycje społeczne oraz kapitał społeczny poprawiają jakość i efektywność instytucji (Putnam 1993: 86, 157). Promowanie równości społecznej wzmacnia solidarność społeczną i poczucie przynależności do wspólnoty, a to poprawia jakość rządzenia (Rothstein, Uslaner 2005: 41–72). Warto przywołać badania M. Woolcocka, które wskazują, że sama sprawność administracji publicznej nie jest wystarczająca, by osiągać rozwój. Musi iść ona 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) (Woolcock 1998: 168). Kapitał społeczny wpływa zatem na jakość rządzenia, kształtując w istotnym stopniu relacje między władzą a społeczeństwem (Łopaciuk-Goncaryk, Fałkowski 2012: 34). Zaprezentowany w tabeli 3. poziom kapitału społecznego w polskich województwach wskazuje na jego wyraźne zróżnicowanie. Województwa zachodnie wypadają lepiej pod względem kapitału „zrzeszeniowego”, z kolei wschodnie „wspólnotowego”. Zaprezentowane dane potwierdzają pozytywny związek pomiędzy jakością rządzenia a kapitałem społecznym.

Kolejny czynnik, historyczne instytucje, dotyczy braku silnych ograniczeń dla władzy wykonawczej w przeszłości do rozwoju powiązań korupcyjnych i klientelizmu (Charron, Lapuente 2013: 570). Obecna jakość rządzenia w regionach o takich nieformalnych instytucjach powinna być niska. W literaturze można znaleźć

również rozważania na temat związku pomiędzy decentralizacją a jakością rządzenia. Został on potwierdzony na poziomie krajów, z kolei na poziomie regionalnym wzrost autonomii regionów nie przekłada się na wyższą jakość rządzenia. Wręcz przeciwnie, niektórzy upatrują w decentralizacji przyczyn dla budowania układów korupcyjnych przez władze regionalne, co obniża jakość rządzenia (Fan, Lin, Treisman 2009: 14–34). Oba czynniki mają istotne znaczenie w państwach federalnych, w warunkach polskich przyjmują podobny poziom we wszystkich regionach.

#### **4. MODYFIKACJA STRUKTUR ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W ŚWIELE ZASAD DOBREGO RZĄDZENIA**

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zagwarantowanie wysokiej jakości rządzenia samorządowego wymaga m. in. nadania organom wykonawczym i podległej im administracji publicznej odpowiednich struktur. Chodzi głównie o zapewnienie efektywnych, przejrzystych finansowo i audytowanych usług publicznych, które dostarczane są przez biurokrację kompetentną w projektowaniu i implementowaniu odpowiednich polityk oraz zarządzaniu (Modzelewski 2013: 224).

Stwarzanie przesłanek dla zagwarantowania skutecznej i efektywnej realizacji celów publicznych na różnych poziomach władzy terytorialnej przypisać można Krajowemu Forum Terytorialnemu powołanemu na mocy zarządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 marca 2011 r. oraz szesnastu jego odpowiednikom w województwach. Regionalne fora terytorialne pełnią rolę wojewódzkich platform współpracy z partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionów, dyskusji strategicznej i wymiany wiedzy, doświadczeń oraz informacji. Zostały one powołane na mocy wspomnianej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020. Zasada monitoringu procesów rozwoju regionalnego i rozliczalności władz publicznych jest z kolei realizowana w województwach za sprawą regionalnych obserwatoriów rozwoju regionalnego.

Kolejne przeobrażenia zmierzające do budowy skutecznej administracji samorządowej wynikają z zastosowania w jej działalności narzędzi zarządzania menedżerskiego. Warto przywołać badania na temat rozwoju instytucjonalnego przeprowadzone na zlecenie ministerstwa ds. administracji. Potencjał instytucjonalny urzędów gmin wszystkich typów oraz starostw powiatowych obliczono na podstawie 99 wskaźników obrazujących wdrożenie technik zarządzania strategicznego, procesami, kapitałem ludzkim i usługami (Piróg i in. 2013: 6–7). Zastosowanie nowoczesnych rozwiązań zarządczych poprawiających skuteczność i efektywność działania administracji samorządowej w dużym zakresie stymulowane było przez środki Europejskiego Funduszu Społecznego rozdysponowywane w ramach POKL Priorytetu V Dobre rządzenie. Mimo to w niektórych obszarach zarządzania jednostki samorządu

