

Dariusz Prokopowicz
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Artur Kwasek
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej

Streszczenie

Od lat 90. XX wieku rozwijane są współczesne koncepcje efektywnego zarządzania organizacjami. Jedną z tych koncepcji jest *good governance*, które definiowane jest jako dobre rządzenie lub dobra administracja podmiotami sektora publicznego, instytucjami samorządowymi i współpracującymi z nimi podmiotami gospodarczymi. 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 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. Scharakteryzowana koncepcja tzw. dobrego rządzenia oparta na implementowanych do systemu zarządczego zasad *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 tych zauważonych już korelacjach zidentyfikowano także poprawę wyników ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance*.

Słowa kluczowe: *good governance*, dobre rządzenie, zarządzanie, administracja publiczna, Bank Światowy.

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

Wstęp

Próby doskonalenia procesów zarządczych realizowanych w instytucjach sektora publicznego podejmowane są już od lat 90. ubiegłego wieku. Programy poprawy jakości zarządzania działających ponadnarodowo organizacji, agend rządowych, krajowych i regionalnych instytucji administracji państwowej polegają głównie na implementacji tzw. dobrego

zarządzania, określanego także jako dobre rządzenie, tj. zarządzanie organizacją na podstawie koncepcji *good governance*. Głównym celem poprawy jakości rządzenia realizowanej według koncepcji *good governance* ma być poprawa efektywności sprawowania władzy w instytucjach administracji publicznej, czego efektem powinna być poprawa systemu świadczenia usług publicznych względem obywateli i innych podmiotów (Murzyn 2017).

W literaturze opisującej współczesne koncepcje efektywnego zarządzania organizacjami, *good governance* definiowane jest jako dobre rządzenie 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*, która to koncepcja jest identyfikowana z pojęciem efektywnego i sprawnego rządzenia, to wówczas cały proces zarządzania zdeterminowany jest między innymi podejmowaniem i sprawnym wprowadzaniem 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).

Przykłady niespełnienia w pełni kryteriów w zakresie zarządzania opartego na koncepcji *good governance* dotyczą nie tylko jednostek samorządowych w Polsce, ale również niektórych kluczowych, centralnych, ogólnokrajowych instytucji sektora publicznego. Przykładem jest sytuacja z 2012 roku, kiedy Europejski Trybunał Praw Człowieka wystosował wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych formalne zarzuty wskazujące na ewidentne naruszenie prawa obywateli do korzystania z usług publicznych w modelu dobrej administracji. Jest to przykład braku zarządzania opartego na koncepcji *good governance* w tej instytucji publicznej. Wystosowany wobec ZUS zarzut Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczył niewłaściwego, także z punktu widzenia etyki, potraktowania osób przechodzących wówczas na emeryturę bądź będących w okresie bezpośrednio przedemerytalnym. W 2012 roku ZUS najpierw przyznawał emerytury dla osób będących w wieku przedemerytalnym, a gdy te osoby w związku z tym zrezygnowały z pracy to po kilku miesiącach miały te emerytury odbierane w trybie decyzji administracyjnej ZUS. Wspomniany wystosowany wobec ZUS zarzut Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w mniejszym stopniu dotyczył merytorycznych podstaw zastosowanych regulacji prawnych i wprowadzonych zamian systemowych do partycypacyjnego systemu emerytalnego, który prowadzi ZUZ. Zarzut ten głównie dotyczył trybu zastosowania tych zmian łamiącego zasady dobrej prospołecznej administracji, tj. takie, które powinny być stosowane w instytucjach sektora publicznego.

Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zastosowane przez ZUS zmiany w systemie emerytalnym, podjęte decyzje o odebraniu emerytur były zgodne z obowiązującymi regulacjami prawa i zasadniczo zasadne, jednak ewidentnie nie były przeprowadzone zgodnie z zasadami dobrej administracji, tj. były zrealizowane z pominięciem prospołecznego podejścia opartego na koncepcji zarządzania *good governance* (Grindle 2004). Cały proces zrealizowany został według formuły klasycznego niezastosowania zasad dobrej administracji, tj. najpierw w sposób nieuzasadniony zostały przyznane świadczenia emerytalne dla osób rezygnujących z pracy w wieku bezpośrednio przedemerytalnym, w sytuacji przechodzenia tych osób na wcześniejszą emeryturę, a następnie te kilka miesięcy wcześniej przyznane świadczenia emerytalne zostały odebrane w trybie natychmiastowym z pominięciem procedury sądowej.

