

Governance

współczesne trendy zarządzania regionem

Anna Rogut

Instytut Badań nad Przedsiębiorczością i Rozwojem Ekonomicznym (EEDRI) przy Społecznej Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi

Centrum Doskonałości w Zakresie Gospodarki Opartej na Wiedzy KNOWBASE, Uniwersytet Łódzki

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Governance: od rządzenia do współrządzenia

Rządzenie

Dobre rządzenie

- **reprezentacja i odpowiedzialność:**
postrzeganie siły wpływu społeczeństwa na wybór rządu oraz wolności wypowiedzi, wolności stowarzyszania i wolności mediów
- **stabilność polityczna i brak przemocy:**
ocena prawdopodobieństwa destabilizacji rządu lub obalenia przy użyciu środków niekonstytucyjnych lub przemocy
- **efektywność rządzenia:**
ocena jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i stopnia jej niezależności od nacisków politycznych, jakości stanowienia i wdrożenia prawa i wiarygodności rządu)
- **jakość regulacji:**
ocena zdolności rządu do formułowania i wdrażania zdrowych polityk i regulacji promujących i wspomagających rozwój sektora prywatnego)
- **państwo prawa:**
ocena stopnia przestrzegania zasad prawa, zwłaszcza w zakresie stosowania zapisów kontraktowych, ochrony własności prywatnej, działania policji i sądów, ochrony przed przestępczością i przemocą)
- **kontrola korupcji:**
ocena stopnia wykorzystania władzy publicznej do osiągnięcia mniejszych czy większych korzyści prywatnych oraz poziomu ‘zawłaszczania’ państwa przez elity polityczne czy gospodarcze)

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Governance: od rządzenia do współrządzenia

Rewizja spojrzenia	<ul style="list-style-type: none">• regiony w globalnym otoczeniu (upodmiotowienie regionów)• źródła przewag (od przewag komparatywnych poprzez przewagi konkurencyjne do przewag zamierzonych) i• niezdolność państwa do rządzenia (pogłębiająca się kompleksowość ładu społecznego i deficyt wiedzy)• praktyka demokracji (od tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej do demokracji uczestniczącej/partycypacyjnej)
---------------------------	---

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Governance: od rządzenia do współrządzenia

Współrządzenie Dobre współrządzenie

- **partnerstwo w miejsce partycypacji:**
szeroki udział społeczeństwa na wszystkich etapach kształtowania polityk (od koncepcji do wdrożenia), co jest gwarancją ich jakości, adekwatności i skuteczności
- **odpowiedzialność:**
jasność zasad, ról i odpowiedzialności każdego szczebla i każdej instytucji włączonej w proces ustawodawczy i wykonawczy
- **otwartość:**
otwarty sposób działania administracji publicznej oraz stosowanie języka dostępnego i zrozumiałego dla ogółu społeczeństwa
- **skuteczność:**
jasno zdefiniowane cele polityk dostosowane do potrzeb, czasu i przestrzeni, przestrzeganie zasady proporcjonalności i subsydiarności na etapie wdrożenia i szerokie wykorzystanie instrumentów ewaluacji ex ante i ex post
- **spójność:**
integracja różnych polityk realizowanych na różnych szczeblach w celu zapewnienia ich komplementarności i łatwości zrozumienia

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Dobre współzrządzenie w kontekście regionalnych systemów innowacji

- systemowe spojrzenie na proces innowacji:
sieci społeczne i innowacja jako na wspólny rezultat badań (innowacja technologiczna), interakcji między firmą i innymi uczestnikami rynku, i procesu uczenia się (kumulacja wiedzy, dostępna w coraz większym stopniu i w coraz krótszym czasie dzięki technologiom informatyczno-telekomunikacyjnym
- przestrzenny wymiar innowacji:
 - jest zlokalizowana; *„jej powstanie i transmisja odbywają się w konkretnej przestrzeni. ... ma ona swoistą formę ‘zlokalizowanych informacyjnych korzyści zewnętrznych’. ... Przy braku odpowiedniego terytorialnego układu innowacyjnego możliwy jest zaledwie jednorazowy transfer technologii, a co najwyżej wyspowy rozwój w regionie.”*
 - ma swój społeczny wymiar *„rozumiany jako zdolność do naruszania starych wzorców produkcyjnych i konsumpcyjnych. Zatem ... niezbędne jest tworzenie korzystnych stosunków z lokalnymi społecznościami.”*
 - ma swoje historyczne odniesienie do tradycji i kultury a *„przekraczanie społecznej akceptacji dla innowacji grozi społecznymi blokadami.”*
- nowe spojrzenie na system innowacji:
system innowacji to nie tylko wszystkie instytucje i organizacje kształtujące zakres, szybkość i efektywność procesu uczenia się ale także związki zachodzące między nimi

