

*Eugeniusz Wojciechowski**

INTERPRETACJA POJĘCIA „RZĄDZENIE PUBLICZNE”

1. WSTĘP

Śledząc publikacje na temat zarządzania w sferze publicznej, pojawiają się w nich różne określenia, przez niektórych traktowanych zamiennie. Najczęściej jest mowa o zarządzaniu w sektorze publicznym, zarządzaniu w instytucjach publicznych, zarządzaniu w organizacjach publicznych, zarządzaniu w administracji publicznej lub zarządzaniu administracją publiczną, zarządzaniu samorządowym, zarządzaniu w jednostkach administracji publicznej, zarządzaniu sprawami publicznymi. Już to krótkie wyliczenie wskazuje na daleko idącą dowolność w formalnym przypisywaniu terminu danemu zagadnieniu, choć wielu autorów, charakteryzując badany problem, przyjmuje podobne ramy i rozumienie istoty rzeczy.

Nie sposób nie zauważyć, że najbardziej adekwatnymi terminami dla kwestii, o których mowa, są: zarządzanie sprawami publicznymi oraz zarządzanie publiczne. W pierwszym przypadku na plan pierwszy wysuwa się przedmiot zarządzania. Sprawy publiczne mają szeroki zakres obejmujący problemy o znaczeniu doniosłym dla ogółu obywateli i wspólnot mieszkańców, realizację zadań publicznych określonych ustawowo oraz zagadnienia ważne dla zbiorowego zaspokajania potrzeb ludności.

W drugim przypadku zarządzanie publiczne kładzie nacisk zarówno na sferę (obszar) oddziaływania, jak i podmioty zarządzające, którymi są władze i administracje publiczne, abstrahując w tym miejscu od ich szczebla i zakresu decyzyjnego. Autor uważa, że operowanie pojęciem „zarządzanie publiczne” jest bardziej adekwatne, ponieważ wyraża w sposób zwarty treść działania, łącząc element organu zarządzania i w pewnym stopniu jego przedmiot (sprawy publiczne). Nie ulega wątpliwości, że zawierając w sobie też elementy polityczne, tak pojmowane zarządzanie publiczne z istoty swej ogniskuje działania na procesie decyzyjnym w sferze gospodarczej.

* Prof. zw. dr hab. w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego UŁ.

2. ANALIZA WYBRANYCH POJĘĆ

Zarządzanie publiczne, tak jak każde zarządzanie (i planowanie), stanowi proces informacyjno-decyzyjny realizowany na różnych poziomach struktury organizacyjnej państwa jako całości, obejmujący też jednostki samorządu terytorialnego. Obok zarządzania organizacjami gospodarczymi i dowodzenia wojskiem, zarządzanie publiczne można zaliczyć do sfery działalności kierowniczych (Glińska i in. 1996, s. 170). W tym rozumieniu obejmuje ono również rządzenie państwem (polityka) oraz działalność jednostek terytorialnych i instytucji publicznych. Biorąc to pod uwagę, w pojęciu zarządzania publicznego mieści się zarządzanie administracją publiczną lub (jak kto woli) w administracji publicznej. Jest tak dlatego, że większość decyzji podejmowanych jest w ramach struktur administracyjnych. Używając sformułowań w odniesieniu do instytucji lub organizacji publicznej trzeba pamiętać, że dotyczy to segmentu procesów zarządzania (regulacji), a nie bezpośredniego wykonywania zadań (usług) publicznych, które należy do właściwości podmiotów gospodarczych (operatorów). Uwaga ta jest także aktualna w przypadku sektora publicznego, który jest pojęciem szerszym i obejmuje również własne jednostki wykonawcze.

Autor stoi na stanowisku dowolności stosowania pojęć z omawianej problematyki, z jednym wszakże zastrzeżeniem, że ich wyróżnikiem jest proces oddziaływania organów publicznych na przyjęte przedmioty (procesy i zjawiska) owego wpływu. Sprawy semantyczne mają tutaj niejako znaczenie drugorzędne.