To jeden z wielu przykładów nieefektywnej i także nieetycznej, anty społecznej praktyki działalności tej instytucji publicznej wobec beneficjentów systemu ubezpieczeń społecznych, tj. obywateli państwa polskiego. W związku z powyższym potrzeba rozwijania i implementacji nowatorskich koncepcji zarządzania, w tym oparte na *good governance* dotyczy nie tylko lokalnie działających jednostek samorządowych, ale również ogólnokrajowych podmiotów sektora publicznego w Polsce (Kozuch 2004).

Zgodnie z twierdzeniem Fukuyamy, 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 literatury przedmiotu 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 pozytywne efekty wyrażone we wzroście gospodarczym mogą być analizowane w ujęciu makroekonomicznym (Bełz 2011).

Determinanty powstania i rozwoju koncepcji zarządzania opartej na *good governance* w instytucjach administracji państwowej

Pojęcie *good governance*, tłumaczone jako dobre zarządzanie lub dobre rządy, 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 (Prokopowicz 2016b).

Na ukształtowanie definicji pojęcia *good governance*, tj. dobrego zarządzania realizowanego w instytucjach działających w ujęciu międzynarodowym największy wpływ wywarły organizacje międzynarodowe i agendy rządowe działające ponadnarodowo, tj. Bank Światowy (*Koncepcja Good Governance* 2008) czy Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development – USAID).

Bank Światowy podał swoją definicję dobrego zarządzania międzynarodowymi organizacjami i krajowymi instytucjami sektora publicznego już na początku lat 90. ubiegłego wieku (*Governance and development* 1992). Według Banku Światowego, potrzeba doskonalenia zarządzania instytucjami sektora publicznego i organizacjami międzynarodowymi, rozwoju w tych organizacjach zasad dobrego rządzenia pojawiła się, gdy zidentyfikowano wysoką nieefektywność działania realizowanych internacjonalnie programów pomocy dla krajów rozwijających się, pomocy finansowej i materialnej przyznawanej biedniejszym regionom świata przez kraje rozwinięte (Doeveren 2011). Niejednokrotnie zdarzało się, że pomoc finansowa udzielana rządów krajów rozwijających się lub pomoc materialna, żywnościowa dla ludności zamieszkującej kraje charakteryzujące się niską dochodowością nie trafiała do osób najbardziej tej pomocy potrzebujących. Niejednokrotnie związane było to z określonym systemem politycznym kraju rozwijającego się, charakteryzującego się brakiem w pełni demokratycznego systemu sprawowania władzy na poziomie krajowym lub lokalnym. Brak pełnej demokratyzacji systemu politycznego determinował często także brak stosownie rozwiniętego potencjału administracji państwowej, w tym instytucji samorządowych, dzięki którym możliwe było by efektywne wykorzystanie zewnętrznej pomocy finansowej i materialnej (Izdebski 2010).

W związku z tym zaistniała potrzeba rozwoju instrumentów i sposobów podwyższenia potencjału organizacyjnego instytucji administracji państwowej i jakości realizowanych procesów zarządczych. Początkowo główną determinantą poprawy zarządzania instytucjami sektora publicznego stała się implementacja zasad *good governance* do praktyki funkcjonowania systemów administracji oraz poprawy efektywności działania międzynarodowych programów pomocowych. Obecnie jednym z warunków przyznania pomocy finansowej lub materialnej dla kraju rozwijającego się jest uprzednie stworzenie w danym kraju dobrze rozwiniętego systemu administracji państwowej, tj. zdolnego do przeprowadzenia właściwej alokacji przyznanej pomocy. W sytuacji budowania w danym kraju sprawnie działającej administracji pomocnym instrumentem okazuje się właśnie dobre zarządzanie. Implementacja zasad *good governance* do procesu zarządzania podmiotami sektora publicznego przyczynia się do podnoszenia sprawności i efektywności funkcjonowania systemu administracji pań-

stwowej na poziomie krajowym jak i regionalnym. W kraju rozwijającym się, w którym instytucje administracji państwowej zarządzane są zgodnie z zasadami *good governance* przyznana pomoc ekonomiczna jest znacząco efektywniej alokowana w porównaniu z krajami, które nie rozwinęły jeszcze w takim stopniu swych sektorów administracji. Efektywnie alokowana pomoc finansowa lub materialna przyczynia się do poprawy sytuacji makroekonomicznej danego kraju, czego wskaźnikami są takie czynniki, jak poprawa dochodowości, wzrost inwestycji, spadek bezrobocia, zmniejszanie biedy, społecznego wykluczenia i co w konsekwencji prowadzi do poprawy wzrostu gospodarczego i rozwoju ekonomicznego danego kraju (Rudolf 2010).

