

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki

DOBRE RZĄDZENIE W TEORII I PRAKTYCE STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W REGIONACH

Wprowadzenie

Osiągnięcie spójności w obrębie UE wymaga podejmowania wielu działań, z których zwiększanie jakości zarządzania sprawami publicznymi staje się ważnym wyzwaniem nie tylko dla władz krajowych, ale także regionalnych, subregionalnych czy lokalnych. Współcześnie panuje przekonanie, że rozwój gospodarczy silnie determinowany jest przez kapitał ludzki i społeczny, w tym jakość zarządzania publicznego. Tego typu pogląd prezentuje między innymi J. Wilkin, którego zdaniem jakość rządu wpływa na uwarunkowania i efekty działania sfery biznesu, zakres, znaczenie i efekty działań zbiorowych, w tym instytucji społeczeństwa obywatelskiego, a także na jakość życia na danym terenie¹. Można przypuszczać, że zależności te będą zachodziły nie tylko na poziomie krajowym, ale także dotyczyły jakości rządu w regionach.

W kontekście polityki spójności i polityki regionalnej regionalne zarządzanie publiczne będzie oznaczać zarządzanie gospodarką regionalną czy też zarządzanie rozwojem regionalnym. Odwołując się do definicji B. Kozuch można określić regionalne zarządzanie publiczne jako działania regionalnych władz publicznych (gospodarza regionu) zapewniające prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną, nakierowane na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego oraz harmonizowanie rozwoju danego regionu².

¹ J. Wilkin: *Koncepcje dobrego rządu – przegląd problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. „Instytucjonalizacja zasad dobrego rządu (*good governance*) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie” 24 luty 2012. <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive> (1.09.2012).

² B. Kozuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 256.

Wiele koncepcji i trendów zarządzania publicznego, stanowiących odpowiedź na nowe wyzwania i zmiany zachodzące w otoczeniu jednostek terytorialnych, postuluje poprawę sprawności przebiegu procesów decyzyjnych w sferze publicznej w regionach. Jedną z takich koncepcji jest regional governance (współzarządzanie regionalne), które wprowadza formy samostereowania aktorów regionalnych w negocjacjach i sieciach poziomych do procesów zarządzania publicznego oraz wynikającą z tego konieczność koordynacji przez władze regionu interakcji przebiegających na poziomie województwa³. Poprawa sprawności zarządzania publicznego w myśl tej koncepcji ma wynikać z zaangażowania w procesy podejmowania decyzji publicznych innych podmiotów (publicznych, społecznych i prywatnych), czyli z poziomej dystrybucji władzy w sferze definiowania celów i sposobów rozwoju regionalnego. Celem tych działań ma być podejmowanie decyzji publicznych w jak najszerszym zakresie odpowiadających realnym potrzebom w województwach i wypracowywanych na drodze konsensusu i negocjacji.

Zmiany w katalogu stosowanych narzędzi zarządzania wprowadziła inna koncepcja, określana mianem nowego zarządzania publicznego. W tym przypadku zasadniczą rolę w doborze technik zarządzania w regionach odegrały kryteria efektywności i ekonomiczności, stąd szerokie zastosowanie zarządzania strategicznego, monitoringu czy pomiaru efektów.

Kryteria dobrego rządzenia

Program poprawy jakości rządzenia proponuje koncepcja dobrego rządzenia (good governance). Podejście to zostało zdefiniowane przez Bank Światowy i określa sposób i pożądane efekty sprawowania władzy, a w głównej mierze odnosi się do działania administracji publicznej, jej zdolności do realizowania działań publicznych. Zasada ta postuluje poprawę jakości zarządzania w instytucjach publicznych oraz wzmocnienie potencjału administracyjnego. Definicja Banku Światowego z 1992 roku określała „dobre rządzenie” poprzez następujące cechy: otwartą i rozwojową politykę, profesjonalną administrację, działanie dla dobra publicznego, zasady prawa, transparentność procesów, silne społeczeństwo obywatelskie⁴.

³ L. Kwieciński, A. Święcka-Wiktorska, K. Kobielska: *Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania na region*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”, Wrocław 2010, s. 13.

⁴ G. Schöler, C. Walther: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003, s. 13.

