

**Aneta Kargol-Wasiluk**

Uniwersytet w Białymstoku

---

## ***PUBLIC GOVERNANCE* JAKO WYZWANIE DLA WSPÓŁCZESNEGO PAŃSTWA**

---

**Streszczenie:** Przedmiotem studium jest analiza koncepcji *public governance* (publiczne współrzędzenie, koordynacja działań zbiorowych) w kontekście zmiany sposobu funkcjonowania współczesnego państwa i sfery publicznej. W artykule przedstawiono problem niedostatecznej sprawności państwa, utożsamianego z szerokim pojęciem sektora publicznego, ze wskazaniem szczególnej roli efektywności i sprawności funkcjonowania administracji publicznej dla kreowania warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, z którego powinni korzystać wszyscy obywatele. Autorka przyjęła hipotezę badawczą mówiącą o tym, że *public governance* jest paradygmatem teoretycznym funkcjonowania współczesnego państwa. W aspekcie aplikacyjnym zatem konieczne jest określenie zasad *good governance*.

**Słowa kluczowe:** *public governance*, paradygmat, sprawne państwo.

### **1. Wstęp**

Od początku lat 90. XX wieku obserwuje się zainteresowanie ideą *public governance* (publiczne rządzenie, współzarządzanie, ład, administracja partnerska) jako obszarem intensywnej eksploracji, ukształtowanym na fali rozczarowania skutecznością programów pomocowych kierowanych przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy do krajów rozwijających się<sup>1</sup>. Jak zauważa T.G. Grosse, nieskuteczność tychże programów ujawniła istnienie zależności między efektywnym wykorzystywaniem pomocy a potencjałem administracji publicznej, która odpowiada za realizację programów<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie ważności pola badawczego *public governance* dla nauk ekonomicznych w kontekście wyzwań rozwojowych współczesnego państwa. Problemem ujawniającym się ze szczególną ostrością w dobie globalizacji jest niedostateczna sprawność państwa jako podmiotu zapewniającego skuteczne radzenie

---

<sup>1</sup> T.G. Grosse, *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne” 2009, nr 23, s. 113.

<sup>2</sup> Tamże.

sobie z przejawami niedoskonałości rynku. Nie mniej ważna jest konieczność eliminowania niesprawności państwa.

Dla potrzeb niniejszego artykułu sformułowano hipotezę mówiącą, że *public governance* jest paradygmatem teoretycznym funkcjonowania współczesnego państwa. W aspekcie aplikacyjnym oznacza to konieczność wdrożenia modelu *good governance* w Polsce jako paradygmatu praktycznego.

Wobec tak postawionego problemu i sformułowanej hipotezy badawczej oraz przyjętego celu, konstrukcję metodologiczną artykułu oparto na założeniach metody hipotetyczno-dedukcyjnej. Uprawomocnienie wiedzy naukowej będzie polegało na jej dedukcyjnym wyprowadzeniu z pierwotnych założeń przyjętych w artykule.

## **2. Konceptualizacja pojęć: sektor publiczny, administracja publiczna, *governance*, paradygmat**

W rozważaniach prowadzonych w przedmiotowym artykule niezmiennie pojawiają się pojęcia, których precyzyjne określenie na początku pozwoli uniknąć wątpliwości znaczeniowych i interpretacyjnych w trakcie analizy.

Sektor publiczny jest trwałym, nieodzownym elementem strukturalnym każdego państwa. Można go definiować na wiele sposobów; co więcej, podlega on ciągłej ewolucji.

Teoria państwa i sektora publicznego wydają się ciągle słabo rozwiniętą częścią teorii ekonomii, co daje ogromne możliwości badawcze. Optymalny udział sektora publicznego w gospodarce od dziesięcioleci był przedmiotem wnikliwych analiz. Nawet jeśli ogromna większość wyborców preferuje mniejsze rozmiary rządu, opór przeciwko każdej próbie obniżenia wydatków publicznych jest większy niż poparcie dla zmniejszenia rozmiarów sektora publicznego. Rządy są zatem „nieefektywnie duże” w odczuciu wielu obywateli, co rodzi niechęć i frustrację<sup>3</sup>.

