

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki

POMIAR JAKOŚCI RZĄDZENIA LOKALNEGO. ZARYS PROBLEMU

Streszczenie: Artykuł stanowi próbę konceptualizacji i operacjonalizacji rządzenia na poziomie lokalnym. Jego celem jest wyznaczenie możliwych obszarów pomiaru jakości tego procesu. Głównymi założeniami przyjętymi w rozważaniach są:

- ewolucja władzy lokalnej od *government* do *governance*,
- postulat dobrego rządzenia.

Proponowany pomiar jakości rządzenia lokalnego obejmuje ocenę jakości życia na danym terenie i zasady rządzenia regulujące interakcje między różnymi interesariuszami.

1. Nowa perspektywa zarządzania lokalnego: koncepcja *governance*

Tendencje w przekształcaniu i sposobach organizacji sektora publicznego na świecie wyznaczają kolejno występujące po sobie paradygmaty instytucjonalne, określające sposoby i mechanizmy koordynacji procesów zarządzania. Paradygmaty państwa prawa i hierarchii odpowiadające weberowskiemu modelowi idealnej biurokracji zostały uzupełnione paradygmatem konkurencji (wynikającym z koncepcji nowego zarządzania publicznego z lat 80.), a także paradygmatem współpracy, który ukształtował się w latach 90. na gruncie krytyki nowego zarządzania publicznego w związku z rozwojem koncepcji *governance*¹. Ten ostatni etap w ewolucji podejścia do sfery publicznej odnosi się do władzy, ale w szerszym znaczeniu niż *government* (rząd, rządzenie), i polega na angażowaniu interesariuszy (różnych podmiotów) w procesy rządzenia [Hausner 2008, s. 402]. Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne, wielopodmiotowe), obok rynku i hierarchii, należy traktować jako mechanizm harmonizowania działań zbiorowych.

¹ H. Izdebski wskazuje na 4 etapy rozwoju w podejściu do dobrej organizacji i działania sektora publicznego: państwa prawa, administracji publicznej, menedżerskiego zarządzania publicznego oraz partycypacyjnego zarządzania publicznego [Izdebski 2006, s. 54].

Pojęcie *governance* jest wieloznaczne i z tego względu różnie interpretowane. Według Banku Światowego (2007) *governance* to sposób, w jaki organy i instytucje publiczne zdobywają i wykonują władzę dla kształtowania polityki publicznej i zapewnienia dóbr i usług publicznych. W ostatniej definicji Banku Światowego pojęcie to wyjaśniane jest w odniesieniu do nowej ekonomii instytucjonalnej jako tradycje i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy publicznej [Kaufmann i in. 2008, s. 7]. Obejmuje ono zatem: proces wyłaniania, monitorowania i wymiany rządów, zdolność rządu do skutecznego formułowania i wdrażania polityki publicznej oraz respektowanie opinii obywateli oraz ich udział w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają polityką społeczną i gospodarczą.

Wielowymiarowość pojęcia *governance* oznacza możliwość jego interpretacji w skali narodowej, regionalnej, lokalnej oraz globalnej. Wskazuje na to definicja opublikowana w Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), według której rządzenie polega na sprawowaniu władzy w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej na wszystkich poziomach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, za pomocą których obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych [United Nations... 2009].

Paradygmat *governance* znalazł zastosowanie w obszarze rządzenia w skali kraju, ale także na niższych szczeblach władzy publicznej, w tym na poziomie lokalnym, prowadząc do zmiany filozofii kształtowania lokalnej polityki. Efektem pojawienia się nowych trendów w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, w sferze nie tylko zarządzania, ale także politycznej i gospodarczej, jest przechodzenie od tradycyjnego samorządu terytorialnego (*local government*) do przewodzenia i kierowania lokalnego (*local governance*). Termin ten został zdefiniowany przez P. Johna jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi uczestnikami życia publicznego [John 2001, s. 45]. Charakteryzuje się zaangażowaniem wielu instytucji w procesy zarządzania (sieciowością), płaskimi strukturami organizacyjnymi, rozwiniętymi formami współpracy, innowacyjnością działania władz publicznych oraz decentralizacją zadań publicznych. Również T. Bovaird i E. Loeffler akcentują w sformułowanej przez siebie definicji rolę sieci współpracy i horyzontalnych powiązań, określając *local governance* jako sposób, w jaki współdziałają lokalni interesariusze dla realizacji efektów polityki publicznej [Bovaird, Loeffler 2003, s. 315].

