

Dariusz Prokopowicz  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

## Znaczenie implementacji good governance w jednostkach samorządu terytorialnego w kontekście aktywizacji innowacyjności i efektywnego współdziałania z obywatelami i podmiotami gospodarczymi

### Streszczenie

W ostatnich latach w kontekście sprawnego funkcjonowania i zarządzania organizacjami szczególnie podkreślana jest kwestia aktywizacji współpracy podmiotów sektora publicznego, w tym samorządów z podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi w warunkach rynkowych w Polsce. Efektywnie prowadzona współpraca podmiotów sektora publicznego, w tym jednostek samorządowych, z lokalnie działającymi podmiotami gospodarczymi determinuje potencjalnie pozytywne efekty w zakresie poprawy sytuacji ekonomicznej, finansowej i w konsekwencji oczekiwanej poprawy wzrostu gospodarczego regionu, na którym działają określone współpracujące ze sobą jednostki samorządowe i przedsiębiorstwa. Jednym z kluczowych instrumentów wspomagających rozwój tej współpracy jest aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu. W zakresie aktywizacji tej współpracy pomocne może być zastosowanie nowatorskich koncepcji zarządzania organizacjami. Zaimplementowanie i rozwijanie nowoczesnej koncepcji zarządzania samorządami i podmiotami gospodarczymi opartej na formule *good governance*, tj. dobrego rządzenia, może okazać się rozwiązaniem potrzeb w zakresie poprawy efektywności działania i sprawności współpracy samorządów z innymi podmiotami w Polsce. Koncepcja *good governance* może być implementowana indywidualnie do poszczególnych podmiotów sektora publicznego lub podmiotów gospodarczych, może być także rozwijana systemowo jednocześnie w różnych organizacjach występujących względem siebie w określonych relacjach kooperacji, w konsorcjach, w klastrach lub w innych formach współpracy. Jednym z kluczowych instrumentów wspomagających rozwój tej współpracy jest aktywizacja innowacyjności oraz przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu.

**Słowa kluczowe:** *good governance*, dobre rządzenie, zarządzanie, administracja publiczna, jednostki samorządu terytorialnego.

**Kody JEL:** E61, G38, H11, H42, H83, M16, O19, O31, Z18

### Wstęp

Pojęcie „*good governance*” tłumaczone jako „dobre zarządzanie” lub „dobre rządzenie” odnoszone jest zwykle do problematyki doskonalenia procesów zarządczych w instytucjach sektora publicznego, podmiotów administracji państwowej, organizacji międzynarodowych agend rządowych, organizacji pozarządowych działających w różnej skali, tj. w zakresie

międzynarodowym, krajowym lub lokalnym. W ostatnich latach problematyka doskonalenia procesu zarządzania, zgodnie z koncepcją *good governance*, odnoszona jest także do podmiotów gospodarczych działających w warunkach rynkowych (Dunleavy, Hood 1994).

W literaturze opisującej współczesne koncepcje efektywnego zarządzania organizacjami *good governance* definiowane jest jako dobre rządy lub dobra administracja podmiotami sektora publicznego lub przedsiębiorstwami. Obecnie dominuje pogląd, że zarządzanie oparte na *good governance* stanowi, obok podejścia tradycyjnego i nowego zarządzania publicznego, jedną z trzech kluczowych koncepcji zarządzania podmiotami sektora publicznego bądź przedsiębiorstwami funkcjonującymi we współczesnych gospodarkach (*What is Good Governance* 2009). Jeżeli zarządzanie organizacją realizowane jest według koncepcji *good governance*, to wówczas cały proces zarządzania zdeterminowany jest między innymi przez podejmowanie i sprawne wprowadzanie w życie określonych decyzji dotyczących bieżącego lub perspektywicznego funkcjonowania danej organizacji. W takim ujęciu efektem zarządzania opartego na koncepcji *good governance* powinien być docelowo efektywny rozwój danej organizacji, tj. określonej instytucji publicznej, w tym samorządowej, przedsiębiorstwa lub innego rodzaju podmiotu gospodarczego. Zarządzanie oparte na koncepcji *good governance* może także odnosić się do wymienionych rodzajów podmiotów, które występują względem siebie w określonych relacjach kooperacji, w konsorcjum, w klastrach lub w innych formach współpracy (Wilkin 2012).

