

# Wawrzyniec Rudolf

---

## Możliwości wykorzystania koncepcji governance w zarządzaniu publicznym

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 18, 229-241

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WAWRZYNIC RUDOLF

Uniwersytet Łódzki

## MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA KONCEPCJI GOVERNANCE W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

### 1. Współczesne przemiany w zarządzaniu publicznym

Problematyka zarządzania organizacjami publicznymi jest przedmiotem rozważań teoretycznych i koncepcyjnych już od wielu lat. Z reguły, aby oddać charakter dzisiejszych przemian w zakresie organizacji sposobu zawiadywania sprawami publicznymi, autorzy starają się nawiązywać do – już historycznego – tak zwanego modelu weberowskiego, nazywanego modelem idealnej biurokracji<sup>1</sup>. Weber wykazywał tam, że biurokratyczny model organizacji administracyjnej z technicznego punktu widzenia zapewnia najwyższy poziom efektywności i w tym sensie stanowi najbardziej racjonalny sposób sprawowania kontroli.

---

<sup>1</sup> Został on zaprezentowany w 1922 roku w dziele pt. *Wirtschaft Und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. M. Weber opisał w nim model idealnej biurokracji, który, jak zaznaczył, stanowi integralny składnik władzy racjonalnej. Wśród najważniejszych cech modelu Weber wymienił ciągłość sprawowania funkcji urzędowych podlegających określonym regułom, określony zakres kompetencji obejmujących: a) pełnienie funkcji przydzielonych w ramach uporządkowanego podziału pracy; b) zapewnienie sprawującemu urząd należytej władzy, tak żeby był w stanie wypełniać te funkcje; c) jasne określenie koniecznych środków przymusu i jednoznaczne określenie warunków ich stosowania, organizacja urzędów miała charakter hierarchiczny, reguły dotyczące postępowania urzędów miały charakter zasad technicznych albo norm, członkowie kadry administracyjnej winni być całkowicie oddzieleni od własności środków produkcji i administrowania. Por. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 13–14.

Niewątpliwie model ten przewyższa inne formy organizacyjne pod względem precyzji działania, stabilności, ścisłej dyscypliny i lojalności.

Model weberowski, z punktu widzenia zwierzchników organizacji, zapewnia najwyższy stopień przewidywalności wyników oraz wykazuje wyższość pod względem efektywności. Jak pisze J. Hausner, znalazł on dodatkowe uzasadnienie w teorii administracji F.W. Taylora, zgodnie z którą racjonalność organizacji miała zapewnić maksymalne uproszczenie i standaryzację działań<sup>2</sup>. Tak jak model taylorowski w organizacjach gospodarczych, tak model weberowski w administracji publicznej z czasem okazał się przydatny tylko w ograniczonym stopniu. Praktyka wykazała, że posiada on liczne wady, a dodatkowo zmiany w otoczeniu organizacji publicznych powodują, że organizacje te, aby być efektywne, muszą w większym zakresie je uwzględniać. Wśród wad modelu weberowskiego warto wymienić następujące<sup>3</sup>:

- a) rozproszenie władzy i odpowiedzialności, wynikające z wąskiej specjalizacji i indywidualizacji zadań;
- b) powstanie wewnątrzorganizacyjnych monopolii, które czynią organizację mało przejrzystą;
- c) brak współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi, który powoduje dodatkowe koszty i opóźnienia decyzyjne;
- d) samoobsługiwanie się biurokracji, która kieruje się własnymi kryteriami oceny wyników pracy;
- e) eksternalizacja kosztów i brak społecznej kontroli nad działaniami biurokracji.

Praktyczne wykorzystywanie modelu weberowskiego owocowało wzrostem zjawiska korupcji. Poszczególne komórki organizacyjne były zdeintegrowane, koncentrowano się na formalnych procedurach, działania jednostek organizacyjnych podporządkowane były interesom pracowników, a nie obywateli.

