

**Wawrzyniec Rudolf**

Uniwersytet Łódzki

---

**KONCEPCJA GOVERNANCE  
NA SZCZEBLU REGIONU SAMORZĄDOWEGO**

---

**Streszczenie:** Opracowanie dotyczy regionu samorządowego i możliwości zastosowania koncepcji *governance* w procesie sprawowania władzy. Owa koncepcja nawiązuje do idei współrządzenia, czyli dzielenia się władzą ze społecznością regionalną i reprezentatywnymi partnerami instytucjonalnymi z danego obszaru. Partycypacyjne podejście do sprawowania władzy ma prowadzić do lepszego zaspokajania potrzeb społeczności zamieszkującej dane terytorium oraz daje większe szanse na wdrażanie przedsięwzięć ukierunkowanych na inicjowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. UE aktywnie promuje wykorzystanie koncepcji *governance* w poszczególnych krajach członkowskich, jak i na szczeblu samorządów regionalnych.

Dokonano analizy dokumentów strategicznych w polskich regionach (strategie rozwoju województw), weryfikując deklarowaną skłonność władz regionalnych do współrządzenia.

## 1. Wstęp

W ostatnich latach można zaobserwować zmiany podejścia w sprawowaniu władzy na rzecz podejścia partycypacyjnego (*governance*). Przemiany te są najbardziej widoczne w funkcjonowaniu administracji Unii Europejskiej. Rozpoczęły się również w naszym kraju w administracji państwowej, a powoli zaczynają też obejmować struktury samorządu terytorialnego. Ich promotorem jest Komisja Europejska, która zachęca, ale i przymusza, do stosowania zasad *good governance* współpracujące z nią w realizacji polityki wspólnotowej władze krajowe i samorządowe.

W opracowaniu wyjaśnimy najpierw termin *governance* w odniesieniu do instytucji publicznych. Następnie nawiążemy do działań instytucji unijnych na rzecz popularyzacji tej koncepcji w Europie, aby dalej nakreślić ramy jej wykorzystania na szczeblu samorządowego regionu. Wymiar empiryczny opracowania obejmuje analizę strategii rozwoju wszystkich 16 polskich województw pod kątem zawartych w nich zapisów o współpracy w fazie zarówno ich tworzenia, jak i deklarowanej implementacji w przyszłości.

## 2. Geneza koncepcji *governance* w administracji publicznej

Według Banku Światowego *governance*, a właściwie tzw. *good governance*, to zdrowe zarządzanie rozwojem, wymagające ustanowienia norm i instytucji gwarantujących przewidywalne i klarowne ramy działalności publicznej, wymuszające odpowiedzialność trzymających władzę za jej sprawowanie [Mikułowski 2005, s. 63]. Najczęstsze spotykane w polskiej literaturze tłumaczenia terminu *public governance* to: rządzenie publiczne, rządzenie, współrządzenie czy współzarządzanie. Autor opracowania jest zwolennikiem dwóch ostatnich z wymienionych terminów. Współrządzenie czy współzarządzanie eksponuje bowiem potrzebę partycypacyjnego – partnerskiego modelu sprawowania władzy i zarządzania przy realizacji zadań publicznych.