W ostatnich latach w kontekście sprawnego funkcjonowania i zarządzania organizacjami szczególnie podkreślana jest kwestia aktywizacji współpracy podmiotów sektora publicznego, w tym samorządów z podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi w warunkach rynkowych w Polsce. Potrzeba rozwoju tej współpracy uwarunkowana jest potencjalnie pozytywnymi efektami w zakresie poprawy sytuacji ekonomicznej, finansowej i w konsekwencji oczekiwanej poprawy wzrostu gospodarczego regionu, na którym działają określone współpracujące ze sobą jednostki samorządowe i przedsiębiorstwa. Jednym z kluczowych instrumentów wspomagających rozwój tej współpracy jest aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu (Kozuch 2004).

Zarządzanie oparte na koncepcji *good governance* interpretowane jest jako podejmowanie decyzji i realizacja działań, w trakcie których zaangażowane są wszystkie współpracujące ze sobą podmioty i instytucje. Szczególnie istotną kwestią tej współpracy jest to, że wszystkie zaangażowane w dane przedsięwzięcia podmioty realizują określone działania zgodnie z zasadami praworządności, wiarygodności, przejrzystości i w pełnej korelacji z potrzebami i oczekiwaniami danej społeczności lokalnej i potencjalnych klientów usług publicznych oferowanych przez instytucje samorządowe i oferty rynkowej przedsiębiorstw. Kwestią szczególnie postulowaną jest prospołeczne podejście samorządów charakteryzujące się wiarygodnością w zakresie realizacji funkcji społecznych i publicznych, dążeniem do konsensusu w zakresie współpracy samorządów z przedsiębiorstwami, jak również uwzględ-

nianiem głosów mniejszości danej społeczności lokalnej oraz sprawnością i efektywnością zastosowanych procesów zarządzania. Wobec narastających potrzeb poprawy efektywności i sprawności działania jednostek samorządowych oraz ich współpracy z lokalnym biznesem, z przedsiębiorstwami z pomocą przychodzi właśnie zarządzanie oparte na koncepcji *good governance*.

Z analiz danych przytaczanych w literaturze fachowej wynika, że w polskich realiach praktyka działania instytucji publicznych oraz kształtowania normatywów prawnych dotyczących kwestii efektywności, sprawności, etyki, kultury świadczenia usług publicznych i współpracy z innymi rodzajami podmiotów pozostawia wiele do życzenia. Normatywne regulacje dotyczące zasad dobrego rządzenia wymagają dopracowania i permanentnej nowelizacji wobec zmieniających się oczekiwań lokalnej społeczności i podmiotów gospodarczych działających głównie w obszarze danej gminy czy powiatu (Markowski, Banachowicz 2003).

W literaturze przedmiotu potwierdzono już tezę o związku doskonalenia procesów zarządczych według koncepcji *good governance* z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu zarządzania. W publikacjach naukowych wykazano, że na podstawie przeprowadzonych badań w różnych krajach rozwiniętych i rozwijających się występuje wyraźna korelacja między jakością realizowanego w danej instytucji procesu zarządzania a efektami społecznymi, np. w zakresie świadczenia usług publicznych obywatelom danej społeczności. Poza tym w tych zauważonych już korelacjach zidentyfikowano także poprawę wyników ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance* (Fukuyama 2014). Jeżeli zamiast konkretnej organizacji do analizy tej korelacji przyjmowano całe kraje, ich gospodarki i rządy, to wówczas w sytuacji wprowadzenia zasad *good governance* do aparatu władzy centralnej oraz lokalnych ośrodków administracji państwowej, do jednostek samorządu terytorialnego, pozytywne efekty wyrażone we wzroście gospodarczym i rozwoju społeczno-gospodarczego mogą dotyczyć całej krajowej gospodarki.

