

JANUSZ KISIELEWICZ

Istota i zasady *good governance*

Administrowanie jest zbiorem działań na rzecz państwa lub instytucji w celu zapewnienia wykonywania ich zadań. Współcześnie w państwach o najwyższym rozwoju społeczno-gospodarczym przyjmuje się, że ma ono formę *governance*. Aby zrozumieć jego istotę najlepiej jest prześledzić rozwój administrowania na tle zmian społecznych, politycznych, kulturowych i gospodarczych.

Funkcje administracyjne rodzą się we wszystkich działaniach zorganizowanych. Wszelkie organizacje powstają pod presją środowiska lub dla rozwiązania określonych problemów jej członków. Ludzie łączą się dla lepszego i łatwiejszego podłożenia zadaniom, tworzą struktury wytwórcze oraz systemy je regulujące. Powstają w ten sposób systemy, w których podstawą działań w najszerszym tego słowa rozumieniu jest współdziałanie ludzi oparte na ich zbieżnych potrzebach i oczekiwaniach.

W takich systemach politycznych, społecznych i gospodarczych tak w odległej przeszłości jak i współcześnie, oprócz działań zadaniowych powstaje potrzeba zajmowania się efektywnym wykonywaniem zadań. Jeżeli tworzy się organizacje społeczne lub polityczne, to następnie powstaje potrzeba ustalenia miejsca i czasu spotkań, wyboru przewodniczącego posiedzeń i finansowania działalności. Nie są to funkcje będące istotą działalności tych organizacji, ale są one niezbędne do tego, aby były one efektywnie wykonywane. Tak powstały pierwsze funkcje administracyjne w okresie tworzenia się państwa i tak aktualnie tworzą się w różnych organizacjach. Jest to pierwszy etap w rozwoju administracji lub administracja pierwszej generacji.

Drugi etap rozwoju systemów prowadzi i prowadzi do utworzenia oddzielnych stanowisk i podsystemów, które służą formułowaniu i przestrzeganiu przepisów dla regulacji zachowań członków organizacji. Nie robią oni tylko tego, co wymagają od nich zadania, ale stosują się

również do przepisów, które są postrzegane jako obowiązujące w systemie. W rezultacie tworzy się struktura zwierzchnictwa, która jest czymś jakościowo innym od struktury wykonywania zadań. Jest ona podstawą dla funkcji kierowniczych, a w dalszej kolejności funkcji scalających, które są najważniejszymi funkcjami administracyjnymi¹. Od tego momentu administracja drugiej generacji zaczyna żyć własnym życiem.

Trzeci etap rozwoju administracji polega na tym, że oprócz coraz bardziej sformalizowanego regulowania życia społecznego przez administrację państwową również ona sama staje się wysoce sformalizowaną organizacją. Raz wytworzone struktury formalne administracji zaczynają zmierzać do samostanowienia i samookreślenia swoich wartości. Administracja trzeciej generacji oddziela się wewnątrz systemów państwowych od sądownictwa, ustawodawstwa i polityki, a w organizacjach gospodarczych od ich właścicieli. Równoległe dokonują się rewolucyjne zmiany w życiu społecznym. Władza państwowa musi zabiegać o poparcie i uprawomocnienie się jej działań w narodzie. Administracja państwowa zaczyna odgrywać samodzielną rolę w tym zakresie i tak powstają jej funkcje adaptacyjne i wspierające. Staje się ona w pełni ukształtowaną strukturą organizacyjną, której działania są przedmiotem udoskonalania, badań i nauczania uniwersyteckiego. Prekursorami w tym zakresie byli w Europie Lorenz von Stein – Profesor z Wiednia oraz w USA Woodrow Wilson, którzy uznawani są za twórców naukowego administrowania. Jest to okres drugiej połowy dziewiętnastego wieku.

Etap czwarty obejmuje okres rozkwitu struktur administracyjnych oraz samego procesu administrowania wraz z rozwojem nauk administracyjnych oraz wykorzystania naukowej organizacji i kierownictwa. Celem staje się rozwój i usprawnienie procedur i instytucji administracji publicznej. Istotą administracji czwartej generacji jest ich wewnętrzna efektywność. W tym okresie powstaje nauka o administracji jako w pełni wykształcona dyscyplina naukowa oraz samodzielny kierunek nauczania akademickiego. Ma to związek z konkurowaniem

¹ J. Kisielewicz, *Nauka o administracji*, Przemysł – Rzeszów 2008.

ze sobą różnych ustrojów państwowych i systemów gospodarczych. Poszukuje się nie tylko najlepszego typu państwa, ale i najlepszej jego administracji.

Po rozprzestrzenieniu się systemów demokratycznych administracja piątej generacji koncentruje się na wzajemnych relacjach między administrowanymi a administrującymi, a w szczególności na jakości świadczonych usług dla swoich obywateli. Powszechnie zaczyna się uznawać służebną rolę administracji publicznej względem społeczeństwa a administrowani zaczynają być traktowani jako klienci. Administrowanie piątej generacji bywa nazywane jako *New Public Management*.

Etap szósty przypada na przełom drugiego i trzeciego tysiąclecia. Jest to okres ukształtowania się i dalszego rozwoju otwartego społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele nie są klientami administracji, ale uczestniczą bezpośrednio lub pośrednio w administracji publicznej. Administrowanie szóstej generacji staje się *governance*, a jej cała koncepcja nazywana jest *good governance*. Jest to okres, w którym coraz większe potrzeby obywateli nie mogą być zaspokajane z powodu ograniczonych zasobów. Oprócz zmniejszania świadczeń publicznych nowym rozwiązaniem staje się włączanie obywateli do administrowania tak, aby oni sami decydowali o celach i systemach zaspokajania potrzeb publicznych za ich pieniądze, między innymi w formie płaconych podatków.

Administrowanie ze swej natury jest bardziej działalnością wykonawczą niż ustalającą. Dlatego też najczęściej mówimy o jego efektywności, sprawności lub skuteczności. Kryteria te dotyczą więc oceny administrowania jako procesu lub środka do wcześniej ustalonych celów i zadań. Współczesne rozumienie administrowania jako *governance* jest również nastawione na określenie i wykonywanie tych wyższych racji. Efektywność ma podstawowe znaczenie dla sprawnego administrowania, ale to sama administracja musi przyczyniać się do rozwoju społecznego, wzrostu gospodarczego, demokracji i praw człowieka. Koncepcją, która tak ujmuje administrację jest właśnie *good governance*. *Good governance* jest włączeniem obywateli w administrowanie ich własnych spraw. Ich udział jest największą gwa-

rancją, że administracja realizuje wartości i zadania, które nie tylko odpowiadają członkom społeczeństwa, ale i godzą się na ponoszenie kosztów takiej działalności.

Jedną z cech *good governance* jest efektywność administracji jako kryterium jej oceny. Powszechnie uznaje się, że administracja powinna być efektywna, bo wówczas jest dobra a jeśli jest dobra to jest efektywna. Czyli efektywność jest ogólnym zbiorem dobrych rzeczy w administrowaniu. Takie rozumienie efektywności nic nie wnosi pozytywnego do oceny administrowania, ale też negatywnego. Gorzej jeżeli efektywność oznacza wydawanie społecznych pieniędzy bez odniesienia do rezultatów.