Tabela 1

Operacjonalizacja dobrego rządzenia według Banku Światowego,
Komisji Europejskiej i Rządu Polski

Institucja	Bank Światowy	Komisja Europejska	NSRO
Kryteria, zasady	1. Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli 2. Stabilność polityczna i brak przemocy 3. Efektywność administracji publicznej 4. Jakość stanowionego prawa 5. Rządy prawa 6. Kontrola korupcji	1. Otwartość, 2. Partycypacja 3. Rozliczalność 4. Efektywność 5. Koherencja	1. Demokratyczne państwo prawne 2. Przejrzystość 3. Rozliczalność 4. Partycypacja 5. Społeczna inkluzja 6. Skuteczność i efektywność

Źródło: Opracowanie na podstawie: A. Kraay, D. Kaufmann, M. Mastruzzi: *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978; European Commission: *White Paper of the European Union on Good Governance*. Brussels 2001; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa 2007.

Dobre rządzenie należy rozpatrywać jako istotny czynnik gwarantujący rozwój regionalny. Umiejętność współpracy, wypracowywania konsensusu i porozumień, otwartość i przejrzystość prowadzonej polityki, odpowiedniej jakości administracja i regulacje prawne, czyli właściwe ramy instytucjonalne dla działalności władz samorządowych, mieszkańców województw i działających na ich terenie podmiotów gospodarczych to czynniki, które należy uznać za kluczowe dla jakości samorządu terytorialnego i korzystnie oddziałujące na skuteczność zarządzania rozwojem.

Pomiar dobrego rządzenia na poziomie krajowym – Monitoring Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE

Zagadnienie „dobrego rządzenia” podejmuje Strategia Zrównoważonego Rozwoju EU EU Sustainable Development Strategy (EU SDS). Celem jej realizacji jest promocja spójności pomiędzy lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i globalnymi działaniami podejmowanymi w celu osiągnięcia postępu w zrównoważonym rozwoju. Eurostat co dwa lata sporządza raport monitorujący za pomocą 100 wskaźników (w tym 11 wiodących) poziom zrównoważonego rozwoju w krajach UE. Dobre rządzenie stanowi jeden z obszarów oceny i opisywane jest za pomocą wskaźników celów operacyjnych oraz działań i zmiennych wyjaśniających przyporządkowanych do poszczególnych kategorii: spójność i efektywność polityki, otwartość i partycypacja, instrumenty ekonomiczne⁵. W przy-

⁵ Pozostałe obszary oceny zrównoważonego rozwoju to: rozwój społeczno-gospodarczy, zrównoważona konsumpcja i produkcja, włączenie społeczne, zmiany demograficzne, zdrowie publiczne, zmiana klimatu i energia, zrównoważony transport, zasoby naturalne, globalne partnerstwo.

padku oceny dobrego rządzenia nie zdefiniowano wskaźnika wiodącego, gdyż uznano, że żaden wskaźnik nie jest wystarczająco wiarygodny i istotny dla polityki, by w sposób całościowy przedstawić zarys koncepcji dobrego rządzenia.

Tabela 2

Ocena zmian w dziedzinie dobrego rządzenia – zestawienie wskaźników
Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE

Poziom 1 Wskaźniki wiodące	Poziom 2 Wskaźniki celów operacyjnych	Poziom 3 Wskaźniki obrazujące działania
Brak	Spójność i efektywność polityki	
	Nowe przypadki naruszenia prawa – wskaźnik obrazuje liczbę nowych skarg (bezpośrednich) o stwierdzeniu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości.	Transpozycja prawa UE w obszarach polityk publicznych – wskaźnik obrazuje liczbę zgłoszonych przez państwa członkowskie zaimplementowanych dyrektyw.
	Otwartość i partycypacja	
	Frekwencja wyborcza w wyborach do parlamentu krajowego i europejskiego – określa liczbę ważnych kart osób, które wzięły udział w głosowaniu w wyborach w ogólnej liczbie wyborców uprawnionych do głosowania.	Dostępność e-administracji - wskaźnik obliczany jest jako odsetek z 20 (12 dla obywateli i 8 dla biznesu), podstawowych usług administracji publicznej uznanych w Europie za standardowe, w pełni dostępnych on-line, tzn., dla których możliwe jest wprowadzenie całkowicie elektronicznej obsługi. Korzystanie z usług e-administracji przez osoby indywidualne – procent osób fizycznych w wieku od 16 do 74 lat, którzy korzystali z internetu i w ostatnich 3 miesiącach kontaktowali się z organami administracji publicznej (korzystanie z internetu w celu wykonania jednej lub więcej z następujących czynności: pozyskiwanie informacji ze stron internetowych organów administracji publicznej, pobieranie formularzy urzędowych, odsyłanie wypełnionych formularzy drogą elektroniczną).
Instrumenty ekonomiczne		
	Podatki ekologiczne w stosunku do podatków związanych z pracą – podatki ekologiczne są definiowane jako podatki, których podstawą opodatkowania jest jednostka fizyczna negatywnego wpływu na środowisko. Podatki ekologiczne obejmują podatki od energii, transportowe, od zanieczyszczeń i eksploatacji zasobów.	
Wskaźniki kontekstowe	Zaufanie obywateli do instytucji UE – poziom zaufania obywateli do instytucji UE (Parlament Europejski, Rada UE, Komisja Europejska) wyraża zakres pozytywnych opinii na temat tych instytucji (ludzi, którzy deklarują, że raczej ufają). Wskaźnik bazuje na Eurobarometrze. Potencjalne odpowiedzi na pytanie o poziom zaufania to: „raczej ufam”, „raczej nie ufam”, „nie wiem”. Zaufanie nie jest zdefiniowane precyzyjnie i może zostawiać pewien obszar interpretacji dla udzielających wywiadu.	