### **Istota procesu zarządzania opartego na koncepcji *good governance* w jednostkach samorządowych współpracujących z lokalnym biznesem**

Wobec powyższego w ostatnich latach rośnie presja na poprawę efektywności i sprawności działania jednostek samorządowych oraz ich współpracy z lokalnym biznesem, z przedsiębiorstwami. Kluczową kwestią jest implementowanie do organizacji nowatorskich koncepcji zarządzania, które będą spełniały wymogi dokonującego się dynamicznie postępu technologicznego w teleinformatyce i cyfryzacji instytucji sektora publicznego. Wspomniany postęp technologiczny determinuje także potrzebę dokonywania permanent-

nego doskonalenia procedur i dostosowywania regulacji prawnych do zmieniających się uwarunkowań otoczenia gospodarczego i oczekiwań społeczności lokalnej. Nieodzowne jest także bezustanne doskonalenie systemów zarządczych przez implementowanie nowatorskich koncepcji zarządzania. Jedną z nowych koncepcji zarządzania elastycznie dostosowujących się do dynamicznie dokonujących się zmian wewnątrz, jak i w otoczeniu organizacji jest zarządzanie rozwijane według koncepcji *good governance*. Do kluczowych zasad dobrego rządzenia zalicza się (*Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej* 2017):

- a) powszechną i nieograniczoną partycypację, tj. wszyscy obywatele i podmioty lokalnej i regionalnej społeczności oraz instytucje działające w zakresie ogólnokrajowym posiadają pełną normatywnie, nie ograniczaną możliwość uczestniczenia w procesie zarządzania lub wywierania wpływu, zgłaszania swych intencji i postulatów, które są brane pod uwagę w procesie zarządzania daną organizacją, instytucją publiczną, w tym jednostką samorządu terytorialnego;
- b) wiarygodność i praworządność polegającą na tym, że zarządzanie prowadzone jest wyłącznie w ramach zakreślonych przez obowiązujące regulacje prawne; normatywy prawne nowelizowane są w systemie demokratycznego modelu władzy państwowej zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami i oczekiwaniami obywateli;
- c) przestrzeganie praw człowieka, które realizowane jest przez prospołeczne podejście w procesie zarządzania realizowane przez służby porządku publicznego, jak np. policję oraz instytucje systemu prawnego, tj. niezależne sądy; instytucje sektora publicznego i administracji państwowej systemu prawa pełnią swoje funkcje publiczne realizując prospołeczne podejście w zakresie obowiązujących normatywów prawnych w tym także poprzez respektowanie praw człowieka w odniesieniu do mniejszości etnicznych i innych (Murzyn 2017);
- d) transparentność wobec społeczeństwa, tj. proces zarządzania, w tym podejmowanie decyzji prowadzone jest zgodnie z obowiązującymi ogólnokrajowymi normatywami prawa oraz według ustalonych zasad i procedur określonych w regulaminach, zarządzeniach i innych wewnętrznych dokumentach danych organizacji, instytucji publicznych lub podmiotów gospodarczych; dostępna dla społeczeństwa informacja jest jawna, a prowadzona działalność instytucji publicznych w pełni transparentna dla obywateli; udostępniane przez jednostki samorządu terytorialnego informacje dla społeczności lokalnej prezentowane są w sposób przejrzysty, nieskomplikowany, tak aby były zrozumiałe dla obywateli (Szumowski 2012);
- e) permanentne nowelizowanie obowiązujących standardów i procedur realizowanych w podmiotach sektora publicznego oraz innych instytucjach; bezustanne doskonalenie procesów zarządczych i operacyjnych podmiotów sektora publicznego tak, aby w pełni odpowiadały na potrzeby, oczekiwania obywateli; podmioty sektora publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego współpracując z ośrodkami badawczo-rozwojowymi i podmiotami gospodarczymi na bieżąco doskonalą procedury i zasady pro-