Opierając się na perspektywie systemowej wiemy, że każda organizacja może istnieć tylko tak długo, jak długo pokonuje entropię. Również systemy administracyjne muszą pobierać ze swego otoczenia więcej zasobów, niż same przetwarzają w usługi oraz zużywają na własne potrzeby. Organizacje administracyjne są zapewne największymi systemami entropii negatywnej, gdyż same niczego nie wytwarzają, za co mogłyby samodzielnie egzystować. W stosunku do administracji szczególnie zasadne jest pytanie nie tylko o to ile jej działalność kosztuje, ale jaką część zasobów pochłania ona sama na własną działalność. Administracja, która przyjmuje za punkt odniesienia w ocenie jej działalności samą instytucję nazywamy biurokratyczną w negatywnym tego słowa znaczeniu.

Zasobami zużywanymi przez administrację są: informacje, które są przetwarzane w decyzje, praca ludzi zatrudnionych i zaangażowanych w jej działalność, środki finansowe, wyposażenie techniczne oraz poparcie społeczno-polityczne. Wydaje się, że najważniejsze dla instytucji administracyjnych jest poparcie społeczno-polityczne. Jest ono tym samym co zaufanie dla banków. Niektóre administracje mogą być nieskuteczne, przekraczać budżet, zatrudniać zbyt wiele osób, ale mogą mieć tak silne poparcie, że nie tylko nadal istnieją, ale i rozbudowują swoje struktury. Administracje publiczne nigdy nie przestają istnieć. Są co najwyżej niewypłacalne. Natomiast brak poparcia może unicestwić nawet bardzo dobre instytucje. Jest to specyfika instytucji

administracyjnych. Znaczenie poparcia społecznego pokazuje jak ważne są funkcje adaptacyjne i wspierające w administrowaniu.

Metoda porównawcza pozwala nam ocenić wydajność administracji, gdy nie możemy porównać ilości wejść do wyjść. Należy oczywiście porównywać instytucje podobne w zakresie zadań, przestrzeni administrowania i czasu. Najczęściej granice przestrzeni administrowania określone są przez prawo. Formalny obszar administrowania nie musi jednak pokrywać się z rzeczywistą przestrzenią, która może być większa lub mniejsza.

Podstawową miarą powinna być wydajność, czyli porównywanie nakładów do wyników. Ale należy pamiętać, że samo zwiększenie wyników dzięki większym nakładom nie zwiększa wydajności, gdyż jest ona stosunkiem wielkości nakładów do wielkości wyniku.

Cechą charakterystyczną administracji jest to, że nie działa ona dla zysków. Dlatego też nie możemy mówić o rentowności administracji. Administracja powinna wydajnie wykonywać swój budżet. Oznacza to, że nie jest najważniejsza oszczędność, chociaż nie powinno być marnotrawstwa. Dobry budżet powinien być adekwatny do możliwości płatniczych społeczeństwa i jego potrzeb. Przekroczenie budżetu naruszałoby te możliwości, a jego niewykonanie oznaczałoby niezaspokojenie jakiś potrzeb społecznych. Ponadto niewykonanie budżetu w praktyce prowadzi do jego zmniejszenia w następnym roku oraz uniemożliwia otrzymanie dotacji. Do oszczędzania w państwie powołane są inne wyspecjalizowane instytucje. Czym innym są rezerwy, dzięki którym administracja nie musi działać z dnia na dzień. Oczywiście również jest, że rozbudowa organizacji nie jest automatycznym wzrostem jej wydajności. Wzrost instytucji administracyjnych powinien zależeć od zewnętrznych potrzeb społecznych, ale w praktyce często jest skutkiem zabiegania o wyższy budżet i rozwój organizacji przez administrujących dla samego wzrostu.

Specyfiką działań administracyjnych jest również i to, że często skuteczność administrowania jest ważniejsza od jej wydajności. Jest to możliwe dzięki monopolistycznej pozycji administracji w państwie. Chociaż ma to swoje zalety to jednak często prowadzi do najbardziej

kosztownych rozwiązań, które nie byłyby możliwe w innego typu organizacjach.

Należy rozważyć jaki jest związek między jakością administracji publicznej, a rodzajem ustroju politycznego, postępu społecznego, rozwoju gospodarczego i praw człowieka. Jeśli chodzi o ustrój polityczny państwa to efektywne administrowanie może się przyczyniać do rozwoju państw tak demokratycznych, jak i nie demokratycznych. Przykład Chin i Singapuru wyraźnie wskazuje, że jest to możliwe. Rozwój niedemokratyczny bywa szybszy i skuteczniejszy, bo takie jest najczęściej niedemokratyczne podejmowanie decyzji. Problem powstaje wówczas, gdy w systemach niedemokratycznych podejmowane są błędne decyzje lub niekorzystne dla ogółu społeczeństwa. Obywatele nie mają możliwości wymiany złych administratorów w sposób zgodny z obowiązującym prawem. Co więcej, efektywna administracja potrafi utrzymać i przedłużyć życie takich niedemokratycznych organizacji.

Statystycznie jednak większość najwyżej rozwiniętych państw ma ustrój demokratyczny. Demokracja nie jest tylko hasłem, ale ustrojem o konkretnych cechach. ONZ ustaliła następujące warunki, które muszą być spełnione, aby ustrój mógł być uznany za demokratyczny. Są nimi między innymi promowanie pluralizmu, ochrona i przestrzeganie praw człowieka, rozwijanie i utrzymywanie systemu wyborczego, wzmacnianie demokracji przez promocję stałego rozwoju oraz rozszerzenie w społeczeństwach solidarności i współdziałania. Ale ONZ uważa, że podstawowym warunkiem jest tworzenie i rozwijanie prawnych ram i niezbędnych mechanizmów dla powstania i rozwoju *good governance*².

Good governance jest więc jednym z warunków powstania i rozwoju demokracji. Aby efektywna administracja mogła stać się *good governance* to oprócz swej sprawności musi również być demokratycznym *governance*. Używamy terminu demokratyczne *governance*, a nie administracja demokratyczna, ponieważ mogłoby to być rozumiane jako administrowanie w strukturach demokratycznych, a to nie

² Reading ONZ A/RES/55/96.

jest to samo. Większość instytucji administracyjnych ma strukturę hierarchiczną, czyli niedemokratyczną, chociaż działa w ustroju demokratycznym.

ONZ w 2004 roku przedstawiła koncepcję demokratycznego *governance* dla rozwoju społecznego. Są nimi administracje, które: przestrzegają praw człowieka i podstawowych wolności, tak aby ludzie mogli żyć godnie; umożliwiają ludziom wpływanie na podejmowanie decyzji, które ich dotyczą; zdają rachunek ze swej działalności przed społeczeństwem, a nie tylko przed wyższymi instytucjami; umożliwiają uczestniczenie w społecznym współdziałaniu, a nie tylko w ramach administracji; dążą do zrównania rzeczywistego udziału kobiet w społeczeństwie; znoszą wszelkie dyskryminacje, również religijne; biorą pod uwagę w bieżącym administrowaniu potrzeby wszystkich pokoleń; biorą pod uwagę potrzeby i aspiracje wszystkich ludzi w ustalaniu polityki gospodarczej; dążą w sposób demokratyczny do rozwoju społecznego; przestrzegają praw człowieka, wolności i godności ludzi, w których obywatele mają wpływ na decyzje, które ich dotyczą; zdają sprawozdanie ze swej działalności³.