Problematyka sektora publicznego jest ważna, ponieważ poziom wydatków publicznych w relacji do PKB w krajach Unii Europejskiej wynosi średnio ponad 40%. Współcześnie sektor publiczny jest poddawany presji, zarówno jeśli chodzi o sposób funkcjonowania, jak i zakres oferowanych dóbr i usług publicznych.

W polskiej statystyce publicznej przyjmuje się następującą definicję sektora publicznego: „Ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego oraz »własność mieszaną« z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego. W przypadku równego udziału kapitału publicznego (50% stanowi łączny udział własności: Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego) i prywatnego (50% stanowi łączny udział własności: krajowych osób fizycznych, pozostałych krajowych jednostek

---

<sup>3</sup> Zob. A. Donaldson, *Aspects of the New Public Finance*, “OECD Journal on Budgeting” 2006, vol. 6, no. 2.

prywatnych, osób zagranicznych) podmiot gospodarki narodowej zaliczany jest do sektora prywatnego<sup>4</sup>. Jest to niewątpliwie definicja podmiotowo-przedmiotowa. Z kolei uznany autorytet z dziedziny ekonomii sfery publicznej J. Kleer posługuje się definicją mówiącą, że sektor publiczny jest tą częścią gospodarki, w której reguły ekonomiczne są przemieszane z politycznymi<sup>5</sup>. Sektor publiczny jest segmentem gospodarki, który składa się z instytucji publicznych realizujących zadania państwa na zasadach nierynkowych. Według J. Stiglitz'a można go utożsamiać z pojęciem państwa<sup>6</sup>. Autorka przyjmuje taki sam punkt widzenia, co wydaje się użyteczne w przedmiotowym artykule.

Definiowanie sektora publicznego nasuwa wiele trudności ze względu na fakt, że w polskim ustawodawstwie nie występuje definicja legislacyjna sektora publicznego. Kolejno, w uchwalanych w Polsce ustawach o finansach publicznych z 1998 r., 2005 r. i 2009 r. ustawodawca posługuje się pojęciem „sektor finansów publicznych” i zgodnie z art. 9 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. tworzą go<sup>7</sup>:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

Definicja ustawowa obejmuje obszary działania państwa i podmioty, które w tych obszarach funkcjonują. W. Misiąg oraz E. Malinowska-Misiąg przyjmują, że

---

<sup>4</sup> Główny Urząd Statystyczny, [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML\\_HTML.htm?id=POJ-1593.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML_HTML.htm?id=POJ-1593.htm), 10.07.2010.

<sup>5</sup> Zob. J. Kleer, *Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne*, Polska Akademia Nauk, Kancelaria PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2006, s. 118.

<sup>6</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

<sup>7</sup> DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

jest to definicja sektora publicznego<sup>8</sup>. Istnienie sektora publicznego w gospodarce jest uzasadnione występowaniem tzw. niedoskonałości rynku (*market failures*), zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym (występowanie dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, niekompletność rynków, asymetria informacji, bieda, ubóstwo, bezrobocie, inflacja, nierównomierny podział dochodów). Jest to nurt badawczy o charakterze normatywnym, w ramach którego ekonomiści poszukują odpowiedzi na pytanie: co powinien robić rząd, gdy rynek zawodzi? Jakie narzędzia powinien wykorzystywać, aby tym niedoskonałościom przeciwdziałać? Przyjęcie odmiennej perspektywy badawczej (pozytywnej) powoduje zmianę obszaru zainteresowań w kierunku poszukiwania przyczyn zawodności państwa (*government failures*), takich jak: ograniczenie informacji, ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków, ograniczona kontrola nad biurokracją, ograniczenia polityczne.