Zarządzanie w administracji publicznej ulegało zmianie już od zakończenia II wojny światowej, kiedy to w wielu państwach zachodnich zmieniały się warunki jej funkcjonowania. Wprowadzany tam nowy ład społeczny implikował konieczność dostosowania struktur administracyjnych. Warto zwrócić uwagę na zjawiska decentralizacji państwa i rozwój samorządności terytorialnej,

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 14–15.

<sup>3</sup> F. Dupuy, *Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?*, w: *Rząd przyszłości*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2002, s. 219–220, cyt. za: J. Hausner, *op.cit.*, s. 33.

które wywarły niewątpliwy wpływ na współczesne podejścia do zarządzania w sektorze publicznym.

Jak pisze B. Koźuch, zarządzanie publiczne jako szczegółowa dyscyplina naukowa pojawiło się w latach 80. XX wieku<sup>4</sup>. Wydzielenie tej stosunkowo nowej dyscypliny to zasługa badaczy amerykańskich, którzy zwracali uwagę na interdyscyplinarność zarządzania w instytucjach publicznych, gdzie obok klasycznego zarządzania należało uwzględnić wpływ innych nauk, takich jak teoria organizacji, administracja publiczna, politologia, ekonomia, prawo administracyjne<sup>5</sup>. Ze względu na potrzebę coraz większej otwartości państw, regionów i miast na współpracę międzynarodową autor proponuje dodać jeszcze jedną dziedzinę, z której może czerpać zarządzanie publiczne – stosunki międzynarodowe.

Popularne w ciągu ostatnich trzech dekad tak zwane nowe zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management* – NPM) wywodzi się z teorii ekonomii (między innymi teorii wyboru publicznego, teorii interesariuszy, teorii kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wyniesionych z zarządzania w sektorze prywatnym. Reformy podejmowane w tym nurcie opierają się na mechanizmach i instrumentach charakterystycznych właśnie dla organizacji sektora prywatnego. Warto dodać, że NPM w ostatnich kilku latach zaczęło rozwijać się również w Polsce, czego dowodem są publikacje poświęcone tej problematyce<sup>6</sup>.

W krajach wysoko rozwiniętych odnotowuje się jednak sygnały, że koncepcja NPM nie jest idealna i wymaga weryfikacji, zwłaszcza w obliczu dynamicznych zmian otoczenia instytucji publicznych. Jej autorzy nie zastanawiali się bowiem czemu służy konkretna instytucja publiczna oraz jak wpływa na korzyści różnych interesariuszy. NPM koncentrowało się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na jej rzeczywistych efektach dla interesariuszy. Kładziono nacisk na optymalizowanie procesu dostarczania usług publicznych, wykorzystując techniki z sektora prywatnego. Nie uwzględniano, że instytucje publiczne są często wytwórcą różnych usług, a nie tylko ich bardziej lub mniej sprawnym dystrybutorem. Mimo wymienio-

---

<sup>4</sup> B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 43.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>6</sup> Wymienić tu można m.in. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005; J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój Instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004.

nych niedoskonałości NPM jest nadal liczącym się paradygmatem w administracji publicznej<sup>7</sup>.

Christopher Koliba, Jack W. Meek oraz Asim Zia w książce *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* dokonują interesującej klasyfikacji ewolucji paradygmatów dotyczących administracji publicznej. Po klasycznej administracji publicznej (model weberowski) wymieniają *New Public Management*, o którym wyżej wspomniano. Następnie partycypacyjne zarządzanie publiczne (*collaborative public management*), a jako najbardziej współczesne – współzarządzanie sieciami publicznymi (*governance network administration*)<sup>8</sup>. Oba wyżej wymienione są inspirowane koncepcją *governance*. W dalszej części opracowania postarano się możliwie szeroko zaprezentować tę koncepcję, również pod kątem możliwości jej wykorzystania w zarządzaniu instytucjami publicznymi, a szczególnie samorządowymi.