Powyższe zasady wyraźnie wskazują, że obywatele nie tylko mają jakiś wpływ na administrujących, ale że mają prawo do uzyskiwania sprawozdania z ich działalności. Mają prawo żądać odpowiedzi na zadane pytania i domagać się sankcji za nie wywiązywanie się z tych obowiązków. Obowiązek odpowiedzi na pytania rozszerza się współcześnie na organizacje gospodarcze, polityczne i społeczne, które mają coraz większy wpływ na różnorodne sprawy publiczne.

Z perspektywy nauki o administracji analizy nie wykazują jednoznacznej zależności między rodzajem ustroju politycznego, a jakością administracji. Ustrój demokratyczny umożliwia obywatelom normalną wymianę nieefektywnej lub skorumpowanej administracji, co wszędzie może mieć miejsce. Obywatele mają też możliwość przedłużenia administrowania, które jest efektywne i skuteczne wbrew interesom pewnych ośrodków, co również często ma miejsce. Zapewnia to najczęściej średnią jakość administrowania w długim okresie czasu.

³ UNDP, Human Development Report 2002.

Z drugiej strony w ustrojach niedemokratycznych zdarza się, że administrujący osiągają najwyższą jakość. Problem powstaje jednak wówczas, gdy nie osiągająca zadawalającej jakości władza i administracja państwowa nie mogą być zmienione w sposób zgodny z prawem. Koszty błędnych decyzji są długotrwałe i ponoszą je nierzadko następne pokolenia.

Ustrój demokratyczny wymusza na administrujących liczenie się ze społeczeństwem, wysłuchiwanie słów krytyki, gdyż bezpośrednio lub pośrednio muszą poddać się okresowej weryfikacji wyborczej. Należy też pamiętać, że kompromisowy charakter demokracji uniemożliwia często podjęcie dobrych, ale niepopularnych decyzji. Każda decyzja narusza czyjś interes. Jeżeli jest to interes grup o silnych wpływach, to wykorzystując pokojowy charakter demokracji mogą wpływać na nastroje społeczne i w konsekwencji na wyniki wyborów. Taka sytuacja jest oczywiście niemożliwa w ustrojach autorytarnych, gdzie opozycja i jej opinie nie liczą się. Widać więc, że demokracja nie jest warunkiem wystarczającym dla wysokiej i dobrej jakości administrowania. Złe administrowanie może i występuje w systemach demokratycznych.

Połączenie dobrej administracji z demokratycznym *governance* gwarantuje administrowanie w interesie społecznym. Może to być osiągnięte dlatego, że: instytucje publiczne wypełniają nałożone na nie zadania dzięki udziałowi obywateli; konsensus społeczny utrwala i stabilizuje system instytucji państwowych; sprzeczności są rozwiązywane pokojowo; a gospodarka ma stabilne warunki rozwoju. Natomiast jeżeli administracja jest zła, a ustrój niedemokratyczny to skutkiem może być wzrost skali ubóstwa wskutek marnotrawstwa zasobów i korupcji oraz chroniczny deficyt w finansach państwa⁴.

Jeżeli chodzi o postęp społeczny to zależy on od rozwoju gospodarczego, który z kolei umożliwia wzrost jakości życia, a ta zależy od dochodów jednostek. Przejawia się on również w takich celach jak: lepsza edukacja i stan zdrowia obywateli, czystsze środowisko, rów-

⁴ USAID, Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity.

ność szans, większa wolność i bogatsze życie kulturalne obywateli. Osiągnięcie tych i wielu innych celów zależy od wielkości produktu krajowego, ale jego wzrost wcale nie gwarantuje powyższych osiągnięć, co wyraźnie pokazują badania Banku Światowego. Rozwój gospodarczy nie przemienia się automatycznie w większe dochody poszczególnych obywateli, bo faktem jest, że w ostatnich kilkunastu latach dochód na jednego mieszkańca zmniejszył się w ponad sześćdziesięciu krajach. Konkluzją w takiej sytuacji jest stwierdzenie w raporcie ONZ, że ludzie nie mogą być zredukowani jedynie do wymiaru ekonomicznych stworów⁵.

Zapewnienie trwałego rozwoju społecznego zależy nie tylko od wzrostu gospodarczego, ale również od całego środowiska społecznego, kulturalnego, politycznego i administracyjnego. Rozwój gospodarczy ma być środkiem, a nie celem dla samego siebie. Dlatego też Milenijne Cele Rozwoju ustalone przez ONZ są skierowane na rozwój społeczny, a nie gospodarczy, oraz bardziej na równość, niż na efektywność. Z kolei Bank Światowy w swoich analizach akcentuje zmiany jakościowe, jako podstawowy wskaźnik rozwoju gospodarczego. Uznając dochody na jednego mieszkańca i akcentując średnie warunki życia w społeczeństwie jako podstawę wskazuje, że rozwój musi sięgać dalej niż średnie dochody, aż do zmniejszenia ubóstwa, większej równości, postępu w edukacji, poprawy zdrowia oraz ochrony środowiska⁶.

W ten sposób dochodzimy do postawienia następującego problemu: czy jest związek między jakością administracji jako *governance*, a rozwojem gospodarczym, jaki jest kierunek tej zależności oraz czy jest pozytywny czy negatywny. Wcześniejsze analizy statystyczne wskazywały, że istnieje taki związek, w szczególności między wzrostem wolności, a wzrostem gospodarczym. Współczesne badania nie pokazują tego tak wyraźnie. Uważa się natomiast, że podstawowe znaczenie ma jakość kapitału ludzkiego. Z kolei Rządowa Agencja do

⁵ The Human Development Report 1990, Oxford University Press 1999.

⁶ The World Bank, World Development Report 2003.

Spraw Rozwoju w USA wskazuje, że demokratyczne *governance* jest samodzielnym czynnikiem zwiększającym wzrost gospodarczy.

Ostatnie analizy pokazują, że rozwój gospodarczy jest tworzony przez politykę gospodarczą w *good governance*, a więc również przez jakość administrowania. Analiza osiągnięć gospodarczych krajów, które przeszły transformacje ustrojową w Europie środkowo-wschodniej potwierdza, że wzrost gospodarczy jest następstwem zmian demokratycznych. Ale porównanie Rosji z Chinami, które nie są krajem demokratycznym pokazuje coś innego. A mianowicie, że do rozwoju gospodarczego bardziej przyczynia się stabilność i zaufanie do państwa, niż wzrost swobód i demokracji. Jest to również wynik jakości administrowania.