- wadzonej działalności celem zwiększania efektywności świadczenia usług publicznych wobec obywateli danej społeczności lokalnej i dostosowują swe media informacyjne w ślad za dokonującym się dynamicznie postępowaniem technologicznym w teleinformatyce i cyfryzacji podmiotów, z którymi współpracują;
- f) otwartość na współpracę i konsensus, ponieważ w związku z postulowaną od lat potrzebą rozwoju współpracy między różnymi rodzajami podmiotów i instytucji ważne jest, aby tworzone były stosowne warunki dla rozwoju współpracy, w tym także dla tworzenia konsorcjów, klastrów i wspólnych przedsięwzięć społecznych i inwestycyjnych; rozwój współpracy między podmiotami sektora publicznego, instytucjami naukowo-badawczymi i podmiotami gospodarczymi działającymi w warunkach rynkowych przyczynia się do zwiększania efektywności ekonomicznej i innowacyjności poszczególnych podmiotów, zwiększa zakres możliwości wypracowywania rozwiązań adekwatnych względem potrzeb społeczeństwa oraz może także przyczyniać się do aktywizowania przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego danego regionu oraz w ujęciu krajowym (Rudolf 2010);
  - g) partycypacja obywateli społeczności lokalnej w kontekście procesu zarządzania prowadzonego w instytucjach sektora publicznego, tj. wszyscy członkowie społeczności lokalnej mogą wpływać na proces podejmowania decyzji w instytucjach administracji państwowej i podmiotach samorządowych i mają świadomość możliwości obywatelskiego wpływu na proces rządzenia w sektorze usług publicznych świadczonych dla obywateli (Podgórnjak-Krzykacz 2017);
  - h) analiza i zwiększanie efektywności prowadzonej w instytucjach sektora publicznego działalności w tym świadczenia usług publicznych wobec społeczeństwa tak, aby sukcesywnie poprawiana była efektywność procesu zarządzania; istotą tej efektywności w zakresie podejmowania decyzji w instytucjach administracji państwowej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jest odpowiedź na pytanie: czy proces zarządzania prowadzony jest w korelacji ze zgłaszanymi przez obywateli postulatami, czy jest skorelowany z potrzebami społecznymi, czy realizowany proces zarządzania prowadzi do efektywnej alokacji dostępnych zasobów i koreluje się z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska (Prokopowicz 2016b);
  - i) prawnie unormowaną i realnie funkcjonującą odpowiedzialność podmiotów sektora publicznego i zatrudnionych w tych instytucjach osób za podejmowane decyzje; podmioty sektora publicznego, instytucje administracji państwowej i samorządy, organizacje społeczne oraz przedsiębiorstwa działające w warunkach rynkowych odpowiadają za podejmowane decyzje i prowadzoną działalność przed obywatelami lokalnej i krajowej społeczności.

Wobec powyższego opisana koncepcja dobrego rządzenia oparta na implementowanych do systemu zarządczego zasad *good governance* stanowi istotę doskonalenia programów poprawy jakości zarządzania instytucjami sektora publicznego.

## **Współpraca samorządów z podmiotami gospodarczymi a aktywizacja innowacyjności**

Z literatury opisującej problematykę instytucji samorządowych wynika, że jednostki samorządowe, w tym przede wszystkim gminy, pełnią kluczową rolę w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa obywatelskiego. Procesy decyzyjne dotyczące gospodarki finansowej samorządów wpływają znacząco na rozwój społeczno-gospodarczy kraju (Gliniecka, Juchniewicz, Sowiński 2014). Efektywność zarządzania tymi finansami istotnie przekłada się na jakość życia mieszkańców danej gminy. Szczególnie ważne jest więc, by samorzady tak kształtowały swe finanse i procesy decyzyjne aby w możliwie najefektywniejszym stopniu aktywizować przedsiębiorczość i innowacyjność w odniesieniu do podmiotów gospodarczych i społeczności lokalnych (Strzelecki, 2013).

Zgodnie z powyższym, jednostki samorządowe powinny sprawnie funkcjonować w zmieniającym otoczeniu społeczno-gospodarczym mając na względzie kwestię aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji. W tym miejscu warto dodać, że w nowej perspektywie funduszy dotacji Unii Europejskiej 2015-2020 skierowanych na polski rynek znaczna część tych funduszy ma na celu właśnie aktywizację przedsiębiorczości i innowacji (Dylewski i in. 2006).

Z drugiej strony, zwykle organy władzy samorządowej wychodzą naprzeciw rosnącemu zapotrzebowaniu na dobra i usługi publiczne zgłaszane przez społeczności lokalne. W ostatnich latach wiele samorządów w Polsce musiało radzić sobie także z problemem rosnącego długu publicznego (Saar 2011). Jednak poprawa koniunktury, którą notuje się od 2015 roku powinna przyczynić się znacząco do zmniejszenia skali tych problemów.