## 2. Geneza i istota *governance*

Wyróżniającą cechą koncepcji *governance*<sup>9</sup> w odniesieniu do organizacji publicznych jest koncentrowanie się na sprawności rządzenia czy zarządzania publicznego. Pojęcie *public governance* zaczęło się pojawiać już w latach 70., a w praktycznych działaniach w latach 90. XX wieku. Warto jednak podkreślić, że w tym pierwszym okresie znajdowało ono zastosowanie przede wszystkim w działaniach organizacji międzynarodowych. Uważany za jednego z prekursorów koncepcji *governance* Bank Światowy definiuje ten termin jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Ekspert Banku Światowego ekspozycja tu trzy główne elementy *governance*<sup>10</sup>:

- proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów,
- zdolność administracyjna do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych,

---

<sup>7</sup> L.E. Lynn, *Public Management: A Concise History of the Field*, w: *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L.E. Jr Lynn, Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 43–44.

<sup>8</sup> Ch. Koliba, J.W. Meek, A. Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, CRC Press – Taylor and Francis Group, USA 2010, s. 191.

<sup>9</sup> W opracowaniu terminy *governance* i *public governance* używane będą zamiennie. Przyjęto, że oba odnoszą się do instytucji publicznych.

<sup>10</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej), *Koncepcja „Good Governance” – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, s. 6.

- udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Według Banku Światowego *governance*, a właściwie tak zwane *good governance*, to zdrowe zarządzanie rozwojem, wymagające ustanowienia norm i instytucji gwarantujących przewidywalne i klarowne ramy działalności publicznej, wymuszające odpowiedzialność trzymających władzę za jej sprawowanie<sup>11</sup>. Do zasad „dobrego rządzenia” zalicza się najczęściej otwartość, partycypację, rozliczalność, efektywność oraz spójność. Spotykane w polskiej literaturze tłumaczenie terminu *public governance* jako „rządzenie publiczne” nie w pełni oddaje treść tej koncepcji. Autor opowiada się tu za terminem współrządzenie czy współzarządzanie, które mocniej eksponują potrzebę partycypacyjno-partnerskiego modelu sprawowania władzy oraz zawiadywania sprawami publicznymi. Pośród różnych podmiotów publicznych to samorządy terytorialne – wydaje się – posiadają największą możliwość wykorzystania takiego modelu zarówno w praktyce sprawowania władzy, jak i zarządzania rozwojem.

Terminu *governance* jako pierwszy w kontekście administracji publicznej użył w latach 70. ubiegłego wieku H. Cleveland<sup>12</sup>. Od tego czasu rozumienie tego terminu niewiele się zmieniło, a sama koncepcja, jak już wspomniano, staje się coraz bardziej popularna. Cleveland prognozował, że struktury organizacji nie będą już przypominać hierarchicznych piramid z realną władzą na ich wierzchołku. Ewoluuja one w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, wezmą w nim udział zarówno podmioty wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Będą to podmioty uważające się za współodpowiedzialne za określone działania. Fakt spłaszczania struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem konsultacji społecznych. Im większej wagi sprawy leżą w kompetencji danej organizacji, tym bardziej powinno się rozpraszać realną władzę oraz zwiększać liczbę osób, których udział w procesie podejmowania decyzji jest pożądanym. Cleveland twierdził już blisko 40 lat temu, że narastające problemy będą wymagały zaan-

---

<sup>11</sup> W. Mikułowski, *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kozuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 65–67.

<sup>12</sup> H. Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Manager*, Harper & Row, New York 1972, s. 3–15.

gażowania wielu liderów partycypujących w podejmowaniu decyzji, pochodzących zarówno z organizacji publicznych, jak i prywatnych. W stosunkowo krótkim czasie jego prognozy doczekały się realizacji. Dotyczyło to szczególnie krajów o rozwiniętej demokracji. W innych krajach, takich jak na przykład Polska, ich realizacja dokonuje się dopiero teraz.

W literaturze przedmiotu autorzy nagminnie używają terminu *governance* jako synonimu takich terminów, jak *public management* i *public administration*<sup>13</sup>. Wydaje się, że autorzy ci poddali się powszechnej modzie na *governance* i nadmiernie, w nieuzasadniony sposób, poszerzyli znaczenie tego pojęcia. Współczesne przemiany w naukach o zarządzaniu pokazują coraz większą rolę optymalizacji procesów zarządczych poprzez kształtowanie właściwych relacji organizacji z jej otoczeniem podmiotowym. Pozwala to na skuteczne pozyskiwanie potencjałów pozostających w dyspozycji innych podmiotów. Można to czynić z obustronną korzyścią i realizować ważne dla ich interesariuszy przedsięwzięcia.