Wielopłaszczyznowość badań nad sektorem publicznym powoduje konieczność prowadzenia ich w ramach różnych ujęć: podmiotowego (jakie podmioty należą do sektora publicznego), przedmiotowego (jakimi środkami i majątkiem dysponuje sektor publiczny) oraz funkcjonalnego (jakie funkcje pełni on w gospodarce).

Aktywność sektora publicznego przejawia się w dwóch obszarach działalności państwa – realnym i regulacyjnym, przy czym sektor pełni następujące funkcje:

- alokacyjną,
- redystrybucyjną (rozdzielczą),
- stabilizacyjną,
- regulacyjno-kontrolną.

Obszar realny tworzą zasoby ludzkie, rzeczowe i finansowe, a państwo realizuje w tym obszarze funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Natomiast obszar regulacyjny obejmuje szereg procesów i struktur informacyjno-decyzyjnych, w tym stanowienie i wykonywanie prawa, kontrolę państwową itp., a sektor publiczny pełni w tym obszarze funkcję regulacyjno-kontrolną<sup>9</sup>.

Odmienne należy rozumieć znaczenie pojęcia „administracja publiczna”. Posiada ono węższy zakres pojęciowy i tym samym mniejszą liczbę desygnatów. Stąd na gruncie prawa wyróżnia się ujęcie pozytywne i negatywne, a w ramach tych ujęć definicję podmiotową i przedmiotową<sup>10</sup>. W znaczeniu przedmiotowo-pozytywnym administracja publiczna obejmuje działalność celową, praktyczną, konkretną, planową, bezpośrednią, władczą, twórczą, kontrolowaną, opartą na prawie, trwałą, organizatorską, kierowniczą, mającą na celu realizację zadań publicznych, natomiast w znaczeniu podmiotowo-pozytywnym jest to działalność organów administracji publicznej (rządowych, samorządowych, państwowych, centralnych, terenowych, zespolonych, nieze-

---

<sup>8</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 19-20.

<sup>10</sup> P. Suwaj (red.), *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 21.

spolonych). W rozumieniu przedmiotowo-negatywnym administracja publiczna oznacza działalność podejmowaną przez państwo i związki publiczno-prawne w celu publicznym, stojącą poza ustawodawstwem i sądownictwem. I wreszcie podmiotowo-negatywne definiowanie pojęcia administracji publicznej zakłada, że jest to działalność organów publicznych, które nie są organami sądowymi i ustawodawczymi<sup>11</sup>.

Na strukturę administracji publicznej w Polsce składają się zatem: a) administracja państwowa (prezydent i podległe prezydentowi organy: RPO, NIK, GIP), b) administracja rządowa (Rada Ministrów, prezes RM, ministrowie, kierownicy komitetów wchodzących w skład RM, urzędy centralne – np. szef CBA, wojewoda, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; organy administracji niezespolonej, np. dyrektorzy izb skarbowych, dyrektorzy urzędów morskich), c) administracja samorządowa (gmina, powiat, województwo, sołectwo, dzielnica, osiedle, gminne osoby prawne, powiatowe jednostki samorządowe, wojewódzkie jednostki samorządowe, związki komunalne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze, regionalne izby obrachunkowe, a także organy [podmioty] samorządu specjalnego – korporacji zawodowych [samorządu adwokackiego, lekarzy, architektów])<sup>12</sup>. Porównując pojęcia „administracja publiczna” i „sektor publiczny”, należy uznać, że administracja publiczna zawiera się w sektorze publicznym. *Governance* (współrządzenie, współzarządzanie, sprawowanie władzy<sup>13</sup>) z kolei jest pojęciem z gruntu nauk politologicznych, ekonomicznych i innych. Jak stwierdza B. Jessop<sup>14</sup>, łatwo je przenosić pomiędzy granicami różnych szkół myślenia i dyscyplin naukowych oraz między różnymi obszarami praktycznego zastosowania. Jest zatem pojęciem wieloznacznym i wielokontekstowym. R. Mayntz zauważa, że na przestrzeni ostatnich lat znaczenie słowa „*governance*” uległo przeobrażeniu. Pierwotnie przez długi czas „*governance*” oznaczało rządzenie, rząd jako proces. Natomiast obecnie pojęcia tego używa się do wskazania nowego sposobu rządzenia, odmiennego od starego, hierarchicznego modelu, w którym władze państwowe sprawowały najwyższą kontrolę nad grupami i ludźmi tworzącymi społeczeństwo obywatelskie<sup>15</sup>. Obecnie *governance* odnosi się do niehierarchicznego sposobu rządzenia, gdzie nie państwowi, ale prywatni korporacyjni „aktorzy” uczestniczą w formułowaniu i wdrażaniu polityk publicznych<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2006; oraz M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.