Analizując procesy zarządzania publicznego mamy do czynienia z problemem ich odmienności w stosunku do zarządzania przedsiębiorstwem, które jest treścią funkcjonowania sektora prywatnego, dominującego w gospodarce rynkowej. Na ten temat ukazało się już sporo publikacji omawiających jednak wycinkowo podobieństwa i różnice pomiędzy zarządzaniem w sektorze publicznym i w sektorze prywatnym. Charakterystyka zarządzania publicznego posługuje się takimi kategoriami, jak: władze (organy) publiczne, dobra publiczne, interes publiczny, zainteresowanie publiczne, jawność działań, standardy publiczne, zasada *non-profit* itp. Ich eksponowanie jest doniosłe, gdyż poprzez nie dokonywana jest publiczna ocena skuteczności działania władz publicznych i państwa jako całości. Stąd też należy wysunąć na czoło problemy i mechanizmy zarządzania ze strony organów publicznych lub czynnika publiczno-administracyjnego. Zarządzanie publiczne jest odmianą, formą lub przejawem zarządzania ogólnego, a zatem subdyscypliną zarządzania. Istota zarządzania publicznego polega na oddziaływaniu władzy publicznej na przebieg spraw publicznych, przybierających postać problemów, dóbr, usług, zadań oraz przedsięwzięć. Głównymi podmiotami zarządzania publicznego są władze publiczne, obejmujące czynnik polityczny (rządzących sensu *stricto*) oraz administrację publiczną.

Zrozumiałą rzeczą jest, że zarządzanie wyrosłe na gruncie przedsiębiorstwa i jego organizacji, a następnie przeniesione do innych obszarów i sektorów

gospodarki, w mniejszym lub w większym stopniu kładzie nacisk na kwestie efektywnościowe, skuteczności, sprawności, słowem pewnej technologii zarządzania. Dotychczasowa inżynieria zarządzania wypracowała obszary i bogaty zbiór metod i technik zarządzania, nakierowanych na podejmowanie racjonalnych wyborów, głównie ekonomicznych. W warunkach zarządzania publicznego występują wspomniane kategorie i kryteria pozaekonomiczne, które nakazują patrzeć szerzej na jego przebieg. W związku z tym pozostaje do rozważenia, czy nie lepszym terminem opisującym zarządzanie publiczne byłoby „rządzenie publiczne”, które w sensie znaczeniowym zawiera w sobie elementy zarządzania w ogóle? W ten sposób unikamy ewentualnych zarzutów z punktu widzenia terminologicznego i przynależności naukowej.

Częstsze używanie terminu „rządzenie publiczne” jest godne uwagi dla analizy zagadnień związanych z gospodarowaniem publicznym. Termin ten od dłuższego czasu został zapomniany i w pewnych momentach był zarezerwowany dla władz centralnych. Etymologicznie, rządzenie oznacza „sprawować rządy, mieć władzę, panować nad kimś, nad czymś, władać, kierować kimś albo czymś, zarządzać, rozporządzać czymś” (*Słownik języka polskiego* 1981, s. 157). Widać z tego, że w sensie znaczeniowym rządzenie jest pojemniejsze od zarządzania. W pojęciu rządzenia mieści się całkowicie proces zarządzania oraz elementy pozaekonomiczne. Nic nie stoi na przeszkodzie, by w rozważaniach mówić o rządzeniu miastem, regionem, gospodarką.

Szersze używanie tego terminu w kontekście całokształtu spraw publicznych jest w pełni uzasadnione i warto częściej go stosować, a być może niedoskonałym zamiennikiem dla tego pojęcia będzie wcześniej przywołane określenie: „zarządzanie sprawami publicznymi”. Obecność w charakterze podmiotu zarządzania – organów i władzy publicznej przemawia dodatkowo z takim właśnie podejściem do analizowanego procesu. Trafne i zbliżone do tego wydają się też takie określenia, jak: władanie (rządzenie, panowanie) i zawiadywanie (mieć coś pod swoim zarządem, zarządzać czymś, administrować) sprawami publicznymi.