Głębsze analizy statystyczne pokazują, że to jakość instytucji czyli *good governance* jest podstawowym czynnikiem postępu gospodarczego. Sam ustrój demokratyczny nie daje gwarancji wzrostu bez dobrej jakości administracji. Również kraje niedemokratyczne bez dobrej administracji nie zapewniają rozwoju gospodarczego. Natomiast kraje z *good governance* osiągają postęp czego przykładem jest rozwój niektórych krajów południowo-wschodniej Azji. Sam wzrost gospodarczy jakiegoś kraju nie gwarantuje zmniejszenia ubóstwa lub rozwiązania innych problemów społecznych. Wprost przeciwnie, może być osiągnięty właśnie dzięki ograniczeniu rozwoju społecznego, wzrostowi bezrobocia, większej nierówności, osłabieniu demokracji, degradacji środowiska, oraz marnotrawstwu zasobów niezbędnych następnym pokoleniom⁷.

Związek między *good governance*, a przestrzeganiem praw człowieka jest najbardziej wyraźny. Jest on dwukierunkowy. Choć są to różne koncepcje, to w praktyce jedna bez drugiej nie mogą zaistnieć. *Good governance* nie może istnieć bez zagwarantowania praw politycznych. Demokrację tworzą ludzie, ale nie mogą w niej uczestniczyć bez możliwości swobodnych wypowiedzi i obawy o negatywne konsekwencje. Możemy uczestniczyć w *good governance* nie przez zapisywanie się do niego, lecz przez nieskrępowane wyrażanie poglą-

⁷ Governance, Democracy and Economic Development, The World Bank 2004.

dów, swobodne uczestniczenie w głosowaniu i partycypowanie w administrowaniu.

Good governance nie może powstać i rozwijać się bez podaży i popytu dobrych administratorów, odpowiednio wykształconych, zdrowych i żyjących na odpowiednim poziomie. Z kolei jest to wynikiem realizacji podstawowych praw człowieka w zakresie wykształcenia, opieki zdrowotnej i warunków godnego życia. Należałoby to napisać dużymi literami, że nie może być *good governance* bez dobrych administratorów i że nie znajdziemy ich dla administracji publicznej bez zagwarantowania im podstawowych praw ekonomicznych, czyli bez odpowiednio wysokiej płacy. Jest to oczywiste wszędzie, z wyjątkiem administracji publicznej w Polsce. Sprawni urzędnicy starają się żyć w godnych warunkach materialnych. Nie można wymagać absolutnej uczciwości bez zapewnienia przyzwoitej płacy. W takiej sytuacji mamy do czynienia albo z korupcją, albo z niską efektywnością. Prowadzi to do błędnego koła, w którym z powodu niskiej efektywności zatrudniamy więcej pracowników, którym relatywnie w całości płacimy jeszcze więcej.

Ekonomiczne prawa człowieka nie wyrażają się tylko w dążeniu do lepszych warunków życia, ale i pracy. W bogatych państwach administracja publiczna jest skuteczniejsza i efektywniejsza. Trudno powiedzieć co jest pierwsze: czy dobra administracja przyczynia się do bogactwa kraju, czy też bogate państwa stać na opłacanie dobrej administracji. Wydaje się, że ta zależność jest dwustronna.

Good governance jest przede wszystkim mechanizmem do realizacji celów społecznych. Prawo ludzi w zakresie bezpieczeństwa, wolności i własności nie może być naruszane przez administrację w imię jakiś wyższych celów, gdyż w *good governance* nie ma wyższych wartości od potrzeb ludzi. W *good governance* nie mówimy już o ochronie jednostek przed władzą państwową, ale o zajmowaniu się problemami obywateli przy ich bezpośrednim lub pośrednim uczestnictwie. Jest to jakościowa różnica, która jest wynikiem przestrzegania praw człowieka dla człowieka.

Spółeczeństwo obywatelskie realizuje się poprzez udział ludzi w administrowaniu swoich problemów oraz uczestniczeniem w róż-

nych społecznościach. Nie można wymagać i liczyć na udział w administrowaniu osób, które są niewykształcone, biedne, bezdomne, głodne i bezrobotne. Osoby w takiej sytuacji są pomijane w realizacji polityki gospodarczej, kulturalnej i prawnej. *Good governance* nie może realnie zaistnieć jeżeli administrujący nie będą odpowiedzialni za ich los i warunki życia.

Chociaż istnieje problem czy to dobra administracja umożliwi trwały rozwój gospodarczy, czy też rozwój gospodarczy jest warunkiem powstania i rozwoju *good governance* to tak czy inaczej, brak jednego lub drugiego, uniemożliwia wykonywanie praw człowieka z powodu braku zasobów ekonomicznych i odpowiednich instytucji. Z kolei, jeżeli prawa człowieka nie są przestrzegane to nie może być przejrzystych i odpowiedzialnych przed społeczeństwem instytucji administracyjnych, co z kolei jest warunkiem *good governance*. *Good governance* i prawa człowieka nie są tym samym, ale wyraźnie widać, że ich rozwój jest współzależny⁸.

Łącząc powyższe analizy ogólnego rozwoju społecznego można stwierdzić, że zależy on od demokracji, stanu gospodarki, jakości administrowania i przestrzegania praw człowieka, ale wyraźnie widać, że współcześnie podstawowym czynnikiem jest *good governance*, który tworzy najbardziej odpowiednie instytucje w społeczeństwie. Tak jak jeszcze niedawno mówiono, że to co się liczy najbardziej to gospodarka, to dzisiaj uważa się, że są nimi dobre instytucje w społeczeństwie. Administracja publiczna będąca *good governance* coraz częściej uważana jest za podstawowy czynnik rozwoju społecznego.

Według raportu ONZ z 2002 roku *good governance* może być osiągnięte poprzez wzmocnienie mechanizmów umożliwiających udział i reprezentację obywateli w polityce między innymi przez: poprawne *governance* w partiach politycznych, popieranie udziału mniejszości i kobiet, udoskonalanie systemu wyborczego oraz ograniczenie wpływów finansowych na politykę. Znaczenie ma pogłębienie rozdzielania władzy ustawodawczej, sądowej i wykonawczej oraz tworzenie niezależnych, efektywnych społeczności. Również nie-

⁸ Human Rights – Based Programming, UNFPA, Nowy Jork 2006.

zbędne jest zwiększenie decentralizacji na rzecz instytucji lokalnych. Także rozwijanie wolnych i niezależnych mediów⁹.

Good governance jest najnowszą koncepcją osiągnięcia rozwoju społecznego poprzez rozwój gospodarczy, polityczny i kulturowy. Konkretnie rozwiązania muszą być osadzone w kulturze poszczególnych krajów. Jest to szczególnie ważne, gdyż nie ma żadnych jednolitych wzorców i najtrudniej jest zmieniać kulturę spośród wszystkich składników życia społecznego. Demokracja jest różnie rozumiana w różnych kulturach i zależy to nie tylko od etapu rozwoju gospodarczego, ale od struktur i wartości społecznych. Dlatego też nie należy, bo nie da się opracować jakiegoś jednego modelu *good governance*, który byłby najlepszy dla wszystkich krajów. Najlepszą drogą jego powstania i rozwoju jest oddolne jego tworzenie z inspiracji najważniejszych ośrodków gospodarczych, politycznych i kulturowych danego kraju.