W kolejnych fazach implementacji zasad *good governance* i rozwoju koncepcji dobrego zarządzania pojawiały się nowe elementy procesu doskonalenia sektora administracji, do których zalicza się przede wszystkim warunki polityczne oraz dodatkowe warunki ekonomiczne. W zakresie kształtowania warunków politycznych w kierunku zasad *good governance* realizowane są procesy demokratyzacji państwa z uwzględnieniem poszanowania praw człowieka i znoszenia barier dla funkcjonowania organizacji pozarządowych. Natomiast dodatkowe warunki ekonomiczne zdeterminowane są zwykle oczekiwaniami zagranicznych inwestorów, którzy lokują swój kapitał inwestycyjny w kraju rozwijającym się.

W kontekście procesów, które dokonywały się już w wielu krajach rozwijających się, ubiegających się o pomoc finansową z Banku Światowego lub krajów, które tę pomoc otrzymały i dokonały mniej lub bardziej efektywnej alokacji otrzymanych środków finansowych, Bank Światowy podał własną definicję zasad *good governance*, które powinny być implementowane do procesów zarządzania instytucjami administracji państwowej krajów rozwijających się (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2010). Zgodnie z tą definicją, pojęcie „*governance*” określono ogólnie procesy i instytucje współtworzące proces podejmowania decyzji i sprawowania władzy w danym kraju lub w określonej organizacji międzynarodowej. Tak ujęte pojęcie „*governance*” wykorzystywane jest do określania procesu rządzenia w następujących dwóch sferach (*Koncepcja Good Governance... 2008*):

- a) funkcjonowania instytucji administracji państwowej i organów władzy politycznej na różnych szczeblach aparatu władzy, tj. na poziomie centralnych podmiotów sektora publicznego jak również na poziomie lokalnie działających jednostek samorządu terytorialnego;
- b) sukcesywnego włączania w procesy decyzyjne kolejnych podmiotów, w tym organizacji społecznych i pozarządowych.

Według Banku Światowego, zasady *good governance* powinny być badane i rozwijane w zakresie trzech następujących determinant (Rutkowski 2009):

- a) procesu przeprowadzania wyborów osób, które będą zajmowały stanowiska na różnych szczeblach administracji państwowej oraz prowadzenia bieżącego monitoringu i zmiany ekip rządzących danym krajem;

- b) zdolności systemu administracji państwowej do projektowania i efektywnej realizacji określonych polityk publicznych oraz permanentnego doskonalenia jakości dostarczanych społeczeństwu usług publicznych;
- c) rozwoju partycypacji, tj. zwiększania udziału obywateli w prowadzonych pracach administracyjnych, koordynowanych przez podmioty sektora publicznego odpowiedzialnymi za realizację polityki społeczno-gospodarczej w ujęciu krajowym i lokalnym z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Zdefiniowanie koncepcji dobrego zarządzania opartego na zasadach *good governance* zaproponowane przez Bank Światowy niestety nie jest w pełni tożsame z interpretacjami tego nowego podejścia do zarządzania organizacjami sektora publicznego oraz propozycjami definiowania *good governance* przez inne organizacje międzynarodowe (Schöler, Walther 2003). Na przykład w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) terminem „*governance*” określa się sprawowanie władzy w zakresie kształtowania i realizacji polityki społeczno-gospodarczej oraz dotyczącej kwestii administracyjnych w odniesieniu do wszystkich szczebli administracyjnych danego kraju.

Inną, ponadnarodowo działającą organizacją, która podaje także własną definicję dobrego zarządzania jest Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development – USAID). Instytucja ta łączy pojęcie „*governance*” ze zdolnością i efektywnością systemu administracji państwowej, w tym centralnych instytucji aparatu władzy, do wydajnej, oszczędnej i monitorowanej polityki społeczno-gospodarczej, uwzględniającej partycypację obywateli społeczności krajowej lub lokalnej celem sukcesywnego, permanentnego doskonalenia demokratycznego systemu sprawowania władzy w danym kraju (Dunleavy, Hood 1994).

