

*Wawrzyniec Rudolf**

KONCEPCJA *GOVERNANCE* I JEJ ZASTOSOWANIE – OD INSTYTUCJI MIĘDZYNARODOWYCH DO NIŻSZYCH SZCZEBLI WŁADZY

1. KONCEPCJA *PUBLIC GOVERNANCE* JAKO REAKCJA NA ZŁOŻONOŚĆ ZADAŃ POWIERZONYCH INSTYTUCJOM PUBLICZNYM

Termin *governance* funkcjonuje w sektorze przedsiębiorstw już od dziesięcioleci¹, natomiast swoją popularność w odniesieniu do sektora publicznego zdobył w ostatnich dwóch dekadach. Warto jednak dodać, że prekursorem *governance* w odniesieniu do sektora publicznego był Amerykanin H. Cleveland², który już w 1972 r. wykazał się niebywałą wręcz intuicją i dość precyzyjnie opisał prognozowane przez siebie zmiany w zarządzaniu publicznym (Cleveland 1972, s. 12–13). Warto nawiązać do tych pierwszych myśli opisujących tę nową koncepcję, bowiem dzisiejsze rozumienie *governance* w odniesieniu do sektora publicznego niewiele się zmieniło, a sama koncepcja od dwóch dekad jest powszechnie uznawana.

* Dr, adiunkt w Katedrze Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji UŁ.

¹ *Governance* w odniesieniu do przedsiębiorstw – tzw. *corporate governance* jest definiowane dość szeroko. Terminem tym określane są: 1) rodzaj komunikacji, czyli sposób w jaki spółka informuje otoczenie o sobie; 2) organizacja relacji między właścicielami a menedżerami korporacji zróżnicowana w zależności od warunków ekonomicznych i narodowych tradycji; 3) struktury, procesy, kultury i systemy sprzyjające osiąganie sukcesu operacyjnego (korzyści) przez organizację; 4) zależność między kierownictwem spółki, jej organami oraz akcjonariuszami i pozostałymi grupami udziałowymi (Jerzemska 2002, s. 22–25).

² Harlan Cleveland (1918–2008) autor publikacji w dziedzinie zarządzania publicznego, który wiele proponowanych przez siebie koncepcji zawdzięcza nieustannej praktyce. Obok funkcji typowych dla reprezentanta świata nauki (dziekan, rektor uczelni, autor kilkunastu książek) w swoim życiu miał okazję pracować jako: redaktor naczelny i wydawca pisma, dziennikarz, ambasador USA przy ONZ, asystent sekretarza stanu ds. organizacji międzynarodowych.

Cleveland prognozował, że organizacje nie będą już zorganizowane na zasadzie hierarchicznych piramid z realną władzą na ich wierzchołku. Ewolują one w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a wezmą w nim udział zarówno podmioty wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Będą to podmioty, które uważają się za współodpowiedzialne za określone działania. Fakt spłaszczenia struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem konsultacji społecznych. Im większej wagi sprawy leżą w kompetencji danej organizacji, tym, zgodnie z Clevelemlandem, bardziej powinno się rozpraszać realną władzę oraz zwiększać liczbę osób, których udział w procesie podejmowania decyzji jest pożądany. Cleveland twierdził już blisko 40 lat temu, że coraz większej skali problemy będą wymagały zaangażowania wielu liderów partycypujących w podejmowaniu decyzji, pochodzących zarówno z organizacji publicznych, jak i niepublicznych. Stwierdzenia te, a właściwie prognozy wysuwane przez cytowanego autora stały się faktem w krajach o rozwiniętej demokracji, a w przypadku Polski doświadczamy tego obecnie.