terytorialnego nadal nie osiągają zadowalającego poziomu rozwoju instytucjonalnego. Jednym z nich jest zarządzanie strategiczne, w 2013 r. ok. 30 % badanych samorządów nie dysponowało nadal zaktualizowaną strategią rozwoju. Również nisko oceniane jest zarządzanie procesami w urzędach samorządowej administracji lokalnej. Tylko 1/3 z urzędów posiada dokument, w którym zostały zidentyfikowane kluczowe procesy, niewiele z nich bada satysfakcję klientów, a tylko co dwudziesty urząd prowadzi ewaluację systemu zarządzania procesami. Stosunkowo dobrze wypada stosowanie narzędzi w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, zwłaszcza na etapie planowania, rekrutacji i selekcji, a źle w obszarze motywowania, oceniania i awansowania pracowników samorządowych. Niski poziom rozwoju instytucjonalnego zdiagnozowano także w obszarze zarządzania usługami administracyjnymi.

Ważnym czynnikiem decydującym o jakości rządu jest poziom korupcji. Administracja samorządowa jest jedną ze sfer publicznych najbardziej narażonych na jej działanie. Występuje ona przede wszystkim przy udzielaniu koncesji, licencji, pozwoleń i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, udzielaniu zamówień publicznych, wydawaniu decyzji i zezwoleń administracyjnych, wydatkowaniu funduszy europejskich (Centralne Biuro Antykorupcyjne 2010, 2011, 2012). Zjawisku korupcji przeciwdziałać można w urzędach poprzez odpowiednią infrastrukturę etyczną. Okazuje się, że jest ona niewystarczająco rozwinięta. Najczęściej obejmuje ona regulaminy przeprowadzania zamówień publicznych, zasady kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg oraz kodeksy etyczne pracowników samorządowych. Niespełna ¼ urzędów prowadzi obowiązkowe przeszkolenie dla nowo zatrudnionych pracowników z zakresu zagrożeń związanych z korupcją oraz konsekwencji zachowań korupcyjnych. W niewielu samorządach powołane zostało stanowisko lub zespół odpowiedzialny za kontrolę i koordynację powziętych w urzędzie działań antykorupcyjnych oraz doradztwo w sprawach etyki. W jednostkowych przypadkach stosowana jest rotacja zatrudnienia na stanowiskach szczególnie narażonych na występowanie zjawisk korupcyjnych (Modzelewski 2013: 59).

Przytoczone informacje na temat stanu wdrożenia metod i narzędzi zarządzania w administracji samorządowej wskazują na niezadowalający poziom jej przekształceń mających na celu poprawę efektywności i skuteczności działania. Można zatem przypuszczać, że struktury administracji samorządowej wymagają nadal zmian modernizacyjnych, prowadzących do poprawy jakości rządu.

## **5. PODSUMOWANIE: DOBRE RZĄDZENIE I WSPÓŁZARZĄDZANIE – SPÓJNE CZY ROZBIEŻNE KONCEPCJE?**

Przeprowadzone rozważania pozwalają sformułować wniosek, iż zasady dobrego rządu nie są tożsame z koncepcją współzarządzania, ich wymowa jest bowiem szersza i uwzględnia aspekty ekonomiczne, społeczne i etyczne. Zwraca

na to uwagę Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Według Jessopa dobre rządzenie „wymaga, aby zakres rynkowych mechanizmów (NPM – przyp. autora) i użycia formalnej władzy (biurokracja – przyp. autora) był podporządkowany – jak to tylko możliwe – formom współzarządzania zorientowanym na równoważenie efektywności, skuteczności i demokratycznej odpowiedzialności (...)” (Jessop 2007: 22). Wynika z tego, że z dobrym rządzeniem mamy do czynienia w sytuacji stosownego użycia trzech koncepcji zarządzania publicznego (biurokracji, zarządzania menedżerskiego i sieciowego) oraz elastycznego doboru różnych mechanizmów koordynacji (regulacja, kontrakt, samoregulacja, sieć), przy czym współzarządzanie pełni rolę równoważącą dwie pozostałe. *Governance* wydaje się być zatem kluczowym elementem dobrego rządzenia. Kwestią otwartą pozostaje to, na ile *governance* jest warunkiem *sine qua non* dobrego rządzenia i na ile rządzenie opierające się wyłącznie na mechanizmach rynkowych i hierarchicznych może być uznane za dobre (Łopaciuk-Gonczaryk, Falkowski 2012: 28–29).