Rozszerzanie się zakresu i rangi spraw publicznych powoduje konieczność koordynacji międzynarodowej (także w relacji regionalnej). Odbiciem tego na płaszczyźnie terytorialnej jest używanie pojęć: „rządzenie europejskie”, „rządzenie w Europie” (*European governance*) w dokumentach Unii Europejskiej (Zarządzanie Europą – Biała Księga Komisji Europejskiej, Com 2001 – 48, Bruksela, 25 lipca 2001 r.). Coraz częściej pojawia się pojęcie *global governance* dla opisu działań niezbędnych dla rozwiązywania strukturalnych problemów świata i jego rozwoju w wymiarze globalnym. Podobnie jak w innych rozumieniach zarządzania publicznego, tak i w tym przypadku cechą wyróżniającą jest poziom lub zasięg oddziaływania określonej władzy publicznej, w mniejszym natomiast stopniu – zakres i natężenie pozostających do rozwiązywania problemów.

Z punktu widzenia poznawczego występuje w tej mierze luka, co jest zrozu-

miałe, gdyż główna uwaga zwrócona była od początku lat dziewięćdziesiątych na procesach transformacji systemowej i tradycyjnie na warunkach działania przedsiębiorstwa na rynku. Lektura dostępnych opracowań odnoszących się do zarządzania w sferze publicznej nasuwa trzy istotne spostrzeżenia. Po pierwsze, kwestia ta staje się przedmiotem zainteresowania z wielu pozycji badawczych, co siłą rzeczy prowadzi do akcentowania różnych aspektów i elementów danego procesu. Po drugie, w terminologii i przyjmowanych zakresach analiz wkrada się szereg nieścisłości i nadmiernych uproszczeń, które utrudniają czytelne ukazanie roli i miejsca omawianego zarządzania. Po trzecie, z nielicznymi wyjątkami, wskazywanie na doświadczenia zagraniczne razi wybiórczym charakterem i słabą korelacją z koncepcjami teoretycznymi.

Termin „rządzenie publiczne” coraz częściej pojawia się w piśmiennictwie ekonomicznym dla opisu i wyjaśniania przebiegu procesów gospodarczych z aktywnym udziałem czynnika publiczno-administracyjnego. Jest on wykorzystywany zarówno w studiach teoretycznych, jak i w badaniach zorientowanych pragmatycznie. Mimo widocznej obecności w opracowaniach przynależnych do nauk społecznych oraz ekonomicznych, pojęcie „rządzenia publicznego” jest różnie pojmowane i interpretowane w zależności od dyscypliny naukowej i przyjętego programu badawczego. Stan ten uznać należy za oczywisty, ponieważ mamy do czynienia z odmiennymi punktami widzenia i innymi założeniami dla prowadzonych potem rozważań. Równocześnie występują podejścia o charakterze interdyscyplinarnym, które siłą rzeczy próbują łączyć zbliżone nurty badawcze, poszukując wspólnych elementów. Tym niemniej, może to prowadzić do sytuacji, w których ujawniają się kontrowersje i spory. Tak jest właśnie w przypadku działania nazywanego rządzeniem publicznym. Część nieporozumień wypływa z dosłownej interpretacji (i tłumaczenia) dokumentów instytucji międzynarodowych (w tym Unii Europejskiej) podejmujących kwestie reform strukturalnych w różnych gospodarkach świata i integralnie z nimi związanych procesów omawianego rządzenia.

W wielu opracowaniach termin „rządzenie publiczne” bywa używane zamiennie z terminem „zarządzanie”. Już to wskazuje, że mimo zbliżonej, a nawet analogicznej struktury działania (cel, metody, środki) rządzenie jako działalność wydaje się być pojemniejsza od samego zarządzania. Jest tak, ponieważ rządzenie wykracza poza obszar spraw *stricte* gospodarczych i obejmuje czynności nie tylko związane z ustaleniem celów i środków, ale również z kształtowaniem ekonomicznych i pozaekonomicznych warunków działania. Sam zaś proces zarządzania jest tym samym integralnym składnikiem analizowanego rządzenia, choć niektórzy autorzy uważają te terminy za tożsame. Łatwo zauważyć, że w pojęciu rządzenia zaznacza się wyraźnie czynnik władzy za pomocą użycia przymusu bądź sprawowania roli przywództwa.