W praktycznym podejściu przez zasady będziemy rozumieli to, co przestrzegamy w życiu tak osobistym jak i zawodowym. Nie to co uważamy za słuszne i dobre, co chcielibyśmy osiągnąć, co ma dla nas znaczenie lub wartość, ale to, co faktycznie czynimy przestrzegając mniej lub bardziej świadomie pewnych zasad. Jest to bardzo ważne rozróżnienie między politycznymi programami, a rzeczywistym administrowaniem wyrażającym się w konkretnych wynikach (wyjściach). Zasady administrowania nie tyle ukierunkowują administrowanie, ale pomagają ocenić czy konkretne działania są lub nie są zgodne z przyjętymi lub uznawanymi normami zachowaniami. Są one więc bardziej kryteriami oceny niż samymi wartościami.

Zasady te są bardziej normami opisowymi, które określają, co administrowani robią dla rozwiązywania ich problemów publicznych, a nie normami nakazowymi, które wartościują czy to co robią jest dobre czy złe. Są to kryteria tego czy w danym miejscu i czasie istnieje *good governance*, a nie czy jest ono dobre lub złe.

Przedstawione poniżej zasady *good governance* są zbieżne ze standardami usług publicznych, które zostały opracowane przez *The Independent Commission on Good Governance In Public Service*

⁹ Human Development Report 2002.

w Wielkiej Brytanii¹⁰. Różnica dotyczy właśnie ujęcia przez nas *good governance* jako faktu społecznego a nie programu jego tworzenia.

Brak możliwości uczestniczenia w administrowaniu rządów prawa, przejrzystości, odpowiedzialności i reagowania, równości, efektywności i skuteczności oraz strategii oznacza, że *good governance* nie istnieje. Czym innym jest istnienie potrzeb i zalet *good governance* oraz postulowanie jego określonych standardów.

Poniżej wymieniam zasady, które określają istnienie *good governance*:

1. Zasada przemieniania zadań w rezultaty. Istotą *governance* jest świadczenie obywatelom usług w sposób efektywny, skuteczny i etyczny. Przykładem różnicy między zadaniami, a rezultatami, jako wyjściami systemu administracyjnego, jest na przykład to, że w szkolnictwie publicznym nie chodzi tylko o to, aby młodzież chodziła do szkoły, ale o to, aby czegoś konkretnego się nauczyła. Każda instytucja administracyjna wykonuje określone zadania, ale istotne jest, aby były realizowane w odpowiedniej ilości i jakości. Usługi te muszą mieć odpowiednią wartość publiczną (*public value*), gdyż są wykonywane za publiczne pieniądze. Zdrowie społeczeństwa, poziom wykształcenia i porządek społeczny mają wartość nie tylko dlatego, że są pożądane przez obywateli, ale i dlatego też że płacą oni za to swoimi podatkami.

Zasada koncentrowania się nie tylko na celach, ale i rezultatach dla obywateli może być realizowana przez:

a) **Jasne określenie celów instytucji i konkretnych wyników, jakie otrzymują obywatele.** O ile cele zawsze odnoszą się do przyszłości to wyniki (jako wyjścia) są tym, co rzeczywiście w konkretnym miejscu i czasie otrzymują obywatele. Jeżeli zadania nie są jasne, to trudno oczekiwać konkretnych rezultatów. Same cele muszą być na tyle konkretne, aby można było planować ich osiągnięcie, a obywatele mogli wiedzieć czego mogą oczekiwać. Ponadto cele muszą być na tyle wyraźne, aby można było ocenić działalność instytucji w zakresie stopnia ich realizacji.

¹⁰ The Good Governance Standard for Public Services, Londyn 2004.

Cele instytucji muszą być powszechnie znane i akceptowane tak przez administrujących jak i przez administrowanych. Ich przyjęcie nie musi być pełne i powszechne, ale jeżeli zostały ustalone w sposób demokratyczny to są przyjmowane jako wola większości, której należy się podporządkować.

b) **Ustalenie kryteriów oceny jakości usług.** O ile ustalenie ilości usług jest łatwe, to ustalenie ich jakości jest trudniejsze. Najtrudniej jest ocenić usługi, które administracja świadczy pośrednio dla obywateli lub innych instytucji. Najgorszym sposobem jest ocenianie ich według ilości wydanych środków finansowych bez odniesienia do efektów.

Jakość świadczonych usług pomimo trudności musi być oceniana i to przez samych administrowanych. W gospodarce konsumenci mogą to robić bez trudności i mają możliwość wyboru usługodawców. Mogą przede wszystkim żądać zwrotu swoich pieniędzy. W administracji jest to niemożliwe. Administracja najczęściej jest monopolistą w świadczeniu pewnych usług. Ponadto nie ma w niej tylu bodźców finansowych co w gospodarce.

W *good governance* administrujący sami przede wszystkim powinni zabiegać o jakość otrzymywanych usług. W tym właśnie wyraża się dojrzałość obywateli do uczestniczenia w *good governance*. Muszą wysłuchiwać opinii usługodawców, ale sami muszą znać własne potrzeby i możliwość ich zaspokajania.

c) **Określenie jakości usług odpowiednio do możliwości.** W tym zakresie nie chodzi o najwyższą jakość, ale ich adekwatność do środków finansowych przeznaczanych na świadczenia. Miarą więc nie jest stosunek jakości usług do potrzeb, ale ich jakość względem rzeczywistych możliwości świadczenia usług. W *good governance* obywatele częściej mają możliwość wyboru między świadczeniami publicznymi, a prywatnymi. Muszą wiedzieć, że publiczne świadczenie usług jest ograniczone przez budżet, a więc pośrednio przez ich własny portfel. Działalność administracji prawie w całości jest finansowana z opłat i podatków płaconych przez obywateli. *Good governance* nakazuje ich oszczędne i wydajne wykorzystywanie. Obywatele i podatnicy mają prawo oceniać efektywność, skuteczność i ekonomiczność wy-

dawania pieniędzy publicznych. Jednym ze sposobów jest porównywanie świadczeń publicznych do podobnych usług, wykonywanych przez inne organizacje w różnych krajach i instytucjach niepublicznych.

W *good governance* musi to robić administracja, a społeczeństwo ma prawo znać tego wyniki.

2. Zasada dokładnego określania funkcji i obowiązków. *Good governance* wymaga jasnego określania funkcji administracyjnych instytucji i ich części oraz obowiązków i odpowiedzialności każdego z ich członków, oraz działań zgodnych z nimi. Każdy musi znać swoje obowiązki i odpowiadające im uprawnienia innych członków organizacji, gdyż jest to podstawą struktury całej organizacji. Jasne określenie obowiązków i odpowiedzialności umożliwia zrozumienie i poznanie działania organizacji przez interesariuszy oraz załatwianie spraw przez strony.