<sup>13</sup> C.J. Hill, L.E. Lynn Jr, *Governance and Public Management, an Introduction*, “Journal of Public Analysis and Management” 2004, vol. 23, no. 1, s. 4.

<sup>14</sup> B. Jessop, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradigmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2, s. 5.

<sup>15</sup> Oczywiście społeczeństwo obywatelskie jako element państw suwerennych; nie mówimy tu o państwach pozbawionych demokratycznych rządów.

<sup>16</sup> R. Mayntz, *From government to governance: political steering in modern societies*, Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003, s. 1, [http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1A\\_governance\\_government\\_mayntz\\_2003.pdf](http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1A_governance_government_mayntz_2003.pdf), 15.03.2011.

Ostatnim pojęciem, którego znaczenie wyjaśnia autorka, jest „paradygmat” – słownikowo rozumiany jako przykład, wzór<sup>17</sup>, na gruncie ekonomii zaś jako kanon, model. Paradygmat teoretyczny to spekulatywne rozmyślanie, rozważanie, wnikanie w treści poznawcze. Prowadzi to do wytworzenia wiedzy naukowej, którą można uzyskać przez badania naukowe. Paradygmat praktyczny polega na działaniu: nie jest nim jakiś cel wytwórczy, ale celem jest samo działanie<sup>18</sup>.

### **3. Public governance jako teoretyczny paradygmat instytucjonalny organizacji i działania sektora publicznego**

Wraz z procesami deregulacji gospodarki światowej w XX wieku (lata 80. i 90.) pojawiły się nowe koncepcje funkcjonowania państwa i sfery publicznej. W takich państwach, jak Wielka Brytania, USA, Australia, Nowa Zelandia rozpoczął się proces intensywnych reform, zmierzających do usprawnienia państwa, i wkrótce rozprzestrzenił się na inne państwa, stąd idea *public governance* jest znana również w Polsce.

Kompleksowość pojęcia „*governance*” wydaje się oczywista. Zgodnie z definicją Banku Światowego *governance* oznacza wykorzystywanie politycznej władzy i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa, w powiązaniu z zarządzaniem jego zasobami na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju<sup>19</sup>. Ta szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w ustanawianiu środowiska, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze, oraz w określaniu sposobu podziału korzyści, a także naturę relacji między rządzącymi i rządzonymi. W opracowaniu OECD z 1993 r. podkreśla się trzy aspekty (znaczenia) *governance*<sup>20</sup>:

- forma politycznego reżimu;
- proces, za pośrednictwem którego sprawuje się władzę w zakresie zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami;
- zdolność rządu do formułowania i wdrażania polityk i realizowania funkcji rządu.

Stąd *governance*, a raczej *public governance*, jak zauważa J. Supernat, „to nie struktury rządowe, ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa 2000, s. 373.

<sup>18</sup> ADEVIQ, Samodzielny Naukowy Instytut Przemysłowy, *Paradygmaty klasyczne w filozofii*, <http://www.filozofia.adeviq-spin.pl/paradygmaty.html>, 22.10.2010.

<sup>19</sup> OECD, DAC, *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, Paris 1993, s. 7.