W kontekście wspomnianych powiązań zmienia się rozumienie pojęcia organizacji, która, chcąc działać efektywnie, musi coraz bardziej otwierać się na interakcje z podmiotami zewnętrznymi. Organizacja publiczna musi podejmować wyzwanie zarządzania relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi dążąc do wykorzystywania posiadanych przez nie zasobów na rzecz społeczeństwa. Działania takie mogą okazać się niezwykle trudne, wiążą się bowiem z różnym charakterem wspomnianych relacji. Wszystkie te podmioty mają jakiś wpływ na rozwój miasta czy regionu, władza terytorialna zaś może aktywnie wykorzystywać potencjał tych podmiotów na rzecz rozwoju całego obszaru (strategie mobilizowania) (R u d o l f, K a r p i ń s k a 2005, s. 694). Autor uważa, że to nowe spojrzenie na organizację, jej otwartość i potrzebę współdziałania, stanowią dziś najważniejsze elementy fenomenu *territorial governance*.

W ramach koncepcji *governance* administracja publiczna zaczyna w coraz większym zakresie dostrzegać mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę, czyli te podmioty, dla służenia którym została powołana, których interesy reprezentuje, 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.

Choć w zagranicznej literaturze rozumienie *governance* jest bardzo zróżnicowane, to w opracowaniu będą eksponowane takie jego elementy, jak: rozwój kapitału społecznego, społeczeństwa obywatelskiego, czy wysoki poziom partycypacji społecznej w planowaniu rozwoju i później wdrażaniu przyjętych planów. Niektórzy autorzy w *governance* widzą nawiązanie współpracy między ośrodkami władzy oraz zarządzanie sieciami (O'Toole 2003). Są i tacy, którzy

stawiają znak równości między *governance* a nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management – NPM) (Kernaghan i in. 2000). W związku z tym, że NPM jest liczącym się paradygmatem w administracji publicznej, warto odnieść się do tego poglądu, a w szczególności skonfrontować NPM z koncepcją *governance*.

Popularne w ostatnich dziesięcioleciach NPM wywodzi się z teorii ekonomii (m.in. teoria wyboru publicznego, teoria kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym. Reformy podejmowane w tym nurcie opierały się na mechanizmach i instrumentach charakterystycznych właśnie dla organizacji sektora prywatnego. W ostatnich latach zaczęto dostrzegać pewne niedoskonałości tej koncepcji. Autorzy NPM nie zastanawiali się nad kwestią czemu służy konkretna instytucja publiczna oraz jak wpływa na korzyści poszczególnych interesariuszy. NPM koncentrowało się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na efektywności organizacji w sensie zdolności do zaspokajania społecznych potrzeb. Wśród zarzutów jest również taki, że nie odpowiedziano na pytanie, jak organizacja publiczna ma być oceniana i przez kogo. Koncentrowano się na optymalizowaniu procesu dostarczania usług publicznych, wykorzystując techniki z sektora prywatnego. Niestety, w koncepcji NPM zignorowano też rolę rządu w organizacjach publicznych (Ferlie i in. 2003), czyli wpływ polityki na podejmowane przez władzę publiczną decyzje. Wymienione niedoskonałości NPM stanowią niewątpliwie dobrą podstawę dla rozwoju *public governance*, choć ta nowa koncepcja oprócz dość ogólnych zasad nie wypracowała jeszcze pełnego zestawu mierników, czy instrumentów operacyjnych.

2. REŻIMY MIĘDZYNARODOWE JAKO KORZENIE *PUBLIC GOVERNANCE*

Należy zgodzić się z Federicksonem, że podstawowe elementy koncepcji *public governance* są podobne do tych wymienionych w teorii reżimów międzynarodowych (Federickson 2005, s. 293). Dorobek wspomnianej teorii jest stosunkowo bogaty i może się okazać przydatny dla rozwoju koncepcji *public governance*. Teoria reżimów międzynarodowych mieści się w ramach politycznych aspektów stosunków międzynarodowych, gdzie podmiotami są poszczególne państwa prowadzące określoną politykę. Reżimy to forma instytucji międzynarodowych. Są one zatem elementem szerszego procesu, jakim jest instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych.