Warto przytoczyć kryteria, na podstawie których autor dokonał rozróżnienia takich terminów, jak rządzenie i zarządzanie i które w kontekście *governance* pojawiają się nadal często. Pierwszy z nich będziemy odnosić do władzy wybieranej w demokratycznych wyborach (np. prezydent miasta, zarząd województwa), zaś drugi będzie powiązany z realizacją zadań publicznych powierzonych tak zwanym menedżerom publicznym (np. dyrektorom wydziałów czy departamentów odpowiednich urzędów). Aby idea *governance* została skutecznie wdrożona w życie, należy pamiętać, że partycypacyjne podejście powinno być zastosowane na obu wspomnianych poziomach. Wykorzystywanie koncepcji *governance* sprawia, że administracja publiczna zaczyna w coraz większym zakresie dostrzegać mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę, czyli te podmioty, dla służenia którym została powołana i o których dobro ma dbać. Podobnego odkrycia, ale w sektorze przedsiębiorstw, dokonano kilkadziesiąt lat temu, kiedy na piedestał wyniesiono klienta i jego potrzeby. Orientację przedsiębiorstwa na klienta nazwano wtedy marketingiem.

W dalszej części opracowania będziemy eksponować wysoki poziom partycypacji społecznej jako najbardziej właściwe rozumienie pojęcia *governance* w odniesieniu do instytucji publicznych. Zostanie to rozwinięte przy okazji omawiania pojęć „współdziałanie” i „partnerstwo”, które nawiązują do praktyki

---

<sup>13</sup> H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, CO: Westview Press, Boulder 2003.

partycypacyjnego zarządzania publicznego. Wcześniej nawiązemy do dwóch podejść teoretycznych (teoria reżimów – *regime theory*; teoria sieci – *network theory*), przez pryzmat których interpretowana jest koncepcja *governance*.

### 3. *Governance* a teoria reżimów

Należy zgodzić się z H.G. Fredericksonem, że podstawowe elementy koncepcji *public governance* są podobne do tych wymienionych w teorii reżimów międzynarodowych<sup>14</sup>. Dorobek wspomnianej teorii jest stosunkowo bogaty i może się okazać przydatny dla rozwoju koncepcji *governance* w odniesieniu do instytucji publicznych. Teoria reżimów międzynarodowych mieści się w ramach politycznych aspektów stosunków międzynarodowych, gdzie podmiotami są poszczególne państwa prowadzące określoną politykę. Reżimy to forma instytucji międzynarodowych<sup>15</sup>.

Reżimy międzynarodowe, według S. Krasnera, to zasady, normy i procedury decyzyjne, wokół których następuje zbieżność oczekiwań podmiotów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych<sup>16</sup>. Będą to przykładowo zasady wolnego handlu ustalone przez Światową Organizację Handlu czy – w dziedzinie ochrony środowiska – tak zwany Protokół z *Kioto*, czyli uzupełnienie do *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej zmian klimatu*. Reżimy charakteryzują się specyficznymi cechami<sup>17</sup>. Tradycyjnie stosunki

---

<sup>14</sup> H.G. Frederickson, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, w: *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 293.

<sup>15</sup> Instytucje międzynarodowe to zespoły trwałych, chociaż dynamicznych, przybierających różne formy i zawierających kolektywnie zaakceptowane wzorce zachowań, konstrukcji społecznych. Służą one zapewnianiu powtarzalności i interakcji uczestników stosunków międzynarodowych w określonych dziedzinach, a przez to przyczyniają się do ich porządkowania i stabilizacji w poliarchicznym środowisku międzynarodowym. Procesy instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych mogą przybierać różne formy, a ich zakres stale się poszerza. Najbardziej znane formy to: 1) Formalne organizacje międzynarodowe; 2) Reżimy międzynarodowe jako wynegocjowany ład z wyraźnie określonymi zasadami; 3) Zwyczaje międzynarodowe jako niesformalizowane i niezhierarchizowane instytucje, por. M. Pietraś, *Reżimy międzynarodowe*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 187.