Przeobrażenia w sferze rządzenia lokalnego w nurcie *governance* znajdują potwierdzenie w postaci licznych koncepcji teoretycznych, które powstały pod koniec XX wieku. Akcentują one aktywną rolę różnych uczestników procesu zarządzania na poziomie lokalnym i wskazują, że zarządzanie sprawami lokalnymi nie może pozostać wyłącznie domeną władz publicznych, a musi stać się przedmiotem współdziałania licznych uczestników tego procesu. Koncepcje te bazują na rozróżnieniu dwóch typów władzy publicznej (zgodnie z koncepcją C. Stone'a): „władzy

ku” i „władzy nad” [Stone 1989, s. 12]. Ta pierwsza podkreśla konieczność przewodzenia, mobilizowania zasobów dla osiągnięcia określonych celów, druga polega na narzucaniu własnej woli hierarchicznie podległym poziomom zarządzania.

Aktywność wielu podmiotów w zarządzaniu lokalnym postuluje także koncepcja „nowej kultury politycznej” T. Clarka [Clark, Hoffmann-Martinot 1998, s. 24]. Owa nowa polityka polega na angażowaniu społeczności lokalnych w procesy zarządzania, rozwijanie i umacnianie sieci współpracy, propagowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej. W myśl tej koncepcji rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a w głównej mierze jej moderowanie.

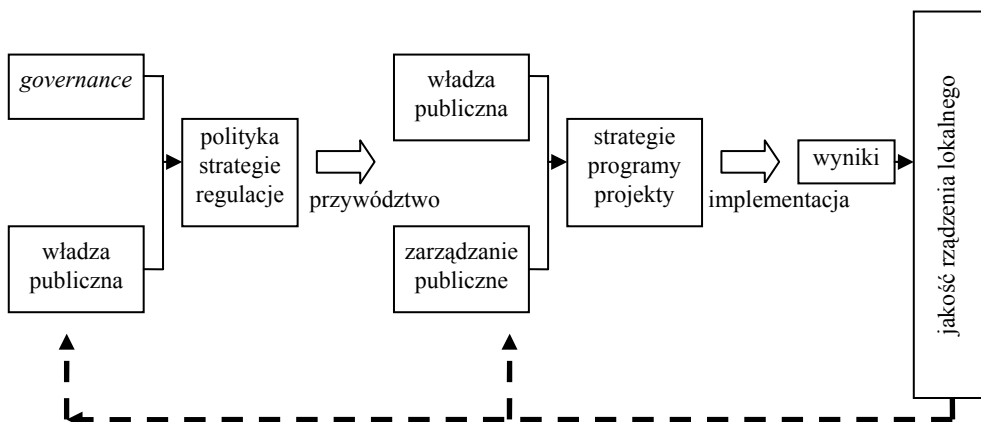
Przedstawione koncepcje zarządzania lokalnego łączy wspólny mianownik – odwoływanie się w swoich założeniach do pojęcia *governance*. Efektem tego podejścia jest określona relacja polegająca na tym, że skuteczne rządzenie jest możliwe tylko w sytuacji partnerstwa i kooperacji władzy lokalnej z innymi uczestnikami procesu zarządzania.

2. Jakość rządzenia lokalnego

Racjonalne funkcjonowanie państwa jest uwarunkowane jakością rządzenia w skali kraju, ale także jego poszczególnymi instytucjami i organizacjami, w tym jakością rządzenia w skali lokalnej. Odwołując się do ujęcia jakości jako stopnia doskonałości usługi (dobra) i jej definicji jako zespołu cech usługi (dobra), które mają zdolność zaspokojenia określonej potrzeby, można interpretować jakość rządzenia lokalnego w kategoriach efektów działań zbiorowych realizowanych na poziomie gminy, a zatem sprawności działania. W tym ujęciu koncepcja *governance* znajduje zastosowanie jako podstawowe kryterium oceny sposobu rządzenia.