W tym kontekście warto odnieść się do pojęcia instytucji, czy instytucji międzynarodowych, w rozumieniu międzynarodowych stosunków politycznych. W sensie etymologicznym pojęcie „instytucja” wywodzi się od łacińskiego

terminu *institutio*, oznaczającego urządzenie czegoś, ale też tradycję, zwyczaj, czy nawyk (Pietraś 2006, s. 186). Tradycyjnie dotyczyło ono organizacji i funkcjonowania wnętrza państwa. W ostatnich dekadach również instytucje zaczęły podlegać procesom umiędzynaradawiania, stając się częścią organizacji i funkcjonowania poliarchicznego środowiska międzynarodowego, a więc o cechach innych niż zhierarchizowane środowisko wewnątrzpaństwowe. Procesy te prowadziły do tworzenia nowych instytucji o formach dostosowanych do specyfiki środowiska międzynarodowego.

Instytucje międzynarodowe stanowią 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 przyczyniających 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 (Pietraś 2006, s. 187).

Reżimy międzynarodowe według S. Krasnera to zasady, normy i procedury decyzyjne, wokół których następuje zbieżność oczekiwań podmiotów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych (Krasner 1983, s. 1–2). Wspomniane reżimy charakteryzują się specyficznymi cechami³.

Tradycyjnie, stosunki 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 sieciowych powiązań (*networks*). Warto w tym kontekście wskazać na rosnącą aktywność na arenie międzynarodowej miast i regionów. Coraz powszechniej wchodzi one poprzez nawiązywanie kontaktów wzajemnych z miastami i regionami partnerskimi z całego świata w sieć współpracy. Dotyczy ona już nie tylko rozwiązywania problemów

³ 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 interakcje włączone są w ramy przyjętych regulacji i wynikają ze wspólnych decyzji (Pietraś 2006, s. 189).

publicznych, ale dziedzin ważnych z punktu widzenia węższych grup interesariuszy – gospodarki, kultury, edukacji itp. Miasta i regiony coraz aktywniej uczestniczą w międzynarodowych zrzeszeniach, mają też rosnący wpływ na decyzje dotyczące całych ugrupowań integracyjnych (np. Komitet Regionów). Miasta i regiony tworzą też własne sieci zagranicznych biur łącznikowych, co jest dowodem na to, że ten kierunek działań samorządów ma trwały i długookresowy charakter. W przypadku polskich regionów dobrym przykładem są przedstawicielstwa regionów w Brukseli, co ma swoje silne uzasadnienie z racji wielkości środków przeznaczonych na ich rozwój.

Warto odnotować, że teoretyczną podstawą dla adaptacji teorii reżimów w odniesieniu do potrzeb miast stała się teoria reżimów miejskich. Teoria ta wyjaśnia mechanizmy polityki lokalnej. Wychodzi ona od obserwacji, że wyzwania rozwojowe narzucają konieczność współpracy między sektorem publicznym i prywatnym (S w i a n i e w i c z i in. 2004, s. 20–21). 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 r., wykorzystując własne doświadczenia, wydał książkę nawiązującą do zarządzania miastem Atlanta (Stone 1989).

3. PUBLIC GOVERNANCE A RÓŻNE SZCZEBLE WŁADZY

3.1. Szczebel międzynarodowy

Pojęcie *public governance*, jak już wspomniano, zaczęło się pojawiać już od lat siedemdziesiątych, a w praktycznych działaniach od lat dziewięćdziesiątych XX w. Warto jednak podkreślić, że w tym pierwszym okresie znajdowało ono zastosowanie przede wszystkim w działaniach organizacji międzynarodowych. Uważany za jednego z prekursorów koncepcji współzrządzenia – Bank Światowy definiuje termin *governance* jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Eksperci Banku Światowego przedstawiają *governance* w aspekcie trzech elementów:

- procesu wyboru, monitoringu i wymiany rządów,
- zdolności administracyjnej do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych,
- udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Bank Światowy jako pierwszy zaczął wprowadzać do praktycznych działań koncepcję *governance*, a właściwie jej podstawowe zasady, które rozwinie w dalszej części opracowania (zasady *good governance*). Te pierwsze próby implementacji związane były z prowadzonymi przez Bank Światowy programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągania założonych celów rozwojowych. Z czasem uwarunkowania związane z poprawą rządu stały się nie tylko mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także warunkiem otrzymania samej pomocy przez kraje beneficjentów.

Governance jest również implementowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W *Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju*, *governance* jest określone jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych. Obejmuje również mechanizmy, procesy, instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, czy mediować w kwestiach spornych. Także Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (US AID) popularyzuje *governance*, traktując ten termin jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego i rozliczanego procesu zarządzania politykami publicznymi, który zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego m.in. poprzez partycypację obywateli.

Na uwagę zasługują działania instytucji unijnych, które w *governance* dopatrują się szansy nie tylko na poprawę sprawności działania unijnych struktur, ale przede wszystkim większego zaangażowania społeczeństwa i różnych jego organizacji i instytucji w funkcjonowanie tego ugrupowania. Koncepcja *governance* jest coraz mocniej wykorzystywana w polityce Unii Europejskiej i pokłada się w niej spore nadzieje na wewnętrzne wzmocnienie Unii i samego procesu integracji. Wyraźne znaki świadczące o faworyzowaniu tej koncepcji rządu można dostrzec od początku bieżącego wieku. Romano Prodi, który w 2000 r. jako przewodniczący Komisji Europejskiej przedstawił swój program na forum Parlamentu Europejskiego, wymienił cztery strategiczne cele swojej kadencji. Pośród nich znalazł się taki cel, jak: promocja nowych form *governance*.

Na podkreślenie zasługuje też inny fakt, że 25 lipca 2001 r. Komisja Europejska przyjęła Białą Księgę *European Governance* (2001). W dokumencie tym proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających polityki. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów. Powinno to uświadomić sobie, jak kraje członkowskie, działając razem, są zdolne rozwiązywać pojawiające się problemy efektywniej. Dokument został szeroko upowszechniony na całym terytorium ówczesnej Unii Europejskiej i wywołał ożywioną dyskusję.

Wspomniana Biała Księga wymienia pięć zasad tzw. dobrego rządzenia (*good governance*). Są to: otwartość (*openness*), partycypacja (*participation*), odpowiedzialność (*accountability*), efektywność (*effectiveness*), spójność (*coherence*). Zasady te wyraźnie nawiązują do tych, formułowanych wcześniej przez Bank Światowy. Jakość, odpowiedniość i efektywność polityk UE zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji w całym łańcuchu działań prowadzonych w ramach wspomnianych polityk – od pierwszego pomysłu do końcowego rezultatu. Partycypacja ta w ogromnej mierze zależy od rządów narodowych, które przecież same współtworzą i później wdrażają polityki unijne na terenie swojego kraju. Biała Księga zaleca dalsze odchodzenie od metody hierarchicznego sprawowania rządów w ramach Unii Europejskiej oraz uzupełnienie stosowanego zestawu narzędzi z zakresu tzw. prawa miękkiego.