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski, s. 1, [http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i\\_72\\_2\\_Administracja\\_publiczna\\_governance\\_i\\_nowe\\_publiczne\\_zarzadzanie.pdf](http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf).

Literatura na temat *governance* staje się coraz obszerniejsza, wydaje się zatem słuszne, by określić charakterystyczne cechy *public governance*, tak jak to uczynili B. Guy Peters i J. Pierre. Wyróżnili oni następujące jego cechy<sup>22</sup>:

- dominacja sieci – dominacja nie formalnych instytucji, ale amorficznego zbioru aktorów, wpływających na to, jakie i w jaki sposób dobra publiczne i usługi będą dostarczane;
- malejąca zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli;
- łączenie zasobów publicznych i prywatnych;
- korzystanie z różnorodnych instrumentów.

Na podstawie dotychczasowej analizy przeprowadzonej w artykule można stwierdzić, że *public governance* stanowi teoretyczny paradygmat instytucjonalny koordynacji działań zbiorowych (funkcjonowania państwa i sfery publicznej). W ramach tego modelu funkcjonowania państwa i sfery publicznej mamy do czynienia nie z człowiekiem podporządkowanym – *homo hierarchicus*, ale z *homo politicus* (człowiekiem zainteresowanym) w kontekście społeczeństwa obywatelskiego<sup>23</sup>. Zatem ważny wydaje się nie tyle czynnik władzy hierarchicznej, ile dialog i partnerstwo.

Każdy dowolny model *governance* jest wynikiem dynamicznego procesu, który może być streszczony jako „*core logic*” (logika podstawowa). Ten proces łączy różne aspekty kolektywnego działania i może być wyrażony w następującym zbiorze hierarchicznych interakcji (tzw. ekonomia polityczna „logiki *governance*”)<sup>24</sup>. C.J. Hill i L.E. Lynn w dosyć interesujący sposób wyjaśniają tę logikę, przyjmując, że mamy w jej ramach następującą sekwencję interakcji (rys. 1):

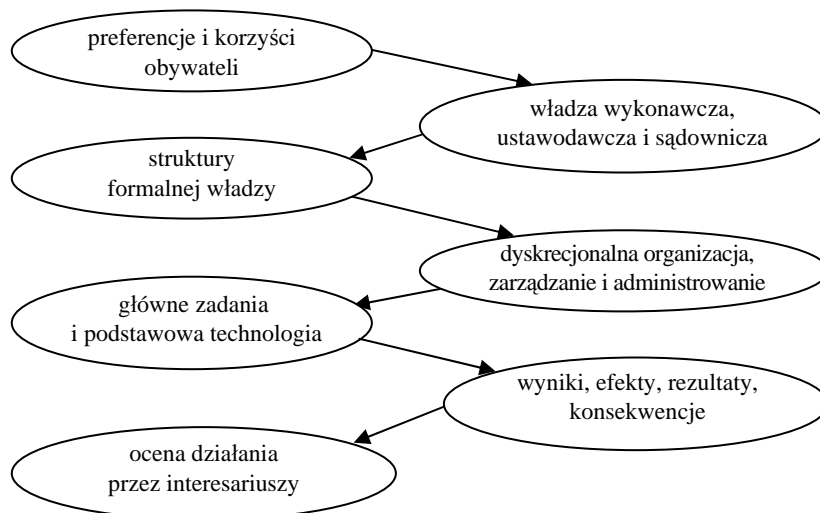
- między preferencjami i korzyściami obywateli wyrażonymi politycznie a wyborem publicznym (*public choice*) wyrażonym w ustawodawstwie i realizowanej polityce;
- między wyborem publicznym a formalnymi strukturami i działaniami organów publicznych;
- między strukturami formalnej władzy a dyskrecjonalną organizacją, zarządzaniem i administrowaniem;
- między dyskrecjonalną organizacją, zarządzaniem i administrowaniem a podstawową technologią, głównymi zadaniami i transakcjami służbowymi, nadzorowanymi przez organy publiczne (agencje publiczne);
- między głównymi zadaniami a wynikami, efektami, rezultatami i konsekwencjami;
- między wynikami, efektami, rezultatami i konsekwencjami a oceną publicznych agencji lub programu działań przez interesariuszy;
- między ocenami interesariuszy a publicznymi korzyściami i preferencjami.