O jakości rządzenia ocenianej przez pryzmat efektów tego procesu decydować będą w pierwszej kolejności władze i administracja lokalna jako podmioty sterujące jednostką lokalną. Idea *governance* będzie skłaniać je do poszukiwania nowych obszarów i możliwości współdziałania w celu realizacji przedsięwzięć publicznych. Działanie w konwencji *governance* oznacza także istotną rolę przywództwa, która wzrasta w miarę złożoności i dynamiki procesów społecznych i gospodarczych [Wojciechowski 2007, s. 237].

Jakość rządzenia lokalnego należy oceniać w kontekście wyników działalności struktur politycznych (władz lokalnych) (*government*), współdziałania uczestników procesu zarządzania publicznego (*governance*) oraz stosowania różnych metod i narzędzi zarządzania (struktury, procesy, zarządzanie publiczne). O jakości decydują zatem czynniki w postaci stylu przywództwa, jaki reprezentują władze lokalne, oraz stopnia sprawności administracji samorządowej, która stanowi aparat wykonawczy polityki lokalnej (skuteczności implementacji). W tym ujęciu zastosowanie znajdują wskaźniki jakości życia, mierniki opisujące warunki bytowe ludności na danym terenie oraz oceny realizacji założeń polityki lokalnej realizowanej w poszczególnych obszarach (polityki ekologicznej, polityki komunalnej itd.).



Rys. 1. Relacje między *governance*, władzą publiczną, zarządzaniem publicznym i przywództwem

Źródło: opracowanie na podstawie [Oehler-Sincai 2008, s. 5].

Warto podkreślić, że powyższa propozycja operacjonalizacji jakości rządzenia łączy w sobie zarówno podejście postulowane przez nowe zarządzanie publiczne polegające na mierzeniu efektów w kategorii *output*, jak i stanowisko głoszone przez koncepcję *governance* dotyczące szczególnego znaczenia interakcji różnych organizacji w celu osiągnięcia efektów o charakterze *outcomes* przez obywateli i interesariuszy. Stanowisko to wykazuje także zgodność z ogólną wymową koncepcji *governance*, polegającą nie tyle na koncentrowaniu uwagi na celach i efektach działań, ile na sposobach dochodzenia do decyzji. A zatem o jakości rządzenia decydują takie czynniki, jak: zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie (ze względu na płeć, przynależność etniczną, wiek, religię itp.), etyczne i uczciwe zachowanie się, rozliczalność i solidność [Bovaird, Loeffler 2003, s. 10].

Tabela 1. Operacjonalizacja dobrego rządzenia według Banku Światowego, Komisji Europejskiej i Rządu Polski

Instytucja	Bank Światowy	Komisja Europejska	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
Kryteria, zasady	1) głos i rozliczalność 2) stabilność polityczna i brak przemocy 3) efektywność rządów 4) jakość regulacyjna 5) rządy prawa 6) kontrola korupcji	1) otwartość, 2) partycypacja 3) rozliczalność i efektywność 4) koherencja	1) otwartość 2) partnerstwo 3) rozliczalność 4) skuteczność i efektywność 5) spójność

Źródło: opracowanie na podstawie: [Schöler 2003, s. 13; European Commission 2001, s. 10; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006, s. 45].

Inne podejście do oceny jakości rządzenia lokalnego nawiązuje do metodyki wypracowanej w ramach badań jakości rządzenia w skali narodowej przez międzynarodowe instytucje, jak Bank Światowy, Światowe Forum Ekonomiczne, szwajcarski instytut International Institute for Management Development (IMD) i inne [Wojciechowski, Podgórnjak-Krzykacz 2008, s. 31]. Zgodnie z jej założeniami dokonywanie oceny jakości rządzenia odbywa się na podstawie analizy funkcjonowania podstawowych komponentów instytucjonalnych polityki. Wykorzystanie tej metodyki do oceny jakości rządzenia w skali lokalnej wymaga wyodrębnienia poszczególnych obszarów pomiaru i ich operacjonalizacji z uwzględnieniem specyfiki układów lokalnych.