W związku z powyższym pojęcie „*governance*” doczekało się niejednakowego definiowania przez różne działające ponad narodowo instytucje. Z drugiej strony, te niejednakowe definicje posiadają cechy wspólne w kluczowych aspektach. Do tych cech wspólnych zalicza się zasadnicze determinanty procesu dobrego zarządzania, tj. kwestię efektywności sprawowania władzy na poziomie krajowym i lokalnym przez samorządy, poprawę wzrostu gospodarczego i aktywizację rozwoju gospodarki oraz kontynuację procesów demokratyzacji (Czaputowicz 2008).

Rozwój koncepcji dobrego zarządzania według zasad *good governance* w instytucjach sektora publicznego w Polsce

Problematyka doskonalenia procesu zarządzania instytucjami sektora publicznego przez implementację zasad *good governance* rozwija się w Polsce już od niemal kilkunastu lat. Już dnia 23 września 2008 roku w Warszawie odbyła się konferencja, podczas której omówiona została problematyka zarządzania opartego na koncepcji *good governance* tłumaczonego

z jęz. angielskiego jako „dobre rządy, dobre zarządzanie w instytucjach sektora publicznego” (*Konferencja poświęcona wprowadzaniu zasady good governance w Polsce* 2008). Podczas tej Konferencji omówiono kwestię istoty i znaczenia dobrego rządu w kontekście instrumentów systemowych polityki spójności oraz przedstawione zostały główne tezy przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego dokumentu pt. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* (2008). Podczas Konferencji wskazano na potrzebę rozwijania zasad *good governance* w zarządzaniu instytucjami administracji państwowej oraz przedstawiono główne bariery wdrażania zasad *good governance* w Polsce. Prelegenci zwrócili uwagę przede wszystkim na następujące bariery implementacji dobrego zarządzania podmiotami sektora publicznego opartego na koncepcji *good governance* (Stolarek 2017):

- a) duża i stale rosnąca liczba niespójnych ze sobą dokumentów administracyjnych i regulacyjnych, w których zdarzają się często powielające się wzajemnie zapisy;
- b) brak systemu rzetelnej weryfikacji generowanych nowych dokumentów z uwzględnieniem podejmowanych na ich podstawie decyzji i realizowanych zadań;
- c) krótkowzroczność w procesach zarządczych, charakteryzująca się brakiem wypracowania strategicznego, kluczowego i umocowanego normatywnie dokumentu określającego zasady *good governance* oraz proces ich implementacji w perspektywie minimum kilkuletniej do instytucji sektora publicznego;
- d) brak systemowego podejścia i ustanowienia zintegrowanej wiodącej, spójnej strategii, która dotyczyłaby procesu implementacji zasad dobrego zarządzania w instytucjach sektora publicznego;
- e) brak jednej, kluczowej instytucji w sektorze administracji państwowej, która koordynowałaby działania w zakresie wprowadzania zasad *good governance*;
- f) w funkcjonowaniu i podejmowanych działaniach instytucji administracji państwowej dominuje podejście resortowe;
- g) brak przeprowadzenia badań, które dostarczyłyby aktualne dane ilościowe przedstawiające kondycję administracji publicznej w Polsce.

Podczas wspomnianej Konferencji przedstawione zostały również wyniki przeprowadzonych badań dotyczące tzw. dobrego rządu tj. doskonalenia procesów zarządczych opartych na koncepcji *good governance* (*Konferencja poświęcona wprowadzaniu zasady good governance w Polsce* 2008). Zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez dwie poniżej wymienione instytucje:

- a) Europejski Instytut Administracji Publicznej, który zaprezentował raport o przygotowaniu polskiej administracji publicznej do wdrożenia budżetu zadaniowego oraz wprowadzania zarządzania przez cele;
- b) firmę konsultingową ECORYS, która przedstawiła wyniki swych prac analitycznych dotyczących problematyki systemu wskaźników pozwalających ocenić jakość rządu w Polsce na tle innych państw europejskich.