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 4-5.

<sup>23</sup> Zob. B. Jessop, wyd. cyt.

<sup>24</sup> C.J. Hill, L.E. Lynn Jr, wyd. cyt., s. 6-7.



Rys. 1. Ekonomia polityczna logiki *public governance*

Źródło: C.J. Hill, L.E. Lynn Jr, wyd. cyt., s. 6-7.

#### 4. *Good governance* versus sprawne państwo – wnioski dla Polski

Punktem wyjścia do rozważań na temat *good governance* (jakość rządzenia, dobre rządzenie, współzarządzanie, współrządzenie) jako praktycznego działania jest społeczeństwo obywatelskie, społeczeństwo sieciowe (ponad sferą właściwą dla rodziny, a poniżej sfery właściwej dla władzy publicznej). Społeczeństwo to, w którym są reprezentowane różne interesy indywidualne i grupowe, powinno być źródłem wszelkiej władzy politycznej. *Good governance* można potraktować jako składnik „otwartego rządu”, zapewniającego dostęp do informacji publicznej, i reagującego rządu (*responsive*)<sup>25</sup>. Szczególnie właściwe dla organizowania tzw. administracji na rzecz rozwoju jest partnerstwo społeczne<sup>26</sup>. W tym kontekście *public governance* jawi się jako administracja publiczna i sektor publiczny z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, tradycyjne czynniki odgrywają bowiem coraz mniejszą rolę we współczesnej administracji<sup>27</sup>.

Zainteresowanie formułowaniem zasad dobrego rządzenia można zaobserwować na całym świecie. W ramach Unii Europejskiej, w 2001 r. w Białej Księdze określono zasady dobrego rządzenia w następujący sposób<sup>28</sup>:

<sup>25</sup> Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.

<sup>26</sup> Zob. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels 25.07.2001, s. 10.



- otwartość,
- partycypacja,
- rozliczalność,
- skuteczność,
- spójność,
- proporcjonalność i subsydiarność.

Dobre rządzenie można uznać za kolejny krok, jako katalog „dobrych praktyk”, który należy stosować w praktyce publicznego działania. Zatem niezmiernie ważne wydaje się określenie cech dobrego rządzenia i wskazania wskaźników jego oceny. Badacze polscy pod kierownictwem J. Wilkina w 2008 r. sformułowali cechy dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce w następujący sposób<sup>29</sup>:

- należyte warunki instytucjonalne dla realizacji celów publicznych (skuteczność i efektywność);
- szerokie stosowanie instrumentów ekonomicznych (poza administracyjnymi);
- decentralizacja uprawnień decyzyjnych w sektorze publicznym zgodnie z zasadą subsydiarności;
- wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego i społecznego dla realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych;
- szerokie informowanie opinii publicznej o działalności sektora publicznego;
- społeczne monitorowanie działań państwa i określenie warunków egzekwowania zobowiązań podjętych przez państwo.

Badacze ci jednocześnie określili wymiary dobrego rządzenia jako<sup>30</sup>: a) demokratyczne państwo prawne; b) przejrzystość; c) rozliczalność; d) partycypacja; e) społeczna inkluzja; f) skuteczność i efektywność; g) przestrzeganie prawa; h) zarządzanie konsensualne (tab. 1).

Sprawne państwo określają z kolei następujące elementy<sup>31</sup>:

1. Stabilność fundamentalnych zasad demokracji i tolerancji leżących u podstaw przyjętych rozwiązań systemowych oraz poszanowania rządów prawa.

2. Sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, oparte na uczciwym i lojalnym działaniu w interesie publicznym oraz gospodarnym zarządzaniu środkami publicznymi.