<sup>16</sup> S. Krasner, *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, w: *International Regimes*, Ithaca 1983, s. 1–2.

<sup>17</sup> Do specyficznych cech reżimów międzynarodowych należą: rozwój współpracy w odniesieniu do wąskich, precyzyjnie określonych ich obszarów (np. ochrona środowiska, zbrojenia, gospodarka); niski poziom sformalizowanych struktur reżimów (komisje, komitety lub inne organy, które nadzorują proces wykonywania uzgodnionych regulacji); ustanawiane są procedury weryfikacji reżimów (sprawozdania z wykonania przyjętych regulacji, konferencje przeglądowe); reżimy służą kształtowaniu zachowań kooperacyjnych państw; funkcjonują tam, gdzie ich inte-



międzynarodowe dotyczą państw i ich agend. Rosnąca różnorodność uczestników stosunków międzynarodowych i ich statusów sprawia jednak, że instytucjonalizacji zaczynają podlegać interakcje między podmiotami niepaństwowymi lub relacje na styku państwo – inne podmioty publiczne i podmioty niepubliczne, prowadząc jednocześnie do tworzenia nowych form instytucji międzynarodowych w postaci powiązań sieciowych.

Warto odnotować, że teoretyczną podstawą dla adaptacji teorii reżimów w odniesieniu do potrzeb miast stała się teoria reżimów miejskich (*urban regimes theory*<sup>18</sup>). Teoria ta wyjaśnia mechanizmy polityki lokalnej. Wychodzi ona od obserwacji, że wyzwania rozwojowe narzucają konieczność współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Samorząd terytorialny musi w coraz większym stopniu współpracować z innymi podmiotami i starać się osiągać swoje cele poprzez inne organizacje. Różne grupy łączą wysiłki, by osiągnąć wspólne cele. Teoria reżimów zwraca uwagę na warunki, które muszą być spełnione, by taka koalicja wykonała swoje zadanie. Za twórcę tej teorii uważa się C. Stona, który w 1989 roku, wykorzystując własne doświadczenia, wydał książkę nawiązującą do zarządzania miastem Atlanta<sup>19</sup>.

#### 4. Governance a teoria sieci

Coraz więcej autorów odnosi koncepcję *governance* do teorii sieci<sup>20</sup>. *Governance* jako zarządzanie siecią powiązań (*network management*) koncentruje się na koordynowaniu polityki współtworzonej przez cały system powiązanych ze sobą organizacji. Podejście to już od przeszło trzech dekad jest przedmiotem prac naukowych, których liczba, zwłaszcza w ostatnich latach, znacznie wzrosła<sup>21</sup>.

---

rakcje wtłoczone są w ramy przyjętych regulacji i wynikają ze wspólnych decyzji, M. Pietraś, *op.cit.*, s. 189.

<sup>18</sup> Szerzej zob. C. Stone, *Regime politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989, s. 3–6.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Zob. *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*, red. W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, SAGE Publications, London 1997; S. Goldsmith, W.D. Eggers, *Governing by Network – The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2004.

<sup>21</sup> Por. R. Agranoff, *Managing Within Networks – Adding Value to Public Organizations*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2007; Ch. Koliba, J.W. Meek, A. Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, CRC Press – Taylor & Francis Group, USA 2010.