Źródło: Eurostat. *Sustainable Development in the European Union. 2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg 2011, s. 358-359.

Na podstawie wyników monitoringu w 2011 roku wskazano na niejednoznaczne trendy obserwowane w dobrym rządzeniu w krajach europejskich. W jednych obszarach pomiaru nastąpiła wyraźna poprawa (objęła ona obszary, takie jak naruszenie prawa, dostępność i wykorzystanie e-administracji, transpozycja prawa UE), w innych widoczne są negatywne tendencje (frekwencja wyborcza w wyborach do parlamentów krajowych, która ogólnie spada, stosunek podatków ekologicznych do podatków związanych z pracą).

Tabela 3

Wskaźniki dobrego rządzenia dla Polski w latach 2005-2010 według Eurostatu

Wskaźniki		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nowe przypadki naruszenia prawa (w liczbach)	Polska	0	3	7	10	11	9
	UE25	170	193	212	207	141	128
Transpozycja prawa UE	Polska	98.4	99.8	99.4	99.3	98.0	98.2
	UE25	97.7	98.9	99.1	99.3	98.4	98.6
Zaufanie obywateli do instytucji UE (w %) – Komisja Europejska	Polska	46	58	61	47	48	53
	UE25	46	48	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Zaufanie obywateli do instytucji UE (w %) – Parlament Europejski	Polska	49	59	60	52	51	57
	UE25	51	52	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Frekwencja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (w %)	Polska	-	-	-	-	24.53	-
	UE27	-	-	-	-	43.00	-
Frekwencja wyborcza do parlamentów krajowych (w %)	Polska	40.6	-	53.9	-	-	-
	UE25	69.7	70.2	70.5	70.3	68.2	68.6
Dostępność e-administracji (w %)	Polska	b.d.	20	21.25	b.d.	55.26	78.75
	UE25	b.d.	51.96	60.88	b.d.	75.2	85.82
Korzystanie z usług e-administracji przez osoby indywidualne (w %)	Polska	13	b.d.	15	16	18	21
	UE25	23	26	31	29	31	33
Udział podatków ekologicznych (w %)	Polska	8.09	8.16	7.71	7.61	8.05	8.13
	UE27	6.54	6.29	6.09	5.95	6.24	6.19
Udział podatków związanych z pracą (w %)	Polska	39.0	39.7	37.3	38.1	38.6	36.3
	UE27	49.9	48.9	48.6	50.0	52.1	51.2

b.d. – brak danych.

Źródło: Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators/theme10> (15.08.2012).

W przypadku Polski obserwuje się korzystne tendencje we wszystkich analizowanych obszarach dobrego rządzenia. Jednak należy podkreślić zdecydowanie niższe osiągnięcia Polski w porównaniu z wynikami dla całej UE w zakresie frekwencji wyborczej, dostępności e-administracji czy korzystania z usług e-administracji.