Terminu *governance* jako pierwszy w kontekście administracji publicznej użył w latach 70. H. Cleveland [Cleveland 1972, s. 12-13]. Od tego czasu rozumienie *governance*<sup>1</sup> niewiele się zmieniło, a sama koncepcja jest coraz bardziej popularna. Cleveland prognozował, że struktury organizacji nie będą już przypominać hierarchicznych piramid z realną władzą na ich wierzchołku. Ewoluuja one w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, wezmą w nim udział podmioty zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Będą to podmioty uważające 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 bardziej powinno się rozpraszać realną władzę oraz zwiększać liczbę osób, których udział w procesie podejmowania decyzji jest pożądanym. Cleveland twierdził już ponad 30 lat temu, że narastające problemy będą wymagały zaangażowania wielu liderów partycypujących w podejmowaniu decyzji, pochodzących z organizacji zarówno publicznych, jak i prywatnych. W stosunkowo krótkim czasie jego prognozy doczekały się realizacji. Dotyczyło to szczególnie krajów o rozwiniętej demokracji. W innych krajach, takich np. jak Polska, ich realizacja dokonuje się dopiero obecnie. Podejście takie sprawia, że administracja publiczna zaczyna w coraz większym zakresie dostrzegać mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę, czyli te podmioty, dla służenia którym została powołana i o których dobro ma dbać. B. Kożuch twierdzi, że dotychczasowa rola państwa, związana raczej z administrowaniem sprawami, powinna ewoluować w kierunku dążenia do rozwiązywania problemów. Wymaga to, aby państwo przestało imperatywnie rządzić, a potrafiło interaktywnie współzarządzać [Kożuch 2008, s. 426].

---

<sup>1</sup> Dalej w opracowaniu będziemy używali terminu *governance*, zamiast *public governance*, mając w domyśle, że chodzi o jego odniesienie do administracji publicznej.

Współcześnie problem z *governance* polega na tym, że termin ten jest dość wieloznaczny. Sprawia to, że autorzy dość swobodnie interpretują pojęcie *governance*, eksponując różne jego aspekty. Jedni traktują go jako rynkowe podejście do rządzenia [Kettl 1993; Nye, Donahue 2000], dla innych oznacza on rozwój kapitału społecznego, społeczeństwa obywatelskiego czy wysoki poziom partycypacji społecznej [Hirst 2000; Kooiman 2001; Sorensen 2004]. W dalszych rozważaniach koncepcję *governance* będziemy rozumieć jako wysoki poziom partycypacji społecznej.

### **3. *European governance* – czyli europejski model współrządzenia**

Pozytywnym przykładem zasad „dobrego współrządzenia” jest Unia Europejska, która z korzyścią dla całego ugrupowania, a więc krajów członkowskich, regionów i jednostek lokalnych, promuje wprowadzanie wspomnianych zasad na wszystkich poziomach rządzenia. W koncepcji *governance* pokłada się spore nadzieje na wewnętrzne wzmocnienie Unii Europejskiej i samego procesu integracji. Wyraźniejsze oznaki świadczące o faworyzowaniu tej koncepcji współrządzenia można dostrzec od początku bieżącego wieku. Romano Prodi, jako przewodniczący Komisji Europejskiej, prezentując w 2000 r. program na forum Parlamentu Europejskiego, wymienił cztery strategiczne cele swojej kadencji. Pośród nich znalazł się taki cel, jak: promocja nowych form *governance*. Na uwagę zasługuje też inny fakt, będący konsekwencją powyższego. 25 lipca 2001 r. Komisja Europejska przyjęła Białą Księgę *European Governance* [European Governance... 2001]. W dokumencie proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie osób i organizacji je współtworzących i wdrażających. Proponuje się większą otwartość instytucji publicznych oraz ich odpowiedzialność wobec wszystkich zaangażowanych we współrządzenie podmiotów. Powinno to pokazać, że kraje członkowskie, działając razem w Unii Europejskiej, są zdolne zajmować się swoimi sprawami efektywniej. Dokument został szeroko upowszechniony na terytorium Unii Europejskiej oraz stał się przedmiotem ożywionej dyskusji.