Przestrzeganie tej zasady wymaga wykonywania następujących działań:

a) **Dokładnego określenia funkcji najwyższego kierownictwa w instytucji.** Jest ono powoływane lub wybierane do zarządzania i kontroli świadczonych przez instytucje usług. Do ich podstawowych funkcji zalicza się: ustalenie organizacyjnej strategii i celów, ich połączenie z zadaniami wykonawczymi, zapewnienie zdawania sprawozdań przed społeczeństwem ze swej działalności oraz zapewnienie zarządzania instytucjami w sposób przewidywalny i zintegrowany. Powyższe zadania wykraczają poza normalne funkcje kierownicze i są właściwe dla *good governance*. Funkcje te powinny być określone, wyjaśnione i przypisane konkretnym stanowiskom w formie przynajmniej wewnętrznego dokumentu np. regulaminu pracy. A społeczeństwo ma prawo znać jego treść.

b) **Określenia odpowiedzialności na niższych stanowiskach, które są możliwe do egzekwowania.** Najwyższe kierownictwo ponosi odpowiedzialność za całą instytucję. Ale ich całościowa odpowiedzialność musi być skonkretyzowana na niższych stanowiskach. Każdy w organizacji musi wiedzieć za co odpowiada. To rozdzielenie odpowiedzialności nie powinno być tożsame z współodpowiedzialno-

ścią lub odpowiedzialnością grupową ponieważ w praktyce nikt za nic nie będzie odpowiadał. Odpowiadają ludzie, a nie stanowiska.

c) Wyraźnego określenia relacji administrujących ze społeczeństwem. Zadaniem najwyższego kierownictwa jest określenie istoty ich stosunków ze społeczeństwem. Jest nią działanie w interesie społecznym i zdawanie sprawozdań ze swej działalności społeczeństwu, a nie tylko instancjom wyższym. Jasność w tym zakresie przyczynia się do zrozumienia ich odpowiedzialności i granic dobrego administrowania. Jest to szczególnie ważne w administrowaniu w formie partnerstwa z organizacjami niepublicznymi. Administrujący nie mogą w takiej sytuacji reprezentować interesów własnej organizacji lecz interes publiczny.

Wybieranie lub mianowanie administrujących ma wpływ na ich relacje ze społeczeństwem. Wybór zwiększa ich odpowiedzialność za reprezentowanie interesów wyborców. Z kolei mianowanie lub powoływanie wiąże się z ich przeszłością i doświadczeniem, które zawsze mają charakter osobisty. Ich spojrzenie na sprawę będzie również miało charakter szczególny w sprawach politycznych, gospodarczych i kulturowych.

3. Zasada promocji wartości administracyjnych poprzez ich przykładowe przestrzeganie. Zasada ta nie jest tożsama z zasadą przestrzegania prawa. To co prawo wymaga jest obowiązkiem, a wartości to nie obowiązki. Duch i etos dobrego administrowania wyrażane są w wartościach, które są realizowane poprzez ich uznawanie.

Przestrzeganie wartości przez najwyższe kierownictwo i pozostałych pracowników jest ich najlepszą promocją. Odpowiedzialne za to jest przede wszystkim najwyższe kierownictwo, które powinno samo świecić przykładem. Uniemożliwia im to stanie ponad przepisami, które często sami ustalają, gdyż wartości są ponad nimi. W praktyce administracja jest oceniana poprzez indywidualne zachowania poszczególnych jej członków. One to decydują o jej reputacji i nie mogą być traktowane jako wyjątki od reguły.

Najwyższe kierownictwo ustala jasne standardy w zachowaniach, których oczekuje od administrujących. Powinny one zawierać: regularne i aktywne uczestniczenie w demokratycznym podejmowaniu

decyzji; zasięganie informacji i przygotowywanie się do podejmowania decyzji; utrzymywanie kontaktów z bezpośrednim otoczeniem ich instytucji; dobrowolne i aktywne angażowanie się w życie społeczne. Specyficzność *good governance* w tym zakresie wyraża się w traktowaniu aktywnego uczestniczenia w podejmowaniu decyzji jako obowiązku, a nie przywileju.

4. Zasada dobrego poinformowania. Podejmowanie decyzji w administracji jest skomplikowane. Konkretyzują one cele i strategie instytucji. Dlatego też podejmujący je administratorzy muszą być dobrze poinformowani w każdej sprawie. Zdawanie się na szczęście lub utrwalone schematy jest w *good governance* niedopuszczalne. Jeżeli istotą administrowania jest przetwarzanie informacji w decyzje, to przede wszystkim musimy je mieć i znać.

Posiadanie i korzystanie z wysokiej jakości informacji i opinii znacząco obniża ryzyko błędnych i nieskutecznych decyzji. Tam gdzie to jest potrzebne i możliwe należy korzystać z ekspertyz fachowców. W decyzjach w sprawach trudnych i skomplikowanych powinni oni nawet uczestniczyć w podejmowaniu decyzji.

Jakość i rodzaj informacji ma podstawowe znaczenie. Informacje błędne są gorsze od ich braku. Z braku informacji kierujemy się intuicją, wcześniejszym doświadczeniem i najczęściej wciąż staramy się je uzyskać. Kiedy informacje są błędne nieświadomie opieramy się na nich i zmierzamy w złym kierunku.

Informacje muszą być dostosowane do poszczególnych stanowisk. Powinny być bardziej szczegółowe dla stanowisk niższych w hierarchii i ogólniejsze dla stanowisk wyższych. Bycie dobrze poinformowanym nie dokonuje się samo. Trudno powiedzieć czy nadmiar informacji jest gorszy czy ich niedostatek. Musi to być przedmiotem zarządzania informacjami, bo tylko wówczas mogą one trafić do odpowiednich stanowisk względem konkretnych decyzji. Administrujący powinni również mieć możliwość korzystania z opinii fachowców w szczególności w sprawach technicznych, prawnych i finansowych.

Dobre informacje kosztują. Również ich zbieranie, magazynowanie i zapoznawanie się z nimi wymaga przeznaczenia odpowiednich środków finansowych. W tej sytuacji szczególnie kierownictwo naj-

wyższe nie powinno żądać wszelkich informacji, gdyż i tak nie będzie miało czasu na zapoznanie się z nimi.

5. Zasada przejrzystości w podejmowaniu decyzji. Administrowanie jest korzystaniem z publicznych zasobów, dlatego musi być przejrzyste, aby można było ocenić czy jest ono legalne i efektywne. Ponadto musi być możliwość sprawdzania przez administrowanych czy zadeklarowana polityka jest wprowadzana w życie w sposób właściwy i skuteczny. Przestrzeganie formalnych zasad podejmowania decyzji powinno gwarantować ich przejrzystość. Różne organizacje mają różne procedury podejmowania i ogłaszania decyzji. Jeżeli ich jawność jest wymagana przez obowiązujące prawo, to nie ma w tym zakresie żadnego problemu. Również nie mamy wyboru jeżeli prawo zakazuje ujawniania pewnych decyzji. Prawa trzeba przestrzegać.

Problem jest wtedy, gdy to nie jest wyraźnie określone. *Good governance* wymaga udostępnienia wszystkich informacji, które nie są wyraźnie zastrzeżone. Brak informacji może być często gorszy od skutków jej ujawnienia.

Przejrzyste podejmowanie decyzji przyczynia się do lepszego ich zrozumienia przez pracowników, interesariuszy i ogół społeczeństwa. To z kolei ułatwia ich wprowadzanie w życie. Umożliwia również ich ocenianie.

Zasada przejrzystego podejmowania decyzji powinna dotyczyć również sposobu delegowania uprawnień do ich podejmowania. *Good governance* wymaga, aby wyższe kierownictwo z jednej strony nie zajmowało się decyzjami zbyt konkretnymi, a z drugiej strony nie traciło ich ze swego pola wiedzy. Jawne powinny być również informacje o możliwym konflikcie interesu publicznego z prywatnym interesem decydentów.