Na podstawie przedstawionych wyników badań potwierdzono tezę o związku doskonałości zarządzania, wprowadzania tzw. dobrego rządzenia według koncepcji *good governance* do procesów podejmowania decyzji w instytucjach sektora publicznego z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu zarządzania. Zaprezentowane podczas Konferencji raporty potwierdziły, że występuje wyraźna korelacja między jakością stosowanego w danej organizacji procesu zarządzania a efektami społecznymi i wynikami ekonomicznymi danego podmiotu, który zaimplementował zasady *good governance*. Zidentyfikowane korelacje dotyczyły także poprawy wyników ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance*.

Od lat 90. ubiegłego wieku problematyka poprawy jakości zarządzania w instytucjach sektora publicznego koordynowana, badana i rozwijana jest także w instytucjach centralnych Unii Europejskiej. Polityka konwergencyjnego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej uwzględnia implementację zasad *good governance* do instytucji administracji państwowej poszczególnych krajów członkowskich ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania polityki rozwojowej określanej dla krajów, których gospodarki charakteryzują się najwolniejszym tempem rozwoju społeczno-gospodarczego. Zgodnie z planem instytucji centralnych UE koordynujących projekcje polityk rozwojowych na kolejne lata, najpierw zasady *good governance* implementowane są do procesów zarządczych instytucji sektora publicznego w krajach najstabilniej rozwijających się i w krajach akcesyjnych, a następnie rozwijane mają być we wszystkich państwach członkowskich UE. Implementacja dobrego rządzenia opartego na koncepcji *good governance* do instytucji sektora publicznego poszczególnych krajów UE oraz krajów akcesyjnych odbywa się ze wsparciem programów pomocowych z dotacji finansowych UE w ramach realizacji programów polityki spójności. W Polsce za realizację polityki spójności odpowiada przede wszystkim Europejski Fundusz Społeczny, który jest istotnym instrumentem Unii Europejskiej w procesie przeprowadzania reformy polityki krajowej w obszarze administracji publicznej funkcjonującej w państwie polskim (Murzyn 2017).

Podsumowanie

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 samorzą-

dowe i przedsiębiorstwa. W zakresie głównych instrumentów wspomagających rozwój tej współpracy pomocna może być aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu (Prokopowicz 2016a). 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* interpretowana jako dobre zarządzanie lub dobra administracja, 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 i przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu (Podgórnjak-Krzykacz 2017).

Z analiz danych przytaczanych w literaturze fachowej wynika, że w polskich realiach praktyki działania instytucji publicznych oraz kształtowania norm prawnych dotyczących kwestii efektywności, sprawności, etyki, kultury świadczenia usług publicznych i współpracy z innymi rodzajami podmiotów nie jest dobrze. 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. Ponadto, 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 wówczas całej krajowej gospodarki.

W artykule wykazano, że na ukształtowanie definicji pojęcia *good governance*, tj. dobrego zarządzania realizowanego w instytucjach działających w ujęciu międzynarodowym największy wpływ wywarły organizacje międzynarodowe i agendy rządowe działające ponadnarodowo tj. Bank Światowy (*Koncepcja Good Governance... 2008*) czy Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development – USAID). W kontekście procesów, które dokonywały się już w wielu krajach rozwijających się, ubiegających się o pomoc finansową z Banku Światowego lub krajów które tę pomoc otrzymały i dokonały mniej lub bardziej efektywnej alokacji otrzymanych środków finansowych, Bank Światowy podał własną definicję zasad *good governance*, które powinny być implementowane do procesów zarządzania instytucjami administracji państwowej krajów rozwijających się. Zgodnie z tą definicją, pojęcie „*governance*” określono ogólnie jako procesy i instytucje współtworzące proces podejmowania decyzji i sprawowania władzy w danym kraju lub w określonej organizacji międzynarodowej.

Od końca ubiegłego wieku problematyka poprawy jakości zarządzania w instytucjach sektora publicznego koordynowana, badana i rozwijana jest także w instytucjach centralnych Unii Europejskiej. Polityka konwergencyjnego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej uwzględnia implementację zasad *good governance* do instytucji administracji państwowej poszczególnych krajów członkowskich ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania polityki rozwojowej i polityki spójności określanej dla krajów, których gospodarki charakteryzują się najwolniejszym tempem rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce za realizację polityki spójności odpowiada przede wszystkim Europejski Fundusz Społeczny, który jest istotnym instrumentem Unii Europejskiej w procesie przeprowadzania reformy polityki krajowej w obszarze administracji publicznej funkcjonującej w państwie polskim.