3. Zdolność do skutecznej reakcji na nieoczekiwane wyzwania w polityce krajowej i międzynarodowej.

4. Wysoka jakość i spójność stanowionego prawa oraz przewidywalność jego zmian, a także zdolność do prowadzenia bieżących działań deregulacyjnych.

5. Skutecznie działający system egzekucji i ochrony praw nabytych.

---

<sup>29</sup> J. Wilkin i in., *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, Ecorys Research and Consulting, Warszawa, lipiec 2008, s. 13.

<sup>30</sup> Tamże, s. 16.

<sup>31</sup> M. Boni, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Wydawnictwo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 300.

**Tabela 1.** Przejawy zawodności państwa i metody ich redukcji

Zawodność państwa	Wymiary dobrego rządzenia pozwalające na redukcję określonego elementu <i>government failure</i>
Nadmierna regulacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przejrzystość – jasne i transparentne podejmowanie decyzji</li> <li>• Partycypacja – udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa</li> <li>• Rozliczalność – mechanizmy oceny rządzących, narzędzia pomiaru kosztów administracyjnych regulacji</li> <li>• Demokratyczne państwo prawne – zasada równości wobec prawa i możliwość odwołania się do sądu lub wystąpienie o zbadanie konstytucyjności danej regulacji prawnej</li> </ul>
Pogoń za rentą	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozliczalność – <i>ex-ante</i> funkcjonowanie niezależnych od rządu ocen skutków regulacji, mechanizmy oceny rządzących</li> <li>• Ograniczenie zakresu regulacji poprzez udzielanie koncesji, przywileje podatkowe, subsydia</li> <li>• Partycypacja – udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa</li> <li>• Wzmocnienie niezależności i swobody działania mediów</li> </ul>
Negatywna struktura bodźców	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skuteczność i efektywność – eksperckie oceny skutków polityk publicznych, monitorowanie wskaźników stanu gospodarki</li> </ul>
Zarządzanie w krótkiej perspektywie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokratyczne państwo prawne – zdolność rządzących do ustalania celów polityki państwa poprzez mechanizm debaty publicznej</li> <li>• Społeczna inkluzja – ograniczenie zjawiska wykluczenia społeczno-gospodarczego, włączenie wszystkich zainteresowanych stron do debaty publicznej</li> <li>• Skuteczność i efektywność – przyjęcie przez rządzących długookresowej perspektywy, ustanawianie kwantyfikowalnych celów polityk publicznych oraz ich weryfikacja pod kątem skuteczności i efektywności realizacji</li> </ul>
Presja grup interesów i wyborców	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przejrzystość – jawne i przejrzyste podejmowanie decyzji, włączenie organizacji pozarządowych do monitorowania decyzji władz publicznych</li> <li>• Korzystanie z wiedzy doradców i ekspertów</li> <li>• Partycypacja – udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa</li> <li>• Rozliczalność – mechanizmy oceny rządzących</li> </ul>

Źródło: J. Wilkin i in., wyd. cyt., s. 18.

6. Państwo, w którym każdy ma prawo do wyrażania swoich opinii.
  7. Państwo dające poczucie bezpieczeństwa jednostkom.
  8. Przejście od administracji procedur do administracji rezultatów.
  9. Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji.
- Uogólniając, determinanty sprawnego państwa to<sup>32</sup>:
- a) konkurencyjna infrastruktura instytucjonalna i prawna,
  - b) efektywne rządzenie,
  - c) wysokiej jakości usługi publiczne,
  - d) dialog i komunikacja społeczna,
  - e) współpraca międzysektorowa.

<sup>32</sup> Tamże.