Dobre rządzenie w regionach – wyniki badania dotyczącego stworzenia systemu wskaźników do oceny realizacji zasady good governance w Polsce

Pomiar dobrego rządzenia na poziomie regionalnym nastęrcza sporo trudności. Główną barierą jest brak danych statystycznych gromadzonych na poziomie województw. Firma Ecorys w ramach „Badania dotyczącego stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce” przeprowadziła także analizę regionalną. Spośród wskaźników oceny dobrego rządzenia na poziomie krajowym w odniesieniu do województw wykorzystano 18 mierników reprezentujących 6 wymiarów dobrego rządzenia. Są to: frekwencja wyborcza, odsetek skarg uznanych przez sądy administracyjne za zasadne, nierozdysponowane w trwały sposób grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wskaźnik percepcji dostępności do informacji publicznej, odsetek gmin, które publikują na stronach internetowych bieżące informacje o podejmowanych uchwałach, odsetek gmin, w których stosuje się politykę zarządzania jakością, odsetek gmin, które posiadają strategię rozwoju, odsetek gmin, w których stosuje się system wieloletniego planowania finansowego, odsetek gmin realizujących co najmniej jedno zadanie publiczne na podstawie zasady PPP, odsetek gmin, w których ustalono procedurę regulującą konsultacje społeczne aktów prawa lokalnego, odsetek gmin ogłaszających konkursy dla organizacji pozarządowych na realizację zadań będących w kompetencji gmin lub zlecające realizację zadań podmiotom prywatnym, stopa bezrobocia, współczynnik aktywności zawodowej, liczba osób korzystających z pomocy społecznej, poziom PKB per capita, wysokość nakładów na prace badawczo-rozwojowe, liczba przedsiębiorstw na tys. mieszkańców, odbiór społecznej polityki realizowanej przez państwo.

Ocena regionów z punktu widzenia dobrego rządzenia nie jest jednoznaczna, co wynika z braku zróżnicowania poziomu wskaźników uwzględnionych w analizie. Zdaniem autorów raportu nie można wskazać części kraju, gdzie jakość rządzenia jest najwyższa. Wyraźne różnice dają się zaobserwować pomiędzy województwami tylko w odniesieniu do wskaźników opisujących ich sytuację ekonomiczną. Na tej podstawie bogatsze regiony wykazują wyższą jakość rządzenia, co nie potwierdza się w innych obszarach pomiaru⁶. Sytuację tę należy tłumaczyć brakiem informacyjnym i dobozem do badania wskaźników, które

⁶ Ecorys. *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Warszawa 2008. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/48886/raportkoncowy.pdf> (15.08.2012).

w pośredni sposób zależą od jakości rządzenia na poziomie regionalnym, a często są konsekwencją decyzji krajowych lub też tym, że zmiany w ich poziomie są minimalne.

Strategie rozwoju regionalnego a zasady dobrego rządzenia – wyniki badań

Zgodnie z zapisami ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) oraz ustawy z 6 czerwca 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.) województwa są zobowiązane do opracowywania dokumentów strategicznych, w których wyznaczają główne kierunki i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego swojego terytorium w perspektywie długofalowej. Planowanie strategiczne należy traktować jako jeden z etapów polityki rozwoju w skali regionu oraz regionalnego zarządzania publicznego, natomiast jego wynik w postaci strategii rozwoju jako podstawę długookresowej polityki rozwoju regionalnego, a jednocześnie punkt odniesienia dla bieżących decyzji władz samorządowych.

Celem badania przeprowadzonego na potrzeby artykułu było wskazanie działań na rzecz realizacji zasad dobrego rządzenia zapisanych w strategiach regionalnych. Jego realizacja polegała na analizie treści dokumentów strategicznych formułowanych na poziomie samorządu wojewódzkiego, które programują politykę regionalną. Przedmiotem analizy były cele i działania zaprogramowane w 16 strategiach rozwoju województw pod kątem realizacji następujących zasad dobrego rządzenia:

- demokratyczne państwo prawne – zasada ta dotyczy budowy instytucji demokratycznych umożliwiających obywatelom wpływ na sprawy publiczne, aktywność obywatelską, wolności mediów, zrzeszania się, wypowiedania, jakości i egzekucji prawa, równości wobec prawa, ochrony praw własności, w tym intelektualnej,
- przejrzystość – zasada ta oznacza jawne i transparentne sprawowanie władzy, dostępność do informacji publicznej, w tym przez Internet, czytelność informacji publicznej, przejrzysty proces stanowienia prawa, monitorowanie postępów,
- rozliczalność – zasada ta dotyczy opracowania mechanizmów i procedur rozliczalności władz publicznych z realizacji wcześniej przyjętych założeń programów wykonawczych i obietnic składanych społeczeństwu,
- partycypacja – zasada ta oznacza rozwój mechanizmów uczestnictwa obywateli i podmiotów społecznych w publicznym procesie decyzyjnym,

- społeczna inkluzja – zasada ta oznacza włączanie członków społeczności w działania podejmowane przez zbiorowość regionu w wymiarze materialnym, społecznym, kulturowym i cyfrowym,
- skuteczność i efektywność – zapewnia adekwatność osiąganych efektów polityki publicznej do identyfikowanych potrzeb społecznych, właściwe wyznaczanie celów i dobór metod i narzędzi ich osiągnięcia, ekonomiczność wyrażającą się w relacjach jakości do ceny oferowanych usług publicznych, czy racjonalną gospodarkę finansową.