Biała Księga zaleca dalsze odchodzenie od hierarchicznego sprawowania władzy w ramach Unii Europejskiej oraz uzupełnienie stosowanego zestawu jej narzędzi o takie, które mają charakter pozalegisłacyjny. Choć lista proponowanych zmian jest dość długa, w opracowaniu nawiążemy tylko do tych, które są zorientowane na większe zaangażowanie obywateli w proces rządzenia i budowania wspólnej Europy oraz na większą otwartość instytucji administracji publicznej. Dokument ten zwraca uwagę na potrzebę rozwijania dialogu Komisji Europejskiej z samorządami terytorialnymi zarówno na poziomie regionów, jak i na poziomie lokalnym. Komisja zadeklarowała m.in. takie rodzaje działań, jak: ustanowienie form stałego dialogu z przedstawicielami samorządów regionalnych i lokalnych, zwiększenie elastyczności przy adaptacji wspólnotowej legislacji pozwalającej na uwzględnienie istniejących warunków regionalnych i lokalnych, stworzenie i opub-

likowanie minimalnych standardów dotyczących konsultacji polityki UE oraz tworzenie struktur partnerskich w wybranych obszarach.

Biała Księga wymienia pięć zasad tzw. dobrego współrządzenia (*good governance*). Są to: otwartość (*openness*), partycypacja (*participation*), odpowiedzialność (*accountability*), efektywność (*effectiveness*) oraz spójność (*coherence*). Najwięcej uwagi poświęcimy zasadzie partycypacji, która w swojej istocie nawiązuje do współpracy czy partnerstwa. Jakość, odpowiedniość i efektywność polityki UE zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji w całym łańcuchu działań prowadzonych w ramach wspomnianej polityki – od początkowego pomysłu do końcowego rezultatu. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę, że partycypacja w ogromnej mierze zależy od rządów poszczególnych krajów członkowskich, które przecież same współtworzą i później wdrażają politykę unijną na swoim terenie. Zdaniem autora zasady *good governance* są skuteczniej wdrażane w przypadku polityki, która ma wymiar finansowy na szczeblu wspólnotowym. Warto tu wymienić europejską politykę regionalną, nazywaną współcześnie polityką spójności. Jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy jej wdrażaniu jest zasada partnerstwa, idealnie wpisująca się we wspomnianą wyżej „partycypację”. Prawodawstwo unijne w zakresie polityki spójności skutecznie narzuca tworzenie partnerskich struktur zarządzania na szczeblach: Unii Europejskiej, krajów członkowskich, regionów czy nawet na szczeblu lokalnym [Rudolf 2006, s. 44-53]. Komisja Europejska, wdrażając politykę spójności, obliguje beneficjentów do ustanawiania obowiązkowych kolegialnych ciał, które kontrolują, monitorują dystrybucję pomocy strukturalnej i zarządzają nią. Celem tych działań jest jednak nie tylko efektywne wykorzystanie unijnego wsparcia. Zasada partnerstwa ma w długim okresie wprowadzić do praktyki zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym regionu czy jednostek lokalnych partycypacyjne podejścia. Te korzyści traktowane są jako wartość dodana polityki spójności. Rezultaty partnerstwa są systematycznie mierzone i oceniane, a wyciągane wnioski służą wprowadzaniu zmian w tym zakresie.

#### **4. Rola współpracy w funkcjonowaniu samorządu regionu**

Z prezentowanych wyżej zasad *good governance* wybieramy do dalszej analizy najważniejszą zdaniem autora, czyli zasadę partycypacji. Polska ustawa o samorządzie województwa wyraźnie wskazuje, że samorząd, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje szczególnie z: jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym; administracją rządową, szczególnie z wojewodą; innymi województwami; organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi [Ustawa... 1998, art. 12.1]. Można przyjąć, że przepis ten wprowadza domniemanie obowiązku współpracy województwa przy opracowywaniu i wdrażaniu strategii rozwoju z bliżej niedo-

określonym kręgiem podmiotów, spośród których tylko część została przez ustawodawcę wymieniona wprost.