Zatem wniosek jest następujący: warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa w Polsce jest wdrażanie zasad *good governance*. W ciągu dwóch ostatnich dekad sektor publiczny, jako analityczna dyscyplina i praktyczny obszar działania polityki publicznej, został poddany daleko sięgającym reformom. Po pierwsze, nastąpiła znacząca eksploracja przestrzeni między działaniem rynku i działaniem rządu – w kontekście ewolucji współpracy międzysektorowej. Po drugie, widoczna jest wzrastająca rola międzynarodowej kooperacji w sprawach publicznych. Pogląd ten jest reprezentowany w literaturze „nowych finansów publicznych” i autorka rozprawy zdecydowanie go podziela<sup>33</sup>.

Sektor publiczny odgrywa ważną rolę w kreowaniu warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego, z którego powinni korzystać wszyscy obywatele. Ta odpowiedzialność wymusza porzucenie przez sektor publiczny „starego”, nieefektywnego sposobu funkcjonowania w celu wykorzystania szans rozwojowych.

## 5. Zakończenie

Prezentowany artykuł podejmuje niezwykle ważne kwestie i pytania o znaczenie jakości rządzenia dla sprawnego funkcjonowania państwa i sfery publicznej. Może stanowić przyczynek do dalszej analizy cech dobrego rządzenia, jako idei i praktyki działania władz publicznych, zmierzających zarówno do przeciwdziałania występowaniu niedoskonałości rynku, jak i do ograniczania przejawów zawodności państwa. Należy porzucić stary sposób myślenia o funkcjach rządu i podjąć próbę zaproponowania kierunku reform sektora publicznego w Polsce, by sprostać wyzwaniom rozwojowym globalnego świata. Na podstawie analizy przeprowadzonej w opracowaniu wydaje się uprawnione stwierdzenie, że *public governance* jest paradygmatem teoretycznym funkcjonowania współczesnego państwa, co w aspekcie praktycznym oznacza wyzwanie dla realizacji zasad *good governance* w Polsce oraz ciągłego doskonalenia tejże koncepcji.

## Literatura

- ADEVIQ, Samodzielny Naukowy Instytut Przemysłowy, *Paradygmaty klasyczne w filozofii*, <http://www.filozofia.adeviq-spin.pl/paradygmaty.html>, 22.10.2010.
- Boni M., *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Wydawnictwo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels 25.07.2001.
- Donaldson A., *Aspects of the New Public Finance*, “OECD Journal on Budgeting” 2006, vol. 6, no. 2. Główny Urząd Statystyczny, [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-1593.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1593.htm), 10.07.2010.

---

<sup>33</sup> A. Donaldson, wyd. cyt., s. 2.

- Grosse T.G., *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne” 2009, nr 23.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hill C.J., Lynn L.E., *Governance and Public Management, an Introduction*, “Journal of Public Analysis and Management” 2004, vol. 23, no. 1.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.
- Kleer J., *Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne*, Polska Akademia Nauk, Kancelaria PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2006, s. 118.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa 2000.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Mayntz R., *From government to governance: political steering in modern societies*, Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003, [http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1A\\_governance\\_government\\_mayntz\\_2003.pdf](http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1A_governance_government_mayntz_2003.pdf).
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2006.
- OECD, DAC, *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, Paris 1993.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski, [http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i\\_72\\_2\\_Administracja\\_publiczna\\_governance\\_i\\_nowe\\_publiczne\\_zarzadzanie.pdf](http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf).
- Suwaj P. (red.), *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Wilkin J. i in., *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, Ecorys Research and Consulting, Warszawa, lipiec 2008.

## **PUBLIC GOVERNANCE – THE CHALLENGE FOR THE CONTEMPORARY STATE**

**Summary:** The analysis of the *public governance* conception (public co-governing, coordination of collective actions) in the context of the change of the contemporary state and the public sphere is a subject of the study. In the article a problem of the inadequate efficiency of the state, identified with the wide conception of the public sector, with the particular role of the effectiveness and the efficiency of functioning of the civil service for creating conditions for the socio-economic development which all citizens should use is taken into account. The author adopts the research hypothesis that *public governance* is a theoretical paradigm of functioning of the contemporary state. Therefore in the application aspect it is necessary to determine the principles of *good governance*.