Podejście interorganizacyjne zakłada, że otoczenie każdej organizacji składa się z innych podmiotów. Aby przetrwać, czy rozwijać się, organizacja będzie potrzebowała zasobów od innych organizacji. Organizacje wchodzą zatem w relacje wymienne między sobą, w wyniku czego powstają wzajemne zależności, czyli sieć powiązań. Teoria interorganizacyjna zwraca szczególną uwagę na powiązania pomiędzy organizacjami oraz na strategie podejmowane przez te organizacje w celu wywierania wpływu na proces wymiany<sup>22</sup>. Procesy polityki mogą być widziane jako zbiór gier podjętych między aktorami. W ramach tych gier każdy z różnorodnych aktorów ma swój sposób postrzegania natury problemu czy innych aktorów w obrębie sieci, posiada także własne, pożądane rozwiązania problemu. Na bazie tych wyobrażeń aktorzy kształtują optymalne dla siebie strategie. To, jaki będzie wynik gry, zależy od interakcji strategii podjętych przez różnych graczy. Warto podkreślić, że na strategię te wpływ wywierają postrzeganie poszczególnych aktorów, ich siła, rozkład zasobów pomiędzy aktorów tworzących sieć oraz zasady sieci<sup>23</sup>.

Niewątpliwie współczesne zarządzanie publiczne polega na uczestnictwie organizacji publicznych w sieciach koordynacji. Jak piszą Klijn i Koppenjan, rządy (na różnych szczeblach) mają tu do wyboru kilka sposobów postępowania<sup>24</sup>:

- a) unikać uczestnictwa w takich sieciach, starając się jednostronnie narzucić innym podmiotom swoje idee i cele;
- b) włączać się do sieci, aby poprzez współpracę z innymi podmiotami realizować swoje zadania;
- c) pełnić w sieciach rolę menedżerską, aby ukierunkować ich działanie na rozwiązywanie określonych problemów;
- d) stworzyć nowe sieci.

Zarządzanie siecią koncentruje się głównie na polepszeniu współpracy pomiędzy tworzącymi ją aktorami. W literaturze wyróżnia się dwa rodzaje strategii zarządzania sieciami – zarządzanie interakcjami w sieci (*process manage-*

---

<sup>22</sup> Por. J.K. Benson, *A Framework for Policy Analysis*, w: *Interorganisational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, red. D.L. Rogers, D.A. Whetten, Iowa State University Press, Iowa 1982.

<sup>23</sup> E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, *Public Management and Policy Networks. Foundations of network approach to governance*, „Public Management: An International Journal of Research and Theory” 2000, Vol. 2, Issue 2, s. 135–158.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

ment) i zarządzanie instytucjonalnymi cechami sieci (*network constitution*)<sup>25</sup>. Zarządzanie siecią wydaje się zadaniem wymagającym wiedzy o sieci oraz szerokich kompetencji, na przykład w zakresie negocjowania. Menedżer sieci nie jest dyrektorem czy centralnym aktorem, ale raczej mediatorem czy stymulatorem pewnych działań. Niekoniecznie musi to być rola, którą piastuje tylko jeden aktor.

W podejściu sieciowym z reguły przyjmuje się, że aktorzy publiczni nie powinni odgrywać dominującej roli. Zwraca się uwagę na równość aktorów. Trudno się z tym do końca zgodzić, bowiem rządzący na różnych szczeblach władzy posiadają unikalne zasoby do swojej dyspozycji oraz działają w celu osiągnięcia specyficznych celów. Władza publiczna, czy to na poziomie kraju, regionu czy miasta, zajmuje specjalną pozycję, która nie może być zastąpiona przez innych aktorów. Na tę pozycję składają się takie zasoby, jak wysokie budżety, liczna kadra, posiadana infrastruktura, dostęp do mass mediów, monopol na użycie siły oraz demokratyczna legitymizacja. Dostęp do tych zasobów daje rządzącym znaczącą siłę. Z drugiej jednak strony, tacy aktorzy mają wiele ograniczeń wynikających z ich specyfiki.