We wszystkich strategiach rozwoju województw nie znajduje się bezpośrednio odwołanie do zasad dobrego rządzenia, co oznacza, że nie były one uwzględniane wprost na etapie opracowywania tych dokumentów. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że wszystkie strategie wojewódzkie są spójne ze strategiami krajowymi, między innymi z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (w których zamieszczona jest definicja dobrego rządzenia i wyszczególnione zasady), należy uznać istnienie wpływu pośredniego tych zasad na kształt analizowanych dokumentów. Ponadto, w przypadku województwa pomorskiego i lubelskiego w częściach zawierających główne założenia i zasady realizacyjne strategii opisano wyzwania strategiczne, z których jednym jest zdolność instytucjonalna. Oznacza ona poprawę jakości zarządzania rozwojem, współpracy międzysektorowej i sprawną implementację prawa UE. Obie strategie podkreślają konieczność usprawniania pracy administracji publicznej, polegającą na wzroście profesjonalizacji, efektywności, skuteczności i przejrzystości podejmowanych decyzji i działań.

Tabela 4

Zasady dobrego rządzenia w strategiach rozwoju województw

Zasady dobrego rządzenia	Cele strategiczne	Kierunki działań	Działania
1	2	3	4
Demokratyczne państwo prawne	mazowieckie	mazowieckie zachodniopomorskie pomorskie wielkopolskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie świętokrzyskie dolnośląskie opolskie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie wielkopolskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie lubelskie świętokrzyskie małopolskie dolnośląskie opolskie

cd. tabeli 4

1	2	3	4
Przejrzystość	brak	brak	zachodniopomorskie lubuskie warmińsko-mazurskie podlaskie świętokrzyskie małopolskie
Rozliczalność	brak	brak	brak
Partycypacja społeczna	warmińsko-mazurskie	zachodniopomorskie pomorskie podkarpackie dolnośląskie	zachodniopomorskie lubuskie wielkopolskie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie świętokrzyskie małopolskie dolnośląskie
Spoleczna inkluzja	łódzkie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie pomorskie wielkopolskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie lubelskie dolnośląskie opolskie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie wielkopolskie kujawsko-pomorskie łódzkie lubelskie podlaskie dolnośląskie opolskie
Skuteczność i efektywność	lubuskie lubelskie świętokrzyskie małopolskie	mazowieckie lubuskie pomorskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie lubelskie świętokrzyskie małopolskie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie lubelskie podlaskie świętokrzyskie małopolskie

Źródło: Opracowano na podstawie 16 strategii rozwoju województw.

Realizacja zasady demokratycznego państwa prawnego dotyczy w głównej mierze budowy społeczeństwa obywatelskiego, aktywizacji społecznej i rozwijania postaw obywatelskich. Działania takie przewidują wszystkie strategie regionalne, a w przypadku województwa mazowieckiego zasada ta realizowana

jest na poziomie celu strategicznego. Konsekwencją przyjęcia takich celów jest także urzeczywistnianie zasady partycypacji społecznej w większości analizowanych strategii.

Działania prowadzące do wzrostu skuteczności i efektywności polityki regionalnej skupiają się w kilku sferach: usprawnianiu pracy administracji samorządowej, poprawie dostępności do usług publicznych, informatyzacji administracji i profesjonalizacji zarządzania strategicznego. Spośród tych kierunków reform najczęściej w strategiach rozwoju województw planuje się działania usprawniające pracę administracji samorządowej oraz jej informatyzację. Coraz szerzej strategię rozwoju podejmują także problematykę zarządzania obszarami metropolitalnymi (np. województwo śląskie).

Kolejną zasadą znajdującą swoje odzwierciedlenie w zapisach strategii rozwoju województw jest zasada społecznej inkluzji. Najczęściej na poziomie kierunków działań i działań przewidywane są rozwiązania prowadzące do ograniczenia wykluczenia, głównie społecznego.