6. Zasada zarządzania ryzykiem. Jediną pewnością co do planowanych działań jest ich niepewność. Ale ta niepewność może być różna. Możliwe jest mierzenie jej prawdopodobieństwa. Administrujący nie mogą być zaskoczeni nieprzewidzianymi zdarzeniami. W *good governance* należy brać pod uwagę wszystkie możliwości i być do nich w jakiś sposób przygotowanym.

Ryzyko to może być spowodowane przez czynniki wewnętrzne lub zewnętrzne względem instytucji. Zamiast dążyć do braku ryzyka, czego nie da się zrobić, należy nim zarządzać. Tak powinno być w *good governance*.

Zarządzanie ryzykiem jest planowanym i systematycznym podejściem do ustalania wszystkich możliwych sytuacji. Osiąga się to poprzez szacowanie prawdopodobieństwa ich występowania i przygotowywanie skutecznych środków zaradczych. Chodzi więc nie o samo rozwiązanie zaistniałego problemu, ale o przygotowanie się do prawdopodobnych zagrożeń.

Zarządzanie ryzykiem w *good governance* jest stałym działaniem, a nie podejmowaniem go w przypadku wystąpienia zagrożenia. Jest to również działanie z zakresu odpowiedzialności za ogólny porządek i bezpieczeństwo obywateli.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem w *good governance* powinno polegać na: ustalaniu procedur awaryjnych dla wszystkich części organizacji; ciągłym sprawdzaniu ich przydatności w szybko zmieniającej się rzeczywistości; upewnianiu się co do ich jakości i skuteczności; monitorowaniu przez najwyższe kierownictwo czynności sprawdzających; dostosowaniu do nich przepisów i regulaminów; uaktualnianiu i weryfikowaniu posiadanych i otrzymywanych informacji.

Zarządzanie ryzykiem w *good governance* dotyczy nie tylko przyszłowiowego pożaru lub powodzi, ale innych sytuacji, które mogą mieć wpływ na instytucję i życie społeczne. I tak dotyczy ono: sprawdzania sprawozdań finansowych pod względem wiarygodności i dokładności; zarządzania zasobami finansowymi pod względem skuteczności i bezpieczeństwa; sprawdzania czy inne zasoby, w tym ludzkie, są właściwie chronione.

Wykonywanie zarządzania ryzykiem w *good governance* oznacza przynajmniej utworzenie stanowisk odpowiedzialnych za: ocenianie możliwych skutków zagrożeń dla instytucji; przyjęcie i inicjowanie właściwych reakcji na zagrożenia; nadzorowanie gotowości reagowania na zagrożenia przez różne części instytucji; informowanie społeczeństwa o możliwych zagrożeniach i planowanych sposobach prze-

ciwdziałania i reakcji na nie; przypominanie najwyższemu kierownictwu o odpowiedzialności za zagrożenia i potrzebie reagowania na nie.

7. Zasada rozwijania potencjału i umiejętności administrujących. Podstawowym składnikiem systemów administracyjnych są ludzie zdolni do efektywnego kierowania nimi i wykonywania zadań. Ich umiejętności muszą być odpowiednie do sytuacji, w której administracja działa. Osoby takie powinny pochodzić z różnych środowisk, mieć różne wykształcenie oraz mieć odpowiednie doświadczenie. Ich przydatność musi być odpowiednia do społeczności, w której będą pracować. Ma to bezpośredni wpływ na jej zaufanie do administrujących. Jakość administrowania będzie również zależała od ciągłej wymiany niektórych administratorów przy utrzymaniu ogólnej stabilności zatrudnienia.

Potencjał osobowy administrujących w *good governance* zależy od następujących działań:

a) **Samooceny najwyższego kierownictwa.** W pierwszej kolejności należy upewnić się, czy osoby z najwyższego kierownictwa instytucji, niezależnie czy pochodzą z wyboru, powołania czy mianowania, same mają odpowiednią wiedzę, umiejętności, doświadczenie. Obowiązki i odpowiedzialność na stanowiskach w administracji są bardzo rozległe i prawie zawsze poddawane są krytyce społecznej. Dlatego też najpierw należy upewnić się czy w ogóle mają oni osobiste możliwości podołania takim wyzwaniom, czy też im się to tylko udaje.

b) **Rozwijania umiejętności i ocenianie pracy jednostek i grup administrujących.** Do dobrego administrowania potrzebne są zarówno umiejętności jak i wiedza. Doświadczenie nabywane wraz z długością zatrudnienia jest niewystarczające. Tacy pracownicy często wpadają w rutynę. Ciągłe zmieniające się metody i techniki administrowania wymagają nowych umiejętności. Najprostszymi przykładami jest umiejętność obsługi komputerów, prowadzenia samochodu lub znajomości języków obcych.

Wiedza również ulega ciągłym zmianom. Nikt nie jest w stanie poznać wszystkich przepisów prawa lub innych podstawowych informacji. Chodzi oto, aby wiedzieć, jakiej wiedzy potrzebujemy i gdzie

ją szukać. Prawdziwą sztuką jest umiejętność zapominania starych nawyków i niepotrzebnych informacji.

Systematyczna okresowa ocena pracy ułatwia przełożonym śledzenie nie tylko aktualnych wyników, ale również postęp w tym zakresie. Jeżeli pracownicy są odpowiednio motywowani to mogą rozwijać się pomimo wieku i dzięki doświadczeniu połączonemu z nową wiedzą i umiejętnościami. Nikt w administracji nie pracuje pojedynczo, ale w grupach. Zespołowa ocena może być dodatkową motywacją dla jednostek ze strony pozostałych członków grupy. Jeżeli większość w nich rozwija się to najczęściej pociąga za sobą pozostałych. Wyraźnie na tle innych widać tych, którzy odstają i sami skazują się na odrzucenie z organizacji.

c) **Równowagi między zmianą, a kontynuowaniem.** Należy wyraźnie zaznaczyć, że mówiąc o potrzebie rozwoju nie mamy na myśli zmiany dla samej zmiany. Postęp oznacza zmianę ze względu na nasze potrzeby. Zostało to omówione wcześniej w związku z homeostazą dynamiczną.

Przeszłość organizacji jest kopalnią wiedzy i doświadczenia. Szczególnie dobra przeszłość jest ważnym walorem w administrowaniu. Daje ona dobrą pozycję instytucji w społeczeństwie i pozwala jej przetrwać jakies niepowodzenia. Trudniej jest zdobyć dobrą reputację niż ją stracić.

Ale nie można bazować jedynie na przeszłości. Zmiana wokół organizacji jest od niej w zasadzie niezależna. Nie dostosowanie się do niej unicestwiło wiele wcześniej silnych, sprawnych i efektywnych organizacji.

Wewnętrzne odmładzanie organizacji jest potrzebne, aby nie powstały i nie utrwały się jednakowe schematy myślenia i działania. Nowi pracownicy zawsze mają trudny okres w dostosowaniu się lub w próbach zmiany. Już pięć tysięcy lat temu napisano na papirusach, że świat musi zginąć, gdyż młodzi nie słuchają starszych. Świat nie tylko nie zginął, ale nawet rozwinął się.