3.2. Szczebel krajowy

Warto zauważyć, że stopniowo koncepcja *governance* dostrzegana jest przez struktury rządowe. Wskazuje na to dokument przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji, s. 3), w którym napisano: „tematyka *good governance* to zagadnienie o ogromnym znaczeniu dla jakości rządzenia, rozumianej jako sposób i efekty sprawowania władzy, co zasadniczo sprowadza się do działań administracji. Czynnikiem ten decyduje w znacznej mierze o szansach rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw. Wysoki stopień realizacji tej zasady przyczynia się do budowy zaufania społeczeństwa dla działań podejmowanych przez administrację. Skuteczna realizacja zasady *good governance* jest kluczowa również z punktu widzenia budowy potencjału państwa do tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.” Za pozytywne tego symptomy można uznać zlecenie przez organy rządowe badań i studiów diagnozujących działalność instytucji publicznych pod kątem zasad *good governance* w praktyce. Dobrym przykładem będzie tu zrealizowane już badanie nt.: *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, będące dobrym punktem startu dla wdrażania potrzebnych zmian (Olejnik i in. 2010).

Autor jest przekonany, że bezpośrednim powodem podjęcia przez ministerstwo tego tematu są polityki unijne, a nie wewnętrzna potrzeba rządu do realizacji zmian. Ważne jest jednak, że działania takie zostały podjęte, natomiast wpływ unijnych polityk, a w szczególności polityki spójności wydaje się być coraz bardziej widoczny.

3.3. Szczebel regionalny i lokalny

Możliwości wykorzystania *governance* należy dopatrywać się również na szczeblu samorządów terytorialnych. Autor jest zwolennikiem poglądu, że

wśród JST to właśnie samorządowy region może stać się najważniejszym polem wykorzystywania tej koncepcji. Przemawia za tym złożoność systemu regionalnego w porównaniu z powiatowym czy gminnym oraz niedoprecyzowanie przez ustawodawcę form potencjalnych relacji w układzie pionowym wśród jednostek samorządu terytorialnego w obrębie regionu. Dodatkowo, we wspomnianej Białej Księdze zwrócono uwagę na potrzebę większego dialogu Komisji Europejskiej z samorządami terytorialnymi właśnie na poziomie regionów i na poziomie lokalnym. Komisja zadeklarowała tam następujące działania: ustanowienie stałego dialogu z przedstawicielami samorządów regionalnych i lokalnych, wprowadzenie większej elastyczności do ustawodawstwa wspólnotowego poprzez uwzględnianie w nim warunków regionalnych i lokalnych, tworzenie i publikowanie minimalnych standardów konsultacji polityk UE oraz tworzenie struktur partnerskich w wybranych obszarach. Zobowiązanie się KE do dodatkowych konsultacji i zapewnienia większej otwartości oraz reprezentatywności organizacji biorących udział w konsultacjach rodzi nadzieję na dalszy rozwój koncepcji *governance* na tym szczeblu.

Powoli tematyka wykorzystywania *public governance* wkracza do polskiej literatury. B. Banachowicz (2007, s. 613–622) w interesujący sposób prezentuje *public governance* jako nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym. Autorka ta akcentuje partycypacyjne podejście w zarządzaniu lokalnym, mniej uwagi poświęca natomiast sferze narzędziowej, w tym nowym narzędziom zarządzania w samorządach terytorialnych, wpisujących się w szeroko rozumianą koncepcję *governance*. Przyczyną tego jest z pewnością deficyt prowadzonych badań z tego zakresu, co może stanowić zachętę dla zespołów badawczych (możliwie interdyscyplinarnych) do zajęcia się tą problematyką. Tematykę *governance* w odniesieniu do samorządu terytorialnego – tym razem regionalnego podejmuje A. Rogut (2009). Należy podzielić jej stanowisko, że koncepcja ta idealnie koresponduje ze specyfiką procesu innowacji. Podjęta we wspomnianym opracowaniu próba zidentyfikowania mierników *good governance* zasługuje na uwagę i warto ją kontynuować.