## **Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach administracji publicznej a kwestia innowacyjności samorządów**

Szczególnie istotnym obszarem działalności samorządów, w którym ważną kwestią jest kształtowanie efektywności i innowacyjności jest zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach administracji publicznej. Główny normatyw prawny, tj. ustawa o służbie cywilnej obliuguje instytucje publiczne do opracowania, wdrożenia i doskonalenia programu zarządzania zasobami ludzkimi. W ten sposób formułowane są standardy dla pozostałych grup pracowników administracji publicznej, w tym także zatrudnionych w samorządach. Poprawa efektywności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej powinna uwzględniać oczekiwania odbiorców usług tych urzędów między innymi w zakresie wprowadzania innowacyjnych rozwiązań komunikacji obywateli z samorządami.

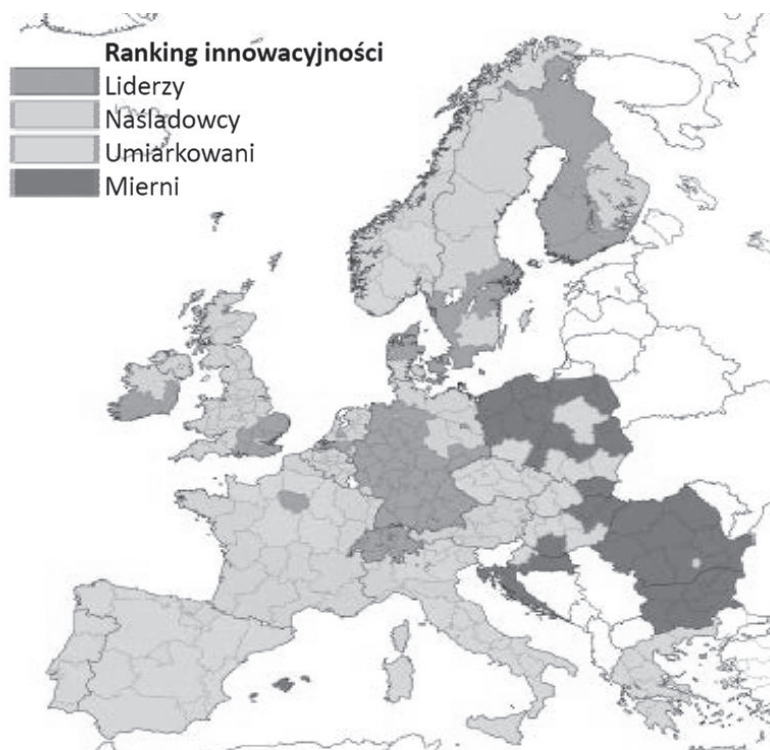
Zasadniczą kwestią w procesie doskonalenia poprawy efektywności świadczenia usług publicznych przez instytucje samorządowe jest zdiagnozowanie determinant kształtujących problematykę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. W ostatnich

latach do grupy tych determinant zalicza się zintegrowany system zarządzania jakością na podstawie normy ISO 9001 i ustawę o pracownikach instytucji samorządowych. Realizowana w ten sposób poprawa sprawności działania instytucji publicznych, w tym samorządowych oraz świadczonych przez te instytucje usług publicznych jest obecnie głównym priorytetem w działalności sektora publicznego. Powszechnie dominuje opinia, że wysoka jakość oferty usług publicznych to jeden z kluczowych czynników sprawnego funkcjonowania administracji państwa, w tym także samorządowej (Modzelewski 2009).

Obecnie przyjmuje się, że nieodzownym atrybutem poprawy sprawności działania instytucji samorządowych jest potrzeba aktywizacji rozwoju innowacyjności w funkcjonowaniu samorządów. Od rozwoju innowacyjności zależeć będzie pośrednio stopień zadowolenia społeczności lokalnej z jakości obsługi i pomocy doradczej w zakresie załatwiania różnych spraw urzędowych i korzystania z usług publicznych. Całokształt tych procesów warunkuje tempo rozwoju regionalnego, tj. jednego z najważniejszych celów funkcjonowania

### Rysunek 1

#### Ranking innowacyjności regionów w Unii Europejskiej



Źródło: Weresa (2015, s. 7).

administracji samorządowej i pośrednio kształtuje sprawność działalności instytucji państwa (Właźlak 2010). Poszczególne regiony w Europie i województwa w Polsce znacząco różnią się pod względem tempa tego rozwoju oraz efektywności w zakresie aktywizacji innowacyjności i przedsiębiorczości działalności gospodarczej.