## 5. Zarządzanie partycypacyjne w działaniach samorządów terytorialnych

Koncepcja *governance*, o czym już pisaliśmy, najczęściej utożsamiana jest z partycypacyjnym podejściem do sprawowania rządów. W kontekście samorządów terytorialnych termin ten będzie odnosił się przede wszystkim do aktywności ich organów wykonawczych. Przykładowo na szczeblu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent powinien współrządzić, czyli zidentyfikować lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych, stworzyć struktury sieciowe lub przystąpić do istniejących i odpowiednio nimi zarządzać. R. Agranoff i M. McGuire interpretują *governance* na poziomie lokalnym jako zdolność do współdziałania (*collaboration*) jednostki lokalnej zarówno w relacjach poziomych, jak i pionowych<sup>26</sup>. Autorzy ci przeprowadzili interesujące badania oraz zaproponowali wiele modeli relacji pionowych i poziomych, w jakie powinny wchodzić władze miast. Problematyka ta zasługuje na dalsze badania, w szczególności w krajach o odmiennych

<sup>25</sup> Szerzej zob. E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, C.J. Termeer, *Managing Networks in the Public Sector*, „Public Administration” 1995, No. 73(3), s. 437–454.

<sup>26</sup> R. Agranoff, M. McGuire, *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2003, s. 20–21.

strukturach samorządowych oraz warunkach otoczenia. *Governance*, jak już wspominaliśmy, nie odnosi się jedynie do rządu, ale również do zarządzania publicznego. Funkcje te realizują menedżerowie publiczni (dyrektorzy wydziałów, dyrektorzy departamentów), od których aktywności, skłonności do współdziałania i profesjonalizmu działań zależy wdrażanie, często tylko deklarowanego, partycypacyjnego stylu sprawowania rządów.

W ostatnich latach, w krajach o dojrzałej demokracji, obserwuje się tendencję do cedowania uprawnień i władzy innym podmiotom uczestniczącym w rozwoju gospodarczym obszaru. Argumentuje się, że sukces lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego jest bezpośrednio związany z siłą zdolności instytucjonalnej danego obszaru. Samorząd terytorialny stanowi autonomiczny element rządu w państwie. Jest to system złożony. Pełni w zakresie swoich kompetencji różne funkcje systemu rządu i posiada wyodrębnione do tego struktury (organy i jednostki organizacyjne). Pionierem zmian zorientowanych na usprawnienie administracji samorządowej w Europie była Wielka Brytania, w której można zaobserwować wprowadzenie bardzo dojrzałych rozwiązań. Obserwuje się tam na przykład odciążanie administracji lokalnej i przekazywanie zadań podmiotom prywatnym lub specjalnym zewnętrznym agencjom<sup>27</sup>. Władze lokalne są motywowane do stawiania się przedsiębiorczym samorządem. Rośnie rola partnerstwa lokalnego/regionalnego władzy samorządowej z bogatym zestawem podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych.

Partnerstwo w kontekście rozwoju lokalnego/regionalnego jest terminem, który w trakcie ostatniej dekady zyskał na znaczeniu również w Polsce. Warto zatem nieco przybliżyć zarówno sam termin, jak i uwarunkowania rozwoju procesu partnerstwa. Autor definiuje tu partnerstwo jako: „trwały, długookresowy związek między podmiotami, oparty na wymianie informacji i wzajemnym zaufaniu oraz na dzieleniu się wspólnymi korzyściami, a także ewentualnym ryzykiem”. Warto zwrócić uwagę na trwałość i długookresowość, które można nazwać ważnymi kryteriami uznania współpracy podmiotów za partnerstwo. Za cechy konieczne tego związku podmiotów można uznać wzajemne zaufanie, korzyści oraz wspólnie ponoszone ryzyko. Właśnie ta wzajemna zależność, można by powiedzieć „na dobre i na złe”, czyni z partnerstwa związek

---

<sup>27</sup> D.C. Gibbs, A.E.G. Jonas, S. Reimer, D.J. Spooner, *Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region*, Royal Geographical Society (with The Institute of British Geographers) 2001, s. 104.

o szczególnym charakterze, który dopóki podmioty będą posiadały wzajemnie pożądane zasoby, dopóty będzie trwał i umacniał się. Niewątpliwie sprzyja temu ostatniemu regularna wymiana informacji i kontakty bezpośrednie osób reprezentujących podmioty.