Zdecydowanie słabiej wypada odwołanie się w strategiach rozwoju regionów do zasady przejrzystości. Tylko w czterech województwach (zachodniopomorskim, lubuskim, podlaskim i małopolskim) przewidziano wdrożenie systemów monitorowania rozwoju regionalnego czy jakości świadczonych usług publicznych⁷. W ramach zasady przejrzystości działalności władz samorządowych i realizowanej polityki publicznej tylko w dwóch strategiach rozwoju zaplanowano rozwiązania ograniczające zjawiska nieetyczne w samorządzie regionalnym i lokalnym. W województwie świętokrzyskim zaproponowano działania prowadzące do kształtowania i wzmocnienia postaw etycznych, z kolei w województwie warmińsko-mazurskim założono apolityczny charakter administracji. Żadna ze strategii rozwoju województw nie proponuje natomiast działań czy celów związanych z rozliczalnością działalności władz samorządowych.

W wielu strategiach rozwoju regionów obok zasad dobrego rządzenia odnaleźć można postulaty współzarządzania regionalnego. Przede wszystkim przywoływany jest postulat współpracy i partnerstwa w procesach zarządzania publicznego, rzadziej można znaleźć odwołania do sieci powiązań. Warto zwrócić uwagę na Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020, gdzie jednym z priorytetów są Nowoczesne Sieci.

⁷ Województwo zachodniopomorskie – System monitorowania rozwoju regionu, województwo lubuskie – Zintegrowany System monitorowania i oceny rozwoju województwa, województwo podlaskie – System monitoringu gospodarczego w zakresie ofert i potrzeb administracji samorządowej oraz podmiotów gospodarczych, województwo małopolskie – Zintegrowany System monitorowania i oceny rozwoju województwa w ujęciu gospodarczym, społecznym i przestrzennym.

Głównymi partnerami samorządu województwa w procesach zarządzania rozwojem, których wymieniają strategie, są: organizacje pozarządowe, inne jednostki samorządu terytorialnego, administracja rządowa, mieszkańcy regionu, przedsiębiorcy, regiony europejskie, organizacje europejskie. Z kolei najczęściej wskazywanymi obszarami współpracy są: rozwój regionu, zarządzanie strategiczne, wspólne przedsięwzięcia, inwestycje, promocja regionu.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza treści strategii rozwoju województw potwierdza wpływ nowych idei zarządzania publicznego na planowanie rozwoju regionalnego. Nie tylko stanowią one kryterium diagnozy uwarunkowań rozwoju, ale także podstawę do wyznaczania celów strategicznych oraz szczegółowych działań. Obserwacje pokazują, że strategie rozwoju polskich regionów koncentrują uwagę na kilku aspektach dobrego rządzenia, w szczególności budowie demokratycznego państwa prawa, społecznej inkluzji oraz efektywności i skuteczności. Władze regionalne poprzez zapisy strategii rozwoju dają wyraz swojej akceptacji dla wielu form włączania różnych podmiotów w proces decyzyjny i sprawy publiczne, od partycypacji społecznej, przez wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego po współpracę międzysektorową. Wątek etyczny w założeniach dokumentów strategicznych formułowanych na poziomie województw jest znikomy. Niewiele strategii proponuje rozwiązania sprzyjające przejrzystej polityce rozwoju. Pomijane jest zupełnie zagadnienie jakości tworzonego prawa miejscowego, jak i zasada rozliczalności. Podsumowując należy stwierdzić, że dotychczasowe zamierzenia władz regionalnych w zakresie dobrego rządzenia są niewystarczające, niezbędne są inicjatywy bardziej kompleksowe, kładące nacisk na kwestie przywództwa w samorządzie regionalnym.

Bibliografia

- Ecorys: *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Warszawa 2008. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/48886/raportkoncowy.pdf> (15.08.2012).
- European Commission: *White Paper of the European Union on Good Governance*. Brussels 2001.
- Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators/theme10> (15.08.2012).

- Eurostat. *Sustainable Development in the European Union. 2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg 2011.
- Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.
- Kraay A., Kaufmann D., Mastruzzi M.: *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978.
- Kwieciński L., Święcka-Wiktorska A., Kobielska K.: *Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania na region*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”. Wrocław 2010.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa 2007.
- Schöler G., Walther C.: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003.
- Wilkin J.: *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 luty 2012. <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive> (1.09.2012).

GOOD GOVERNANCE IN THEORY AND PRACTICE OF STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT IN REGIONS

Summary

The article characterises the concept of good governance and there are presented examples of its measurement at the national level and the voievodship level. It shows the impact of good governance on the quality of governance and the effectiveness of development management. For these reasons, the content of regional strategies for economic and social development have been analyzed. Analysis aim was to identify the planned activities for the implementation of the principles of good governance.