Poszczególne regiony podziału administracyjnego w Polsce wykazują znaczące zróżnicowanie w zakresie poziomu innowacyjności funkcjonowania i prowadzonej działalności w urzędach publicznych i instytucjach jednostek samorządowych (Prokopowicz 2016a). Z badań przeprowadzanych na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach Regional Innovation Scoreboard wynika, że od kilku lat województwo mazowieckie należy do najbardziej innowacyjnych regionów w Polsce. Z badań tych wynika, że w 2014 roku także województwa: dolnośląskie małopolskie, podkarpackie, śląskie dołączyły do grona umiarkowanych innowatorów, podczas gdy wszystkie inne zajmowały pozycje miernych innowatorów (Weresa 2015).

Z badań wynika, że relatywnie dobra pozycja województwa mazowieckiego na tle kraju jest jednak jednocześnie słabą pozycją względem regionalnych liderów innowacyjności, tj. regionów umiejscowionych w Niemczech, Finlandii oraz niektórych jednostek samorządowych w Szwecji i Wielkiej Brytanii. Na tle Europy Polska pod względem innowacyjności wypada więc słabo.

## **Znaczenie rozwoju *e-government* w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

Jednym z kluczowych czynników związanych z problematyką innowacyjności i koncepcji *good governance* znacząco wpływających na kwestię efektywności działania jednostek samorządu terytorialnego jest *e-government*, tj. procesy cyfryzacji funkcjonowania i świadczenia usług publicznych przez instytucje sektora publicznego w Polsce. Rozwój *e-government* zdeterminowany jest sukcesywną informatyzacją instytucji samorządowych i rosnącym wykorzystaniem Internetu w różnych obszarach pracy i egzystencji społeczności lokalnej (Jeruzalski, 2009).

Rozwój *e-government* zalicza się do kluczowych determinant innowacyjności procesów i działalności urzędów publicznych i instytucji samorządowych w Polsce. Rozwój instytucji administracji publicznej świadczącej usługi przez elektroniczne środki komunikacji powiązany jest z inicjatywami i działaniami realizowanymi celem sukcesywnego przedstawiania krajowej gospodarki w kierunku społeczeństwa informacyjnego i informatyzacji sektora publicznego. Równocześnie z tymi procesami niezbędne jest dostosowanie obowiązujących aktów prawnych, na podstawie których samorządy wykonują swoje zadania, do zmieniających się standardów w zakresie technologii teletransmisji danych i komunikacji elektronicznej.

Oczekiwany już od lat przez klientów działających w Polsce instytucji administracji postęp w rozwoju *e-government* dokonywać się powinien przez odchodzenie od świadczenia



usług dotyczących wyłącznie udostępniania informacji i sukcesywny rozwój usług doradczych oraz coraz bardziej zaawansowanych sposobów zdalnej realizacji spraw urzędowych. Z procesem tym skorelowana powinna być tzw. cyfryzacja (Chromicka i in. 2013), tj. sukcesywna zamiana tradycyjnej dokumentacji papierowej na elektroniczną w urzędach, co powinno się przyczynić w dłuższym terminie do redukcji kosztów prowadzonej działalności oraz jest istotne w kontekście kształtowania światopoglądu społeczeństwa i propagowania w ten sposób zasadności stosowania podejścia proekologicznego.

Proces sukcesywnego permanentnego doskonalenia usług świadczonych elektronicznie powinien polegać na wdrażaniu nowych metod zarządzania w jednostkach samorządowych, uwzględniających zmieniające się potrzeby społeczności lokalnej i ułatwienia ich zdalnego świadczenia z wykorzystaniem systemów informatycznych i Internetu. W zakresie racjonalizowania wydatków na implementację do samorządów nowoczesnych systemów informatycznych powinny być wykorzystane dotacje finansowe UE, które od 2016 roku będą udostępnione jednostkom samorządowych na realizację tych projektów. Podstawy prawne dla realizacji tego typu projektów informatyzacji urzędów ustanowione zostały już w 2005 roku na mocy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W 2006 roku opracowany został pierwszy w historii Polski plan informatyzacji państwa ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów administracji publicznej, w tym także jednostek samorządowych (Kaczorowska 2013).