Sposobem na zapewnienie zmiany jest kadencyjność w pełnieniu stanowisk, czyli określony czas ich pełnienia lub ilość kadencji. Również zatrudnianie na czas określony może bardziej wpływać na pra-

owników do dostosowywania się do zmian. Również system płacy ma tu duże znaczenie.

8. Zasada współpracy i zdawania sprawozdań społeczeństwu. Administrujący odpowiadają w różny sposób przed społeczeństwem oraz innymi instytucjami, które mają wpływ na ich działalność. Odpowiedzialność w *good governance* wyróżnia się tym, że musi opierać się na wzajemnym powiązaniu i dialogu ze społeczeństwem. Systematyczna realizacja takiej odpowiedzialności dotyczy konkretnych wyników (wyjść) administrowania.

Zdawanie sprawozdania społeczeństwu nie koncentruje się na działaniach zakończonych, ale dotyczy również dyskusji o planach i działaniach aktualnie prowadzonych. Administrowanie w *good governance* będzie pozytywnie ocenione jeżeli zmierza w dobrym kierunku chociaż nie przynosi widocznych rezultatów. Przyczyny braku skuteczności mogą przecież leżeć poza organizacją. Właściwa współpraca i rozliczanie się z administrowania w *good governance* zależy od:

a) **Formalnych i nieformalnych relacji w administrowaniu.** Stopień sformalizowania administracji może różnić się od rodzaju organizacji. W *good governance* istotny jest dialog, a nie jednostronne działanie. Prawdziwego dialogu nie można sformalizować tak, jak nie można zmusić ludzi do demokracji.

Najwyższe kierownictwo w instytucji powinno mieć świadomość i wyjaśnić wszystkim pracownikom, wobec kogo mają czuć się odpowiedzialni i za co. W gospodarce będzie to rada nadzorcza lub klienci, a w partiach politycznych wyborcy. Natomiast w administracji publicznej może zdarzyć się rozbieżność między odpowiedzialnością przed instancjami wyższymi, a społecznością. Inna będzie odpowiedzialność władz centralnych, a inna lokalnej administracji publicznej. W *good governance* podstawowa odpowiedzialność jest przed społeczeństwem.

b) **Podjęcie aktywnej i zaplanowanej odpowiedzialności przed społecznością.** W *good governance* zdawanie sprawozdania nie jest traktowane jako obowiązek, ale jako normalne partnerskie współdziałanie między administracją publiczną, a społecznością. Odpowiedzialność taka jest głębsza i silniejsza, niż odpowiedzialność organów

wybieralnych przed wyborcami. Chodzi o zdawanie sprawozdania nie tylko z programu wyborczego, ale z tego, co mogło i może być zrobione z korzyścią dla społeczeństwa.

Zdawanie sprawozdania w *good governance* nie jest rozliczaniem się z tego co miało być, ale z tego co jest i może być. Podstawą zdawania sprawozdania w *good governance* jest ciągły dialog. Trudno mówić o dialogu bez wzajemnego zaufania między administrującymi i administrowanymi. Do dialogu nikogo nie można przymusić. Aby dialog trwał i rozwijał się to właśnie instytucja ma go inicjować i podtrzymywać. To może być dziwne stwierdzenie, ale *good governance* jest administrowaniem, w którym administrujący sami dla siebie szukają kłopotów poprzez zachęcanie społeczeństwo do wymagania od nich większej odpowiedzialności. *Good governance* dokonuje się w sytuacji, w której administrujący i administrowani należą do tego samego zbioru usługobiorców administracji. Współcześnie zgodnie z zasadą sprawiedliwości nie ma różnic w korzystaniu z usług administracji publicznej, tak przez administrowanych, jak i osób pracujących w administracji. Dlatego też to sami administrujący są zainteresowani odpowiednią ilością i jakością usług z których też korzystają.

Zdobycie zaufania i zainteresowania społecznego wymaga długiego czasu i dużej pracy. Natomiast utrata może dokonać się bardzo szybko. W tym trzeba widzieć różnicę między normalną odpowiedzialnością, a zdawaniem sprawozdania w ramach *good governance*. Jest to właściwe wykorzystanie sprzężenia zwrotnego, czyli obserwowania reakcji społecznej na działania administrujących i odpowiedniego reagowania na to.

Wszelkie negatywne komentarze, skargi i pretensje nie mogą być traktowane jako działania przeciwko instytucji, ale jako bodźce do zmiany w jej działaniu. Jest to bardzo istotna różnica, w której krytyka nie jest atakiem, ale troską o lepsze funkcjonowanie organizacji. To do administrujących należy uświadomienie społeczeństwu spraw na które mogą mieć wpływ i które mogą być dyskutowane. Muszą też pokazywać te, na które nie mają wpływu lub które do nich nie należą. Chodzi oto, aby dyskusja dotyczyła problemów, które są możliwe do rozwiązania przez daną instytucję. Jeżeli załatwianie pewnych spraw

zostało unormowane prawnie lub nie ma zasobów finansowych na ich realizację, to jasno to musi być powiedziane. Istotą *governance* w pewnych sprawach jest to, czy są one brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji i czy podjęte decyzje ich dotyczą. Instytucja powinna przynajmniej pokazywać, że brane są pod uwagę opinie wszystkich zainteresowanych. Administracja publiczna w *good governance* powinna systematycznie i w miarę szeroko publikować sprawozdania ze swej działalności, obieranych strategii oraz sposobów ich finansowania.

Good governance nie jest tylko koncepcją wynikającą z poglądów filozofów. Istnieje realnie poprzez zachowania swoich członków, czyli administrowanych i administrujących. Nie da się jej zadekretować tak jak nie da się siłą wprowadzić demokracji. Nie może również zaistnieć za zezwoleniem administrujących bez potrzeby administrowanych do samodecydowania, autoekspresji i samookreślenia. Motywacja do samookreślenia przez obywateli jest warunkiem wstępnym. Administrowani muszą czuć potrzebę odpowiedzialności za potrzeby publiczne, a nie pragnienie silnej władzy, która za nich je rozwiąże. W tym wyraża się nowa jakość *good governance* w stosunku do administracji niższej generacji. Autoekspresja to możliwość wypowiedzenia tego co obywatele czują i myślą w sprawach publicznych. To również możliwość znalezienia przez nich wyrazu dla własnych talentów i zdolności. Obywatele nie mogą być podmiotami w życiu publicznym jeżeli sami nie uczestniczą w nim jako podmioty. Samookreślenie oznacza możliwość i potrzebę ustalania i wyrażania tego, kim jesteśmy tak, aby mieć poczucie, że jesteśmy tymi, którymi chcieliśmy być.

ABSTRACT

The essence and principles of *good governance*

Good governance is a conception of public administration of the currently newest generation in the 21st century. Its essence is cooperation of administrators with the administered in establishing and solving public problems. Participation of the administered is the most important because they will

factually finance activities of administration accepted by them. The fact is that quantity of administrative activities demanded by the society increases, while a possibility of financing them decreases. In the article the connection was indicated between *good governance* and democracy, human rights and economic and social development. *Good governance* may only come into being in the fully opened society. There were also presented eight practical principles of implementation and evaluation of progress in realisation of *good governance*. This form of administration may be exclusively implemented by a wide programme of social changes and not only by issuance of adequate legal regulations.