Warto zauważyć, że partnerstwo ma swoje zalety i wady. Dobrze opisuje je A. Sobolewski, pokazując równocześnie, że lista zalet jest znacznie dłuższa<sup>28</sup>. Znajdują się na niej między innymi łączenie zasobów, wiedzy, umiejętności. Partnerzy wnoszą również doświadczenie i odmienny punkt widzenia. Zdaniem wspomnianego autora, partnerstwo umożliwia przygotowanie rzeczowej analizy potrzeb i szans rozwojowych terytorium oraz stwarza możliwość uzyskania przewagi konkurencyjnej dla danej społeczności lokalnej. Partnerstwo, dzięki wspólnym dyskusjom i konsultacjom, przynosi lepsze rozpoznanie i zrozumienie sytuacji danego obszaru, jego potencjału i problemów. Łączenie zasobów to również łączenie zasobów finansowych, którymi dysponują partnerzy. Pozwoli ono na realizację większych, efektywniejszych projektów. Partnerstwo umożliwia odpolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz aktywizację dotychczas biernych podmiotów. Wprowadza szczególne formy demokracji lokalnej, tworząc warunki do szerszej debaty społecznej i zwiększania możliwości podejmowanych działań<sup>29</sup>.

Niestety, partnerstwo ma też pewne wady. Na pierwszym miejscu należy wymienić czasochłonność organizowania i długi okres karencji, czyli oczekiwania na pierwsze jego rezultaty. Ograniczeniem jest także potrzeba posiadania silnego lidera, zarówno instytucjonalnego, jak i personalnego. Nie zawsze bowiem osoby zajmujące wysokie stanowiska w organach samorządu terytorialnego posiadają odpowiednie cechy przywódcze, co nie sprzyja pełnemu wykorzystaniu potencjału partnerskich struktur. Partnerstwo niesie też ryzyko powstania zamkniętej grupy partnerów, którzy żyjąc we wzajemnej symbiozie nie dopuszczają do współpracy innych podmiotów. Niebezpieczeństwo stanowi także dążenie do nadmiernego poszerzania zakresu kompetencji partnerstwa. Koordynowanie działań może wtedy przynieść skutki przeciwne do zamierzonych<sup>30</sup>. Partnerstwo zamiast działać jak katalizator rozwoju, wchłania w siebie

---

<sup>28</sup> A. Sobolewski, *Partnerstwo dla rozwoju*, „Dialog” 2006, nr 12, s. 44–48.

<sup>29</sup> J. Duriasz-Bułhak, R. Milewski, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003, s. 9.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 18.

wszelkie dotychczasowe inicjatywy. W efekcie poza nim tworzy się społeczna pustka.

### **Podsumowanie**

Prowadzone rozważania wskazują na nowe wyzwania, jakie stają przed zarządzaniem w organizacjach publicznych. Rosnąca złożoność ich otoczenia oraz wielość zadań powodują, że zawiadywanie sprawami publicznymi wymaga dostosowania stylu rządzenia i zarządzania do tej rzeczywistości. Pojawienie się i wzrost akceptacji koncepcji *governance* rozpoczęło procesy współczesnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej. Są one szczególnie potrzebne w samorządach terytorialnych, ale i trudne do wdrożenia. Władze lokalne i regionalne muszą przekonać się do współrządzenia i współzarządzania jako do skutecznych sposobów działania na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkańców i starać się właśnie na takim podejściu budować kapitał społeczny miasta czy regionu w długim okresie.

## **PUBLIC MANAGEMENT IN RELATION TO THE NEW PARADIGM: GOVERNANCE**

### **Summary**

The paper concerns the public management and its recent developments. Special attention has been given to the governance concept and its influence into the public management field. The genesis of the governance concept has been presented with the emphasis to the complexity of the environment of public organisations and the complexity of their tasks. The governance concept is widely undertaken in the paper with regard to theoretical background (regime theory, network theory). The practical dimension of the governance approach is an ability of the government to collaborate and create partnerships with other public and private actors. In the paper the issue of local and regional partnerships has been developed. The special attention has been given to the attitudes of the collaboration and its weaknesses.

*Translated by Wawrzyniec Rudolf*