Bibliografia

- Bełz G. (2011), *System zarządzania jako regulator odnowy i wzrostu przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Czaputowicz J. (red.) (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dunleavy P., Hood C. (1994), *From old public administration to New Public Management*, “Public Money and Management”, July-September.
- Fukuyama F. (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Governance and development (1992), The World Bank, Washington.
- Grindle M.S. (2004), *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, “Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, Vol. 17, No. 4.

- Izdebski H. (2010), *Elementy teorii państwa*, (w:) Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2010), *The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues*, "Policy research Working Paper", No. 5430, The World Bank, Washington.
- Konceptcja Good Governance – refleksje do dyskusji* (2008), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, <http://www.elementarzbiznesu.pl> [dostęp: 15.10.2016].
- Konferencja poświęcona wprowadzaniu zasady good governance w Polsce* (2008), http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona_glowna/Strony/Konferencja_poswiecona_wprowadzaniu_zasady_goodgovernance_w_Polsce2409.aspx [dostęp: 15.10.2016].
- 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), *Konceptcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, (w:) *Program Jean Monet*, 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 [dostęp: 15.05.2017].
- 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 wtórnie połączona z 2 poniższych części*, (w:) Prokopowicz D., Sarnowski J. (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie, Ciechanów.
- Rudolf W. (2010), *Konceptcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica”, nr 245.
- Rutkowski M. (2009), Bank Światowy a poprawianie jakości rządu w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(9).
- Schöler G., Walther C. (2003), *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, Washington.
- Stolarek I.J. (2017), *Zasada dobrego rządu w przedsiębiorstwie jest szczególnie istotna*, <http://www.rp.pl/Firma/302179992-Zasada-dobrego-rzadzenia-wprzedsiębiorstwie-jest-szczegolnie-istotna.htm> [dostęp: 17.02.2017].
- Szumowski W. (2012), *Konceptcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 4(13), http://www.academia.edu/7098504/Konceptcja_good_governance_w_doskonaleniu_systemu_zarz%C4%85dzania_urz%C4%99du_administracji_samorz%C4%85dowej [dostęp: 15.02.2017].

van Doeveren V. (2011), Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles, "Public Integrity", Fall, Vol. 13, No. 4.

What is Good Governance? (2009), <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> [dostęp: 15.10.2016].

Wilkin J. (2012), *Koncepcje dobrego rządzenia – przegląd problematyki i kierunków badań*, seminarium pt. *Instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (good governance) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie*, 24.02., <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive> [dostęp: 15.10.2016].

Development of the Concept of Good Governance in State Administration Institutions

Summary

Since the 1990s, modern concepts of effective governance or good governance have been developed as good governing or good administration for the public sector, local government and business entities. In the scope of activating this cooperation, it may be helpful to apply innovative management concepts called good management or good managing. Implementing and developing a modern concept of managing public sector organisations based on the good governance formula, i.e. good governing, may prove to be the solution to the need to improve the efficiency and effectiveness of public sector cooperation with other entities in Poland. Good governance interpreted as good governing or good administration can be implemented individually for individual public sector entities or economic entities, or it can also be developed systematically simultaneously in different organisations in relation to one another in specific cooperative relationships in consortia, in clusters or in other forms of cooperation. The concept of the so-called good governance based on the implemented principles of good governing constitutes the essence of improvement of quality programmes for management of the public sector institutions. Based on the analyses, the thesis on the relationship between improvement of the management processes according to the good governance concept and improvement of the economic efficiency of the organisation's functioning with improvement of the management system was confirmed. In addition, it was pointed out that there was a clear correlation between the quality of the institution's management process and the social effects of, for example, the provision of public services to citizens of the community. Moreover, in these already noted correlations, improvement of the economic performance of an organisation was also identified, which had implemented the concept of good governance in its management systems.

Key words: good governance, management, public administration, World Bank.

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

Artykuł nadesłany do redakcji w maju 2017 roku

© All rights reserved

Afiliacje:

dr Dariusz Prokopowicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Wydział Nauk Historycznych i Społecznych

ul. Dewajtis 5

01-815 Warszawa

tel.: 22 561 88 00

e-mail: darprokop@poczta.onet.pl

dr Artur Kwasek

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

tel.: 22 457 23 00

e-mail: a.kwasek@vistula.edu.pl