Analizując obie koncepcje, można dojść do wniosku, że pewne założenia dobrego rządzenia nie znajdują odzwierciedlenia w *governance*, a nawet ich osiągnięcie jest niemożliwe w warunkach sieci. W szczególności charakterystyczne dla *governance* rozproszenie władzy może stać w opozycji do jednej z zasad dobrego rządzenia – zapewnienia przejrzystości zarządzania publicznego. Uwikłanie władzy i administracji samorządowej w wielokierunkowe sieci powiązań może skutkować brakiem przejrzystości i czytelności ich działań, zwłaszcza w odbiorze społecznym. Również w takich warunkach trudno jest wymagać rozliczalności i ponoszenia pełnej odpowiedzialności przez władzę i administrację samorządową, skoro te na różnych etapach polityk publicznych zawierają transakcje z podmiotami zewnętrznymi, przenosząc na nie częściowo odpowiedzialność za wypracowane decyzje. Kontrola korupcji i przeciwdziałanie temu zjawisku w warunkach sieciowego rządzenia i rozproszonych, zdecentralizowanych układów decyzyjnych wydaje się być również utrudniona (Gerring, Thacker 2004: 295–330).

Warto podnieść jeszcze jeden argument na rzecz braku możliwości jednoczesnej realizacji postulatu *governance* i dobrego rządzenia, który dotyczy skuteczności i efektywności działania administracji publicznej. Są to kryteria dobrego rządzenia, które w warunkach współpracy i sieci mogą być trudne do osiągnięcia. Wskazują na to S. Rangan, R. Samii i L. N. Van Wassenhove, którzy uważają, iż współpraca z podmiotami prywatnymi generuje wysokie koszty współrządzenia (koszty kontraktowania, koordynowania i egzekwowania), co może skutkować problemami w osiągnięciu odpowiedniego poziomu skuteczności i efektywności (Rangan, Samii, Wassenhove 2006: 739). Podobnego zdania są C. Boulding i B. Wampler, którzy podkreślają, że rządzenie oparte na partycypacji społecznej (wpisującej się w *governance*) nie zawsze łączy się z wyższą efektywnością, nawet jeśli niesie ze sobą inne korzystne efekty w postaci zwiększenia mobilizacji społecznej (Boulding, Wampler 2010: 130).

Realizacja dobrego rządzenia w obszarze demokratyzacji może z kolei stanowić utrudnienie dla rozwoju współpracy międzysektorowej. Wniosek taki sformułował C. T. Goodsell, podkreślając, że w przypadku występowania sprzecznych interesów partnerów administracji samorządowej nie zawsze jest możliwe uzyskanie odpowiedniego poziomu partycypacji społecznej i społecznej inkluzji (Goodsell 2006: 628).

W związku z powyższym szczególnie istotnym wyzwaniem dla administracji samorządowej pozostaje zrównoważenie postulatu efektywnego i skutecznego działania z potrzebą prowadzenia partnerskiej, inkluzywnej polityki publicznej.