W ostatnich kwartałach większość prognoz formułowanych przez analityków ekonomicznych i finansowych na kolejne lata sugeruje większy niż obecny poziom wzrostu gospodarczego kraju. Prognozy te bazują na założeniach kontynuacji reform gospodarczych i politycznych, a także na korzystnej sytuacji ekonomicznej na rynkach międzynarodowych. Te pozytywne scenariusze przyczynią się do zdynamizowania rozwoju zarówno gospodarki krajowej, jak i poszczególnych samorządów i podmiotów działających lokalnie.

## Podsumowanie

Z początkiem lat 90. ubiegłego wieku rozpoczął się okres rozwoju współczesnych koncepcji efektywnego i dobrego zarządzania organizacjami (*good governance*). W zakresie aktywizacji tej współpracy pomocne może być zastosowanie nowatorskich koncepcji zarządzania organizacjami określane jako tzw. dobre rządzenie lub dobre zarządzanie. Zaimplementowanie i rozwijanie nowoczesnej koncepcji zarządzania organizacjami sektora publicznego opartej na formule *good governance* może okazać się rozwiązaniem potrzeb w zakresie poprawy efektywności działania i sprawności współpracy instytucji sektora publicznego z innymi podmiotami w Polsce. Koncepcja *good governance* może być implementowana indywidualnie do poszczególnych podmiotów sektora publicznego i podmiotów

gospodarczych lub może być także rozwijana systemowo jednocześnie w różnych organizacjach występujących względem siebie w określonych relacjach kooperacji, w konsorcjach, w klastrach lub w innych formach współpracy. Koncepcja *good governance* stanowi istotę doskonalenia programów poprawy jakości zarządzania instytucjami sektora publicznego. Na podstawie przeprowadzonych analiz potwierdzono tezę o związku doskonalenia procesów zarządczych według koncepcji *good governance* z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu zarządzania. Poza tym wskazano, że występuje wyraźna korelacja między jakością realizowanego w danej instytucji procesu zarządzania a efektami społecznymi, np. w zakresie świadczenia usług publicznych obywatelom danej społeczności. Poza tym w korelacjach zidentyfikowano także poprawę wyników ekonomicznych organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance*.

Implementacja zasad *good governance* do instytucji samorządu terytorialnego stanowić może istotny czynnik wzrostu innowacyjności funkcjonowania podmiotów sektora publicznego w Polsce. Proces aktywizacji działalności gospodarczej i kreowania innowacji jest możliwy przede wszystkim przez zastosowanie określonych rozwiązań systemowych usprawniających działanie instytucji publicznych oraz podmiotów gospodarczych (*Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji* 2014). W kontekście efektywnego rozwoju gminy szczególnie ważną determinantą jest kwestia aktywizacji innowacyjności i przedsiębiorczości w sektorze podmiotów gospodarczych, ponieważ w ten sposób możliwe jest znaczące zwiększenie wpływów podatkowych do budżetu gminy. Z drugiej strony, ważna jest także poprawa relacji biznesowo-społecznych między przedsiębiorstwami a organami władzy samorządowej (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2011).

Rozwój tych relacji warunkuje efektywność aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji w podmiotach funkcjonujących na obszarze danej gminy. Aktywizacja ta jest efektywna w sytuacji synergicznie podejmowanych działań zarówno przez jednostki samorządowe, jak i podmioty gospodarcze. Istotna jest więc współpraca tych podmiotów dla rozwoju analogicznych celów wzrostu przedsiębiorczości i innowacyjności oraz także w zakresie implementacji zasad *good governance* do systemów zarządczych poszczególnych podmiotów.