Z punktu widzenia analizy socjologicznej zaznacza się jednak różnica pomiędzy zarządzaniem a rządzeniem. Zdaniem J. Staniszkis zarządzanie oznacza

egzekwowanie zachowań zgodnych z przyjętymi regułami gry (według autorki cele działania jakby schodzą na drugi plan), rządzenie zaś to ustalenie reguł egzekwowanych później w toku zarządzania oraz formułowanie celów, którym reguły te mają służyć (*Władza bez polityki* 1998)¹. Widać z tego, że w rządzeniu kluczowe miejsce zajmuje formułowanie celów działania. Element ten występuje w polityce rozumianej jako działalność określonej grupy społecznej (lub zbiorowości) bezpośrednio kształtowana przez przyświecające im cele grupowe, np. walka o zdobycie i utrzymanie władzy (Olechnicki, Załęcki 2002, s. 159).

W tym miejscu abstrahujemy od skali czy płaszczyzny prowadzenia tych działań. Głównym podmiotem rządzenia publicznego są organy przedstawicielskie oraz podporządkowana im administracja publiczna. W strukturze układu zarządzającego zaznaczają się wyraźnie dwa bloki decyzyjne: polityczny pochodzący z wyborów (parlamentarzyści, radni oraz zarządy województwa i powiatu, wójt, burmistrz, prezydent) oraz organizacyjno-wykonawczy (administracja). W pierwszym, podejmowane są decyzje kluczowe, strategiczne – o charakterze tzw. kierunkowym oraz sprawowane funkcje kontrolne, natomiast w drugim wiodącą rolę odgrywają funkcje bezpośredniego realizowania decyzji podejmowanych przez polityków oraz działalność obsługowa tych pierwszych. Charakter procesów zarządzania publicznego, który wynika z gry rozbieżnych interesów różnych „aktorów” życia publicznego, narzuca konieczność koordynacji wielu działań, także przedsięwzięć spoza sektora publicznego. Instytucje i organizacje te zajmują coraz wyraźniejszą pozycję w strukturze procesów decyzyjnych. Tendencję tę zaobserwowali już wcześniej ekonomiści angielscy, podkreślając znaczenie niewybieralnych organów (Stoper 1997, s. 37).

Przyjmując za przedmiot omawianego rządzenia – sprawy publiczne – należy podkreślić jego ogólność i nieostrość. Konkretyzując to pojęcie, obejmuje on problemy publiczne, wykonanie zadań publicznych oraz podejmowanie przedsięwzięć (projektów, programów) publicznych, które są obiektem zainteresowania władz publicznych szeroko rozumianych. Pojęcie spraw publicznych jest różnie traktowane. W politologii eksponuje się interes publiczny, w socjologii – społeczne problemy, na gruncie ekonomii zaś – rozważania dotyczą obszaru świadczenia dóbr publicznych (Kopańska 2001, s. 168–171). Generalnym terminem integralnie związanym z zarządzaniem publicznym jest kategoria interesu publicznego jako nadrzędna i rozstrzygająca w sprawowaniu funkcji zarządczych i koordynacyjnych. Interes publiczny z tego punktu widzenia ocenia działanie poprzez pryzmat dobra wspólnego.

Widać z tego, że jest on (interes) przyjętą powszechnie wartością i przed-

¹ Autorka definiuje władzę jako zdolność osiągnięcia celów, a system sprawowania władzy określa mianem „rządności”, rozmowa z autorką – *Władza bez polityki*, „Rzeczpospolita”, 1998, nr 290.