Dla oceny jakości rządzenia szczególne znaczenie ma zasada *good governance* opracowana przez Bank Światowy na początku lat 90. Określa ona 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 wzmacnianie potencjału administracyjnego. O ważnej roli koncepcji *good governance* w modernizowaniu systemów administracji publicznej w Europie świadczą wyniki badania przeprowadzonego w 2005 r. [Demmke i in. 2006, s. 14]. Według przytaczanego raportu koncepcja *good governance*, obok *e-government*, wzmacniania odpowiedzialności i orientacji na klienta, stanowi główny priorytet reformowania administracji publicznej w państwach europejskich.

3. Obszary pomiaru jakości rządzenia lokalnego

Do pomiaru dokonań organizacji świadczących usługi publiczne na poziomie lokalnym wykorzystywano dotychczas zestawy wskaźników, które mierzono, a następnie analizowano zgodnie z założeniami stosowanego narzędzia zarządzania: zrównoważonej karty wyników, modelu samooceny CAF czy normy ISO 9000. Konstrukcja tych narzędzi powoduje, że mają one odcinkowy, wrywkowy charakter, nie obejmują całościowo procesów zarządzania lokalnego, a jedynie pewne elementy składające się na ten proces². Zasadnicze jest zatem pytanie o obszary pomiaru jakości rządzenia, których opis za pomocą wskaźników pozwoliłby ocenić to zjawisko w sposób jak najbardziej kompleksowy i obiektywny. Szczególnie istotny jest dobór odpowiednich kryteriów oceny procesu rządzenia lokalnego, które powinny spełniać następujące warunki:

- dotyczyć całego systemu rządzenia lokalnego – warunek ten gwarantuje możliwie jak najszerszy i kompleksowy pomiar,

² Zrównoważona karta wyników w ramach wyodrębnionych (4-5) perspektyw pomiaru ocenia efekty działania organizacji, nie uwzględniając zasad formułowanych przez koncepcję *governance*, z kolei model samooceny CAF (oceniający organizację pod względem 5 czynników i 3 kryteriów wyników) i norma ISO (ocena standardów procesów) koncentrują uwagę na działaniach administracji, nie uwzględniając szerszego kontekstu procesów rządzenia.

- determinować poziom rządzenia lokalnego – oznacza to wybór takich kryteriów, które w dużym stopniu oddziałują na jakość analizowanego zjawiska,
- możliwość operacjonalizacji – ogranicza wybór perspektyw pomiaru do takich, które można wyrazić za pomocą poprawnie skonstruowanych wskaźników.

Jedną z propozycji pomiaru jest metodyka zastosowana przez P. Swianiewicza, W. Dziemianowicza i M. Mackiewicza dla oceny sprawności instytucjonalnej samorządów lokalnych. W ocenie tej uwzględniono czynniki w postaci: jakości obsługi w urzędzie, uczciwości w postępowaniu administracyjnym, umiejętności podejmowania innowacyjnych działań, jakości planowania i zarządzania finansowego, jakości uchwalanego prawa, stabilności politycznej oraz polityki rozwoju gospodarczego. Cechy te badane były m.in. na podstawie opinii mieszkańców, przedsiębiorców, burmistrzów i wójtów [Swianiewicz i in. 2000]. Pomiar ten koncentruje swoją uwagę na efektywności i skuteczności działania administracji lokalnej, jednak uwzględnia także szerszy kontekst rządzenia. Nie został zaakcentowany czynnik partycypacji i partnerstwa.

Z kolei raport Bartelsmann Foundation za kryteria dobrego, lokalnego rządzenia uznaje: wspólną odpowiedzialność za demokrację i jakość życia, wspólne cele dla wspólnej przyszłości, partnerstwo w rozwiązywaniu problemów, sprawną administrację i skuteczną współpracę między władzą i administracją, zarządzanie strategiczne i przejrzystość, orientację na cele, zasoby i lokalny budżet, innowacje, wiedzę i uczenie się [Schöler 2003, s. 13].

Ze względu na charakter procesów rządzenia zachodzących na poziomie gminy ich jakość nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat zasad wyznaczonych kanonem dobrego rządzenia. Zdaniem autora wydaje się uzasadnione uzupełnienie tej oceny o wymiar pragmatyczny odzwierciedlający jakość życia na danym terenie (efekty procesów rządzenia). W związku z tym w tab. 2 zawarto propozycję pomiaru jakości rządzenia w dwóch płaszczyznach, takich jak: komponenty instytucjonalne i jakość życia.