Analizując problematykę aktywizacji innowacyjności w sektorze publicznym, w tym także implementacji e-usług i zasad *good governance* w samorządach kluczową kwestią jest wypracowanie spójnej i uniwersalnej dla poszczególnych rodzajów instytucji sektora publicznego metodyk zarządzania projektami w procesach wdrażania innowacyjnych projektów. W związku z tym niezbędne jest także rozwijanie systemu wsparcia organizacyjno-informatycznego dla procesu implementacji tych metodyk w instytucjach administracji publicznej, tym także z wykorzystaniem dofinansowania z dotacji UE (Kornberger-Sokołowska 2012).

## Bibliografia

- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. (2011), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń.
- Dunleavy P., Hood C. (1994), *From old public administration to New Public Management*, "Public Money and Management", July-September.
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (2017), <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces> [dostęp: 15.05.2017].
- Fukuyama F. (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Gliniecka J., Juchniewicz E., Sowiński T. (2014), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.) (2012), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- Markowski T., Banachowicz B. (2003), *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Murzyn D. (2017), *Koncepcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, „Program Jean Monnet”, Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, <http://politologia.up.krakow.pl/jeanmonnet/publikacje?download=22:good-governance...> [dostęp: 15.05.2017].
- Podgórnjak-Krzykacz A. (2017), *Dobre rządy w teorii i praktyce strategicznego zarządzania publicznego w regionach*, [http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/15\\_A.Podgorniak-Krzykacz\\_\\_Dobre\\_rzadzenie\\_w\\_teorii\\_i\\_praktyce....pdf](http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/15_A.Podgorniak-Krzykacz__Dobre_rzadzenie_w_teorii_i_praktyce....pdf) [dostęp: 15.05.2017].
- Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji*, komunikat prasowy, KPMG, Warszawa.
- Prokopowicz D. (2016a), *Determinanty innowacyjności i przedsiębiorczości w zakresie działalności jednostek samorządowych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorcami*, (w:) *25 lat samorządności w Polsce – bilans decentralizacji władzy i zmiany gospodarczej*, Instytut Socjologii UKSW, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa.
- Prokopowicz D. (2016b), *Rola samorządów w procesie aktywizacji przedsiębiorczości i poprawy sytuacji na rynku pracy na przykładzie powiatu ciechanowskiego – wersja skrócona włącznie z 2 poniższych części*, (w:) Prokopowicz D., Sarnowski J. (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie, Ciechanów.
- Rudolf W. (2010), *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica”, nr 245.
- Strzelecki Z. (2013), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szumowski W. (2012), *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 4(13).
- What is Good Governance?* (2009), <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> [dostęp: 30.04.2017].

Wilkin J. (2012), *Konceptje dobrego rzadzenia – przeglad problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. *Institucjonalizacja zasad dobrego rzadzenia (good governance) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie*, <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive> [dostęp: 30.04.2017].

## **Significance of Good Governance Implementation in Territorial Self-Government Units in the Context of Activation of Innovation and Effective Cooperation with Citizens and Economic Entities**

### **Summary**

In recent years, in the context of efficient functioning and management of organisations, the issue of activating cooperation between public sector entities, including self-governments, with economic entities functioning under market conditions in Poland, is particularly emphasised. The effective cooperation of public sector entities, including self-government units with locally operating economic entities, determines potentially positive effects on improvement of the economic and financial situation and, consequently, the expected improvement of the economic growth of the region in which specific co-operative entities and companies operate. One of the key elements supporting this cooperation development is activation of innovativeness and entrepreneurship of individuals and entities operating in the area of the municipality or county. In the area of activation of this cooperation, it may be helpful to apply innovative organisational management concepts. Implementing and developing a modern management concept for self-government and business entities based on the good governance formula, good governance can be a solution to the needs of improving efficiency of the operation and efficiency of self-government cooperation with other entities in Poland. The good governance concept, interpreted as good management or good administration, can be implemented individually for individual public sector entities or business entities, or it can also be systematically developed in different organisations in relation to each other in specific relationships of cooperation, consortia, clusters or other forms of cooperation.

**Key words:** good governance, management, public administration, territorial self-government units.

**JEL codes:** E61, G38, H11, H42, H83, M16, O19, O31, Z18

Artykuł nadesłany do redakcji w maju 2017 roku

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Dariusz Prokopowicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Wydział Nauk Historycznych i Społecznych

ul. Wóycickiego 1/3

01-938 Warszawa

e-mail: darprokop@poczta.onet.pl