miotem szczególnego zainteresowania publicznego, z uwagi na zakres i specyfikę potrzeb społecznych oraz zasoby będące wspólną własnością. Gospodarowanie tymi ostatnimi powinno być racjonalne właśnie w szeroko pojętym interesie publicznym. Z tego powodu, wobec zarządzania publicznego stawiane są określone postulaty (wymogi) mające zapewnić jego wysoką jakość. Stąd też, mówi się o „dobrym”, właściwym, stosownym, odpowiedzialnym i etycznym zarządzaniu sprawami publicznymi, równoległe bazującym na zapewnieniu należytej efektywności, sprawności, skuteczności. W tym miejscu pojawia się znaczące pytanie, czy tego typu aktywność wymaga kwalifikacji podobnych (bądź analogicznych) jak w kierowaniu dużym przedsiębiorstwem? Jednocześnie ujawnia się w tym kontekście kwestia odrębności zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym² (Wojtczak 1997). Łatwo spostrzec, że w rządzeniu publicznym występuje sprzeczność racji społecznych i racji ekonomicznych, przybierająca często postać doniosłych i ostrych dylematów (wyborów).

Z pewnym uproszczeniem możemy mówić też o rządzeniu w organizacji gospodarczej (tam obowiązującym terminem jest raczej „zarządzanie”). Wydaje się jednak, że pojęcie „rządzenie” jest bardziej adekwatne w sensie znaczeniowym do tego typu działań i procesów publicznych, które są podejmowane w skali większej niż organizacja gospodarcza. Łatwo spostrzec, że źródłem rozszerzenia zastosowania terminu „rządzenie” jest różnorodność funkcji realizowanych w sektorze publicznym, wykraczających dalece poza pole celów ekonomicznych. W istocie wkraczamy w tym miejscu w obszar pozaekonomicznych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej, stanowiących obiekt zainteresowania instytucjonalizmu.

O rządzeniu można mówić biorąc pod uwagę różne aspekty. Zgodzić się trzeba z tym, że działanie określane tym mianem uwidacznia się dopiero w wyraźnie zarysowanych strukturach przestrzenno-instytucjonalnych. Jednocześnie ważna jest obecność czynnika publiczno-administracyjnego jako istotnego czynnika decydującego w sferze publicznej. Z tego powodu nie razi, jeśli mówi się o rządzeniu miastem lub inną jednostką terytorialną³.

Autor przyjmuje, że rządzenie publiczne stanowi proces oddziaływania podmiotów (instytucji) publicznych, w tym władzy i administracji publicznej, na przebieg spraw publicznych, których załatwienie leży w interesie ogółu mieszkańców. W procesie tym należy i powinno wykorzystywać się inne jednostki, jeżeli ich działalność będzie zorientowana na realizację dobra wspólnego (np. sektor prywatny czy organizacje pozarządowe). Łatwo dostrzec, że pojęcie rządzenia publicznego jest szersze od zarządzania jakiegoś takiego. W tym przy-

² Według Z. Wojtczaka zarządzanie nie dzieli się na zarządzanie w podmiotach publicznych i podmiotach prywatnych, ponieważ zawsze musi być sprawne i efektywne.

³ W opisie funkcjonowania władz Nowego Jorku mowa jest cały czas o problemach w rządzeniu miastem (Giuliani, Kurson 2003).

padku mamy do czynienia z rozleglejszą materią działań, obejmującą czynniki o charakterze politycznym, społecznym, kulturalnym i etycznym. Różnicę tę dostrzega T. Domański (1998), pisząc, że zarządzanie nie może być mylone z rządzeniem, ponieważ to pierwsze polega na organizowaniu praktycznych działań dla osiągnięcia celów, rządzenie zaś to podejmowanie decyzji o charakterze politycznym, tj. określanie głównych celów i kierunków rozwoju.

3. ZAKOŃCZENIE

Z rządzeniem ściśle wiąże się kategoria władzy. H. Izdebski i M. Kulesza (1999, s. 81) uważają, że trafniejsze jest stosowanie terminu „rządzenie” dla analizy pola działalności władzy wykonawczej. W doktrynie prawnej sprawowanie władzy należy do sfery imperium, w przeciwieństwie do sfery *gestio* (administrowanie, zarządzanie). Można przyjąć pogląd, że rządzenie czy rządzenie publiczne zawiera w sobie to, co nazywamy zarządzaniem publicznym.