W odniesieniu do pomiaru jakości życia na danym terenie posłużono się operacjonalizacją prezentowaną w literaturze przedmiotu.

Tabela 2. Obszary pomiaru jakości rządzenia lokalnego

Obszary pomiaru	Komponenty instytucjonalne	Jakość życia
Aspekty	<ul style="list-style-type: none"> – jakość regulacji – jakość administracji – rozliczalność – stabilność polityczna – przejrzystość, jawność – etyka – partycypacja – współzawodnictwo 	<ul style="list-style-type: none"> – obiektywna (inkluzja społeczna) – subiektywna (ocena indywidualna)

Źródło: opracowanie na podstawie: [Borys, Rogala 2008, s. 13-14].

Komponent jakości regulacji służy ocenie procesu stanowienia prawa na poziomie gminy oraz ustanawianych aktów prawa miejscowego. W obszarze jakości administracji publicznej uwzględnione zostały czynniki decydujące o jej sprawności działania, w tym także innowacyjność. Rozliczalność ocenia działania władzy i administracji lokalnej pod kątem ich zbieżności, wzajemnego powiązania, a także analizuje podział kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy uczestników procesu rządzenia lokalnego. W ramach komponentu przejrzystość i jawność oceniane są aspekty związane z dostępem do informacji publicznej. Jest on uzupełniony zagadnieniami etycznymi. Partycypacja uwzględnia stopień decentralizacji wykonywania zadań publicznych, aktywność społeczną w realizacji przedsięwzięć publicznych, gotowość i potencjał do współpracy władz lokalnych. Z kolei współzawodnictwo ocenia zdolność układów lokalnych do konkurencyjności w globalnym otoczeniu.

Powyższa operacjonalizacja jakości rządzenia w skali lokalnej ma charakter poglądowy, ale także znajduje praktyczne zastosowanie. Pomiar ten stwarza możliwość rozpoznania czynników wpływających na potencjał rządzenia lokalnego, napięcia, z jakim oddziałują one na ten proces, wreszcie identyfikacji słabości lokalnych systemów sterowania i sposobów podnoszenia ich sprawności.

Literatura

- Borys T., Rogala P. (red.), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa 2008.
- Bovaird T., Loeffler E., *Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies*, „International Review of Administrative Sciences” 2003 nr 3.
- Bovaird T., Loeffler E., *Understanding Public Management and Governance*, [w:] *Public Management and Governance*, red. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London-New York 2003.
- Clark T.N., Hoffmann-Martinot V. (red.), *The New Political Culture*, Westview, Boulder, Colorado 1998.
- Demmke Ch., Hammerschmid G., Meyer R., *Decentralisation And Accountability As Focus Of Public Administration Modernisation*, Austrian Federal Chancellery Directorate General III, Civil Service and Administrative Reform, Vienna 2006.
- European Commission, White Paper of the European Union on Good Governance, Brussels, 25 July 2001.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, Policy Research Working Paper nr 4654, World Bank, Washington 2008.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Warszawa 2006.
- Oehler-Sincai J.M., *Strengths And Weaknesses Of The New Public Management (NPM)-Cross-Sectional And Longitudinal Analysis*, MPRA Paper No. 11767, 2008.
- Schöler C.W., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003.

- Stone C.N., *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence 1989.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, seria „Polska Regionów” nr 16, Warszawa 2000.
- United Nations Development Programme, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/about.htm>, stan na dzień 10 kwietnia 2009 r.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *Pomiar jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa” 2008.
- Wojciechowski E., *Rządzenie publiczne czy governance?*, [w:] *Problemy rozwoju europejskich regionów w warunkach integracji europejskiej*, red. C. Brzeziński, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.

QUALITY MEASUREMENT OF LOCAL GOVERNANCE. ISSUE OUTLINE

Summary: This article is an attempt of conceptualization and operationalization of governing at local level. Its object is to select a possible area of this process measurement. The main assumptions of this deliberation are:

- local authorities evolution from government to governance,
- postulate of good governance.

A suggested way of local governance measurement includes life quality assessment as well as governance principles that regulate interactions among different stakeholders.