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Czy mamy dobre współrzędnice w Polsce (miary dobrego współrzędzenia)

- Bertelsmann Stiftung. The Bertelsmann Transformation Index, <http://www.bertelsmanntransformation-index.de/37.0.html?&L=1>
- Centre for Public Integrity. Public Integrity Index, <http://www.publicintegrity.org/ga/ii.aspx>
- Centre for the Study of Civil War. Governance Datasets, <http://www.polarizationandconflict.org/>
- CIVICUS Civil Society Index. <http://www.civicus.org/new/default.asp>
- Freedom House. Annual Survey of Freedom, <http://www.freedomhouse.org/research/survey2005.htm>
- Havard University, John F Kennedy School of Government. (Pippa Norris). Sharad Global Democracy Datasets, <http://ksghome.harvard.edu/%7Epnorris/Data/Data.htm>
- Transparency International. Corruption Surveys and Indices, <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- United Nations University. World Governance Assessment, http://www.odi.org.uk/wga_governance/Dataset.html
- World Bank Institute. Governance Matters datasets (1996 – 2004), <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>
- World Economic Forum. Global Governance Initiative, <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Governance+Initiative>

itd.

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

„Ocena standardów działania polskiej administracji publicznej wskazuje na poważne problemy systemowe (...) Do najpoważniejszych słabości systemowych (...) należą między innymi: korupcja i brak jasnych zasad odpowiedzialności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr i częste zmiany instytucjonalne. Jedną z nielicznych prób reformy funkcjonowania administracji poprzez wprowadzanie standardów służby cywilnej do praktyki działania polskiej administracji zakończyła się tylko częściowym sukcesem, gdyż kolejne ekipy rządzące stale podejmują próby podporządkowania służby cywilnej celom politycznym, zagrażając w ten sposób apolityczności, jak i profesjonalizmowi tworzonej służby cywilnej w Polsce. (...) Dodatkowo problemom tym towarzyszy niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcjonizmem, stosowaniem głównie instrumentów władczych w stosunku do klienta oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań. Ponadto, mentalność urzędników, uformowana w poprzednim systemie, ulega zbyt powolnym zmianom, nadal charakteryzując się „kulturą tajności”, zamknięciem na współpracę z innymi jednostkami administracji, jak i na dialog ze społeczeństwem.” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008, s. 13-14).

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

„Jednym z istotnych elementów dobrego rządzenia jest zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa. Wymaga to wypełnienia dwóch warunków: z jednej strony wytworzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających społeczną partycypację, z drugiej odpowiedniego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce warunki te nie są w pełni spełnione (...) Rozwojowi gospodarczemu nie towarzyszy prężny rozwój aktywności społecznej (...) Niski poziom zaangażowania społecznego wpływa na słabą kondycję instytucji dialogu społecznego w Polsce. (...) partycypacja społeczna w procesach rządzenia pozostaje na niskim poziomie. Współpracę ogranicza zarazem słabość trzeciego sektora w Polsce, jak i takie trudności we współpracy z administracją publiczną, jak nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji, niejasne reguły współpracy organizacji z administracją oraz nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej. Z drugiej strony, państwo nie tworzy realnych procedur mających na celu włączenie obywateli w podejmowanie decyzji, ani nie prowadzi skutecznych działań na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. (...) Ponadto ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, brak komunikacji i współpracy zniechęca do podejmowania jakiegokolwiek aktywności.” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008, s. 15-16).

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Brak szerszych, rzetelnych badań na temat regionalnych mechanizmów partycypacji społecznej.

Brak takich badań, szerzej – brak rzetelnej wiedzy na temat faktycznego stanu praktyk dobrego współzrządzenia w regionach powoduje, że w (aktualnych i przyszłych) dyskusjach na temat dróg podnoszenia jakości dobrego współzrządzenia regionem trudno nam wyjść poza obręb emocji i dogmatów politycznych, i trudno wskazać pragmatyczne rozwiązania.

Zasadność wdrożenia szerszego programu badań regionalnych poświęconych dobremu współzrządzeniu w regionach, włącznie z opracowaniem dostosowanych do polskiej specyfiki wskaźników, w pełni oddających istotę, charakter i zakres regionalnych praktyk dobrego współzrządzenia.