Zgodnie z łacińskim pochodzeniem (*gubernare*), rządzenie to inaczej podejmowanie decyzji (rozstrzygnięć) w ważnych sprawach. Z angielskiego *govern* oznacza rząd, rządzenie, sposób rządzenia, sposób sprawowania rządów, zarządzanie sprawami publicznymi, rządzić, kierować, zarządzać, sprawować władzę (Staniśławski i in. 1983, s. 310). Szerokie podejście reprezentuje J. Staniszkis, traktując władzę jako zdolność osiągania celów, czyli system sprawowania władzy. Taki sposób postępowania autorka określa jako „rządność” (*Władza bez polityki* 1998). Z kolei *government* to rząd, rządowy, państwowy i oznacza procesy decyzyjne dotyczące państwa, administracji i polityki. Na ogół panuje zgoda, że terminu *government* nie można jednoznacznie interpretować wprost jako rządzenie. Tym niemniej kategoria rządzenia jest związana z rządem, choć w rozumieniu potocznym może być nawet z nim utożsamiana.

W niektórych opracowaniach *government* postrzegane jest jako system władz publicznych i tradycyjna struktura działania. *Local government* to właśnie tradycyjnie ujmowany samorząd terytorialny (Swianiewicz 2006, s. 32) w przeciwieństwie do *local governance* rozumiane jako nowoczesne zarządzanie lokalne. W tym ostatnim, utożsamianie rządzenia z zarządzaniem publicznym jest wynikiem uproszczonej interpretacji z języka angielskiego. Można też przyjąć, że rządzenie to zarządzanie sprawami publicznymi w ogóle z uwzględnieniem wszystkich istotnych kontekstów działania. Termin *governance* jest już częściej używany niż tradycyjny *government*, a mianem tym określa się zespół działań proponowanych jako nowa formuła czy wzorzec rządzenia (publicznego).

Jak widać, pojęcie rządzenia lub lepiej publicznego rządzenia stanowi kategorię szerszą od częściej do tej pory wykorzystywanego zarządzania publicznego. Procesy globalizacji, integracji i podziału struktur władzy nakazują reorientację sposobu działania władz publicznych, które funkcjonują na różnych

poziomach organizacji przestrzennej i pełnią nowe funkcje w procesach podejmowania decyzji zbiorowych. Rozszerzając układ podmiotowy o nowych aktorów życia publicznego można powiedzieć, że rządzenie publiczne jest oddziaływaniem różnych organów, instytucji, organizacji na przebieg spraw publicznych. Istotnym podmiotem (uczestnikiem) owego procesu pozostaje nadal władza i administracja publiczna, które ponoszą nadal odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów publicznych i wypełniają funkcję kreatora działań wspólnych.

LITERATURA

- Domański T., 1998, *Nowe szanse i możliwości*, „Wspólnota”, 43.
- Giuliani R.W., Kurson K., 2003, *Przywództwo*, Wydawnictwo „M”, Kraków.
- Glińska B., Kuc B.R., Szczepankowski P., 1996, *Zarządzanie strategiczne – geneza, rozwój, priorytety*, Warszawa.
- Izdębski H., Kulesza M., 1999, *Administracja publiczna. Zagadnienia wybrane*, Warszawa.
- Kopańska A., 2001, *Przedmiot i podmiot działania samorządu terytorialnego*, „Ekonomia”, 1.
- Olechnicki K., Załęcki P., 2002, *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń.
- Słownik języka polskiego*, 1981, t. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stanisławski J., Billip K., Chociłowska Z., 1983, *Podręczny słownik angielsko-polski*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Staniszkis J., 2003, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stoper G. 1997, *Theories of Local Government and Politics*. [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2006, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2.
- Władza bez polityki, Rozmowa z J. Staniszkis*, 1998, „Rzeczpospolita”, nr 290.
- Wojtczak Z., 1997, *Przedsiębiorczość w gminie*, „Gazeta Prawna”, 38 (Prawo na zamówienie).

Eugeniusz Wojciechowski

INTERPRETATION OF PUBLIC GOVERNANCE TERM

(Summary)

The aim of this article is to identify a public governance. This is a key term in describing all actions, which are taken by the government (politicians, public administration) to influence the process of public issues. In fact this is a base term to value the quality of governance in wide range (domestic, regional or local).