## BIBLIOGRAFIA

- Boulding C., Wampler B. (2010), *Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being*, "World Development", vol. 38, no. 1, p. 125–135, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002>.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (2010, 2011, 2012), *Mapa korupcji*, CBA, Warszawa.
- Charron N. (2013), *From Aland to Ankara: European Quality of Government Index. 2013 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final Results*, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Working Paper Series, no. 11.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2012), *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, "European Commission Working Paper", no. 01, Directorate for Regional Policy, Brussels.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2014), *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, "Regional Studies", vol. 48, no. 1, p. 68–90, <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>.
- Charron N., Lapuente V., Rothstein B. (2013), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Governance in EU Regions*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Charron N., Lapuente V., *Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?*, "Journal of Politics", vol. 75, no. 3, p. 567–82, <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381613000510>.
- Fan C. S., Lin C., Treisman D. (2009), *Political Decentralization and Corruption: Evidence from Around the World*, "Journal of Public Economics", vol. 93, no. 1–2, p. 14–34.
- Gąsior-Niemiec A. (2004), *Pole, habitus i imago regionis: propozycja alternatywnego podejścia do analizy regionu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(18), s. 13–36.
- Gąsior-Niemiec A. (2006), *Regionalność jako habitus. Instytucjonalne uwarunkowania podmiotowości na poziomie regionalnym*, [w:] J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa, s. 57–87.
- Gerring J., Thacker S. C. (2004), *Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism*. "British Journal of Political Science", vol. 34, no 2, p. 295–330, <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123404000067>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne szacunki produktu krajowego brutto województw w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013.
- Godłów-Legiędź J. (2010), *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Goodsell C. T. (2006), *A New Vision for Public Administration*, "Public Administration Review", vol. 66, no. 4, p. 623–35.

- Gorzela G., Jałowicki B. (2014), *Koniunktura w Polsce lokalnej 2013*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(58), s. 5–24.
- Grosse T. G. (2009), *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne”, nr 23, s. 113–150.
- Howlett M. (2011), *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Routledge, Abingdon–New York.
- Jessop B. (2007), *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradigmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(2), s. 5–25.
- Kopańska A. (2013), *Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia*, [w:] J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 242–64.
- Łopaciuk-Gonczaryk B., Fałkowski J. (2012), *Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządzenia z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(20), s. 24–41.
- Piróg K., Leszczyńska B., Wolińska I. (2013), *Barometr Rozwoju Instytucjonalnego Jednostek Samorządu Terytorialnego*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, MRR, Warszawa.
- Modzelewski P. (2013), *Struktura administracyjna kraju a jakość rządzenia*, [w:] J. Wilkin (red.) *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 233–41.
- Neudorfer B. (2014), *Subnational Authority and the Quality of Government in European Regions*, artykuł zaprezentowany na konferencji Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Noworól A. (2013), *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, „Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki”, nr 169, s. 157–67.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New York, Princeton.
- Rangan S., Samii R., Wassenhove L.N. (2006), *Constructive Partnership: When Alliances Between Private Firms and Public Actors Can Enable Creative Strategies*, „Academy of Management Review”, vol. 31, no. 3, p. 738–51.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rothstein B., Uslaner E. M. (2005), *All for All – Equality, Corruption, and Social Trust*, „World Politics”, vol. 58, no. 1, p. 41–72.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (2008), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A. (2010), *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Szmigiel-Rawska K., Dziemianowicz W., Szlachta J. (red.) (2010), *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Tabellini G. (2005), *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*, „IGIER Working Paper”, no. 292.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

- Williamson O. (1979), *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, "Journal of Law and Economics", vol. 22, no. 2, p. 233–61, <http://dx.doi.org/10.1086/466942>.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Kalisiak-Mędelska M., Chądzyński J. (2014), *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wojciechowski E. (2013), *Refleksje na temat samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 275–284.
- Woolcock M. (1998), *Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, "Theory and Society", vol. 27, no. 2, p. 151–208.
- Zawicki M. (2013), *Implementacja koncepcji nowego zarządzania publicznego i dobrego rządzenia do polityki rozwoju*, referat przedstawiony w ramach konferencji pt. Zarządzanie efektywnością usług w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Miasta w Internecie oraz Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski w dniu 28 maja 2013 r.

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

## THE IMPACT OF GOVERNANCE AND GOOD GOVERNANCE ON THE STRUCTURE OF LOCAL ADMINISTRATION SUMMARY

**Abstract.** Article describes the issues of shaping the structures of local government administration considering new concepts of public management. Attention will be focused on governance, which determines two paradigms of public administration: public administration aimed at cooperation and organized in a network manner. Will evaluate the degree of their impact on the structure of local government administration in Poland. Further considerations will aim to identify the relationship between the quality of governance and administrative structure of local government. The quality of governance is recognized (by the World Bank) in six dimensions of good governance, which is a function of appropriately shaped bodies. Striving to meet the criteria of good governance may involve restrictions on the use of cooperation and networking paradigms.

**Keywords:** structure of local administration, quality of governance, governance, good governance