4. WNIOSKI

Koncepcja *governance*, coraz szerzej wykorzystywana w zarządzaniu publicznym, ma swoje korzenie w teorii reżimów międzynarodowych. Wspomniane reżimy, czyli specyficzne instytucje międzynarodowe służą rozwiązywaniu ważnych problemów społeczności międzynarodowej. Mimo mało sformalizowanych struktur instytucjonalnych, odgrywają one istotną rolę kształtując zachowania kooperacyjne państw. W sytuacji braku formalnej zależności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce, wspomniane reżimy

traktowane mogą być jako formuła współdziałania pomiędzy nimi w odniesieniu do precyzyjnie określonych obszarów pozostających w ich kompetencjach. Idąc krok dalej niż teoria reżimów międzynarodowych, należałoby poszerzyć potencjalnych partnerów o podmioty prywatne czy podmioty z sektora pozarządowego.

Brak potrzebnych przepisów prawnych regulujących stosunki pomiędzy podmiotami współtworzącymi metropole powoduje, że bardziej aktywne terytoria starają się tworzyć mniej formalne struktury funkcjonujące niejako w zastępstwie wspomnianych uregulowań. Dobrymi przykładami są tu struktury aglomeracyjne utworzone w Katowicach czy Poznaniu (odpowiednio Górnośląski Związek Metropolitalny i Rada Aglomeracji Poznańskiej). Niewątpliwie sprzyjającą okolicznością będą tu podobne preferencje polityczne samorządów wchodzących w ich skład. Jeżeli jednak w strukturach takich zabraknie przedstawicieli samorządu regionu, będzie to świadczyło o stosowaniu *governance* w ograniczonym zakresie.

LITERATURA

- Banachowicz B., 2007, *Public governance – nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym*, [w:] Strahl D. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1161, Wydawnictwo AE im. O. Langego, Wrocław, s. 613–622.
- Biała Księga *European Governance (European Governance a White Paper)*, 2001, Commission of the European Communities, Brussels.
- Cleveland H., 1972, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper & Row, New York.
- Ferlie E., Hartley J., Martin S. 2003. *Editorial – Changing Public Service Organisations – Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management”, 14, s. 1–14.
- Federickson H.G., 2005, *Whatever Happened to Public Administration. Governance, Governance Everywhere*, [w:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt Ch. (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, s. 282–304.
- Jerzemska M., 2002, *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.
- Kernaghan K., Marson B., Borins S. 2000, *The New Public Organisation*, Institute of Public Organisation of Canada, Toronto.
- Krasner S., 1983, *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, [w:] *International Regimes*, NY Cornell University Press, Ithaca.
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła Ł., 2010, *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Podsumowanie wyników dla czterech polskich ministerstw*, Euroreg, Warszawa.
- O'Toole L., 2003, *Intergovernmental Relations in Implementation*, [w:] Peters B.G. (red.), *Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks, Sage, London.

- Pietraś M., 2006, *Reżimy międzynarodowe*, [w:] Pietraś M. (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Rogut A., 2009, *Governance – współczesne trendy zarządzania regionem*, (red.) A. Rogut, Wydawnictwo Społecznej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź.
- Rudolf W., Karpińska M., 2005, *Marketing terytorialny w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] Broł R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1083, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław, s. 690–698.
- Stone C., 1989, *Regime Politics*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Swianiewicz P., Mielczarek A., Klimska U., 2004, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.

Wawrzyniec Rudolf

**GOVERNANCE AND ITS APPLICATION TO PUBLIC ORGANISATIONS
– FROM INSTITUTIONAL TOWARDS LOWER STAGES OF POWER**

(Summary)

The governance concept, successfully applied to public organisations has its roots in regime theory from international relations. The path that international relations scholars have taken in the development of regime theory serves as a useful guide for the development of governance theory in public administration. The international regimes can be defined as bureaucratic regimes, patterns of cooperation between jurisdictions conducted by appointed officials, almost always in specific policy domains.

The governance concept and its good governance rules: openness, participation, accountability, effectiveness, coherence are successfully implemented at the level of international institutions (for example the European Union). There are also advanced attempts to implement it at the state level. The idea of adaptation of governance rules to the level of territorial authorities to be very promising, but the research projects in this domains are very needed.