Legitymowanym partnerem samorządu województwa będzie tutaj każdy, kogo ta strategia w jakikolwiek sposób dotyczy. Przepis ten oznacza, że samorząd województwa może stosować tylko niewładcze formy działania, czyli takie, które pozbawione są elementu władztwa administracyjnego. Ustawodawca nie określa trybu ani form współpracy z poszczególnymi podmiotami. Jest to domena samego samorządu. Zgodnie z ustawą to sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając szczególnie zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa, ale i tryb oraz zasady współpracy z podmiotami, o których wyżej była już mowa [Ustawa... 1998, art. 12a]. Warto podkreślić, że wymienione w ustawie podmioty nie są jedynymi, z którymi samorząd województwa powinien współpracować przy opracowywaniu strategii, ale są to podmioty, z którymi obligatoryjnie i w pierwszej kolejności należy współpracować. Warto jednak zaznaczyć, że ustalenia w ramach współpracy, sugestie i propozycje nie mają dla samorządu województwa charakteru wiążącego.

Bardziej skutecznym stymulatorem rozwoju współpracy – partnerstwa w działalności samorządowego regionu są przepisy regulujące politykę rozwoju, prowadzoną na szczeblu kraju, regionu oraz lokalnym [Ustawa o zasadach... 2006]. Są to również regulacje unijne [Rozporządzenie 1083... 2006, art. 11]. Wspomniane wyżej przepisy z pewnością wpłynęły na podejście do współpracy w poszczególnych województwach.

Interesująca staje się analiza dokumentów strategicznych pod kątem roli współpracy w procesie planowania i implementacji polityki rozwoju. Autor dokonał analizy strategii rozwoju wszystkich 16 polskich województw pod kątem zawartych w nich zapisów o współpracy w fazie zarówno ich tworzenia, jak i deklarowanej implementacji w przyszłości. Przyjęto założenie, że zapisy we wspomnianych strategiach są kompletne, rzetelne i prawdziwe.

Należy wyjaśnić, że wszystkie polskie regiony zostały zobligowane do przygotowania uaktualnionej wersji strategii rozwoju. Zmodyfikowane dokumenty, które stały się przedmiotem wspomnianej analizy, przyjmowano w poszczególnych województwach na przełomie 2005 i 2006 r., czyli jeszcze przed zakończeniem trzeciej kadencji samorządu wojewódzkiego. W tzw. fazie planowania analiza obejmowała zakres, intensywność konsultacji społecznych, charakter ewentualnych struktur instytucjonalnych (takich jak zespół ds. strategii, grupa robocza, rada) oraz współpracę wewnątrz urzędu. Przy analizie współpracy w fazie wdrażania wzięto pod uwagę deklarowaną w strategii rolę współpracy, wskazanie potencjalnych partnerów, fakt powołania struktury instytucjonalnej ds. wdrażania/konsultowania strategii oraz wykorzystywanie subregionów w procesie realizacji strategii. Oceny wskazanych cech dokonywano w skali 1-3 (1 – nie występuje; 2 – występuje, ale w

ograniczonym zakresie; 3 – występuje), co pozwoliło na różnicowanie poszczególnych województw w zakresie badanych cech. Przyjmując uproszczone założenie, że każda ze wskazanych cech jest jednakowo istotna, w wyniku ogólnym wskaźnika „otwartości na współpracę” wyodrębniono 3 grupy województw. Pierwsza, o najwyższym wskaźniku, to województwa, które przygotowując aktualizację strategii, mimo relatywnego pośpiechu, postawiły na współpracę zarówno w fazie planowania, jak i w fazie jego implementacji. Należą do nich województwa: dolnośląskie, małopolskie i pomorskie. Druga grupa obejmuje zdecydowaną większość województw. Prezentują one przeciętną skłonność do współpracy. Będą to w kolejności, zaczynając od tych, które zdobyły największą wartość wskaźnika: lubelskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, śląskie, mazowieckie, kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie i wielkopolskie. W trzeciej grupie znalazły się województwa łódzkie i lubuskie, które w analizie wypadły najslabiej.

Prezentowane wyniki są tylko jednym z etapów szerszego badania dotyczącego współpracy samorządu województwa z innymi podmiotami w zakresie realizacji polityki rozwoju<sup>2</sup>. W jego ramach analizą objęte są inne dokumenty (regionalne programy operacyjne, strategie zadaniowe województw), a także podjęto badania empiryczne.

## 5. Wnioski

Koncepcja *governance* jest współczesną odpowiedzią na wyzwania płynące z otoczenia organizacji publicznych. Jest z powodzeniem wykorzystywana w instytucjach unijnych. Podejmowane są próby jej wykorzystania w Polsce na poziomie centralnym, rzadziej jak dotychczas w instytucjach samorządu terytorialnego.

Władze regionalne realizowały szeroko zakrojony proces konsultacji na etapie planowania – budowania dokumentów strategicznych i operacyjnych, choć intensywność tych działań w poszczególnych województwach była bardzo zróżnicowana. Powstałe wówczas struktury konsultacyjne z reguły istniały do momentu przyjęcia określonego dokumentu planistycznego, a z chwilą realizacji zadania przestawały istnieć.

W fazie implementacji strategii współdziałanie samorządu regionu z partnerami realizowane jest przede wszystkim przez przewidziane do tego formy (np. zespół ds. aktualizacji strategii). Tylko nieliczne województwa zdecydowały się na stworzenie dodatkowych struktur organizacyjnych, przez które prowadzony jest proces konsultacji społecznych i szeroko rozumianego współdziałania samorządu regionu z partnerami. Interesującym przykładem jest utworzenie subregionów, które w sytuacji dość dużej liczby gmin i powiatów w każdym województwie stano-

---

<sup>2</sup> Praca naukowa finansowana ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2009-2010 jako projekt badawczy pt.: „Rola relacji partnerskich w zarządzaniu regionem” (N N115 248836).

wią znacznie lepszą od nich bazę do prowadzenia współpracy. Cytowane wyniki badań wskazują, że współdziałanie samorządu regionu z organizacjami zewnętrznymi jest jeszcze w początkowej fazie, a motywem skłaniającym władze regionów do większej otwartości na opinie innych są regulacje unijne dotyczące zasady partnerstwa oraz uwarunkowania polityczne. Mniejszą rolę odgrywają tu kwestie merytoryczne, czyli przekonanie, że współzrządzenie przyniesie lepsze efekty dla rozwoju społeczno-gospodarczego całego regionu.

Podjęty temat wymaga dalszych, pogłębionych badań, szczególnie dotyczących praktycznej realizacji zasad *good governance* w praktyce samorządowej. Jest to interesujący kierunek badań, które autor deklaruje kontynuować.

## Literatura

- Cleveland H., *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Manager*, Harper&Row, New York 1972.
- European Governance a White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels 2001.
- Hirst P., *Democracy and Governance*, [w:] *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, J. Pierre (red.), Oxford University Press, Oxford 2000.
- Kettl D., *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Brookings Institution, Washington DC 1993.
- Kooiman J. (red.), *Modern Governance*, Sage, London 2001.
- Kozuch B., *Dobre rządzenie*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Mikułowski W., *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kozuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Nye J., Donahue J., *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution, Washington DC 2000.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rudolf W., *Zasada partnerstwa i jej praktyczne znaczenie w polityce regionalnej na przykładzie Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1124, AE, Wrocław 2006.
- Sorensen G., *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*, Palgrave Macmillan, London 2004.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. j. DzU 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006 nr 227, poz. 1658 ze zm.

## **GOVERNANCE AT THE REGIONAL SELF-GOVERNMENT LEVEL**

**Summary:** The paper concerns self government at the level of region and the possibility of using the governance concept in governing a region. The concept is linked with sharing the power of governing the region with the regional society and the appropriate institutional partners from the area. Such a participative approach aims at better fulfilment of the needs of regional society and gives better chances for the implementation of socio-economic projects. The European Union also actively promotes this concept among the member states and regional self-governments.

The author analyses the strategic documents in Polish regions (strategies for the development of voivodeships) reviewing the declared tendency of regional authorities for co-governing.