



PROCESY DECYZYJNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM W KONCEPCJI *MULTI-LEVEL GOVERNANCE*

Leszek Cichobłaziński

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Prezentowany artykuł poświęcony jest roli *Local Public Management in the Model of Multi-level Governance*. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obserwowanego aktualnie załamania się *Cohesion Policy* w Unii Europejskiej. Polityka ta odegrała istotną rolę w rozwoju regionalnym nowo przyjętych państw członkowskich Wspólnoty, co miało szczególne znaczenie dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. W artykule zaprezentowano istotę *Multi-level Governance* (MLG) jako nowoczesnego narzędzia zarządzania w zróżnicowanej Unii Europejskiej. Szczególny nacisk położono na miejsce i rolę samorządu terytorialnego w modelu *Multi-level Governance*. Kolejne zagadnienie istotne z punktu widzenia *Public Management* w modelu MLG to proces podejmowania decyzji, tak istotny w kontekście zróżnicowanej Unii Europejskiej, i przejmowania niektórych funkcji państwa narodowego przez innych aktorów, jak na przykład władze lokalne czy organizacje pozarządowe. W obliczu obecnego kryzysu, jaki przeżywa polityka wspólnotowa, rozwój MLG wydaje się szczególnie istotny dla integracji europejskiej i jej spójności gospodarczej i społecznej.

Słowa kluczowe: *New Public Management*, *Multi-level Governance*, zarządzanie w samorządzie terytorialnym

Wprowadzenie

Dzięki reaktywacji w Polsce w 1990 roku samorządu terytorialnego powołano do życia gminę – jako podstawową jednostkę podziału administracyjnego i terytorialnego kraju. Tym samym organy władzy terytorialnej oddzielone zostały od władzy centralnej. Zmiana ta spowodowała decentralizację władzy oraz rozbudzenie postaw obywatelskich społeczności lokalnych, które mogły wziąć odpowiedzialność za losy swoich małych ojczyzn, a samorząd, jako podstawowa jednostka władzy państwowej, mógł pełnić swoje funkcje polegające na realizacji zadań publicznych dzięki posiadaniu własnego mienia, budżetu, jak również własnej administracji¹.

Samorząd jest organizacją – to oczywiste skądinąd twierdzenie powoduje szereg istotnych implikacji. Najważniejsza z nich to potrzeba ujmowania jego funkcjonowania z perspektywy właściwej naukom o zarządzaniu. W odniesieniu do tej specyfiki samorządu terytorialnego zetknąć się można z dwoma różnymi termina-

¹ E. Wojciechowicz, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 7.

mi: „zarządzanie w samorządzie” oraz „zarządzanie samorządem”. Częściej spotkać można pierwsze pojęcie, jednak właściwsze wydaje pojęcie „zarządzanie samorządem”. A to z tego powodu, iż samorząd jako organizacja podlega procesowi zarządzania, podczas gdy pojęcie „zarządzanie w samorządzie” sugerować może, że w ramach samorządu zarządza się poszczególnymi procesami, ale już sam samorząd zarządzaniu nie podlega, co wydaje się sprzeczne z powierzchownym nawet oglądem tej złożonej rzeczywistości społecznej, prawnej i politycznej, jakim jest samorząd. Ponieważ istotą zarządzania jest proces podejmowania decyzji², stał się on głównym przedmiotem niniejszej analizy. Celem opracowania jest ukazanie złożoności procesu podejmowania decyzji w zarządzaniu wielopasmowym w kontekście zarządzania samorządem.

New Public Management

Koncepcja nowego zarządzania publicznego zbliża zarządzanie sferą publiczną do modelu zarządzania przedsiębiorczego³. Chodzi przy tym przede wszystkim o zorientowanie na wyniki, a nie na procedury, jak to ma miejsce w klasycznej biurokracji, oraz na współpracę z innymi podmiotami (prywatnymi i pozarządowymi) i traktowanie obywateli jako klientów. Istotnym elementem *New Public Management* jest także ujmowanie rozwoju lokalnego w aspekcie konkurencji między jednostkami samorządowymi – gminami, miastami, regionami itp.

W tak określoną problematykę nowego zarządzania publicznego wpisuje się integralnie koncepcja zarządzania wielopasmowego, które staje się jednym z jego ważniejszych narzędzi. Jest to model zarządzania administracją, który swe korzenie posiada w polityce wspólnotowej Unii Europejskiej. Zakłada on decentralizację władzy, a co za tym idzie – funkcjonowanie nie tylko hierarchicznych struktur władzy, ale także wertykalnie zorientowanych sieci różnorodnych podmiotów publicznych, posiadających istotny wpływ na podejmowanie decyzji administracyjnych i sprawowanie władzy na różnych poziomach. Oznacza to, że na różnych szczeblach zarządza się wedle różnych reguł i przy udziale różnych podmiotów, tak publicznych, jak i prywatnych. Model ten odnosi się zarówno do władz ponadnarodowych, narodowych, jak i do lokalnych i terytorialnych⁴. Stopień złożoności organizacji, jaką jest Unia Europejska, tempo i głębokość jej przeobrażeń oraz wszechobecność kryzysu, który staje się codziennością, a nie zjawiskiem incydentalnym, sprawiają, że struktury sieciowe zaczynają odgrywać większą rolę niż struktury hierarchiczne, a zasady ich funkcjonowania coraz częściej opierają się na logice wielowartościowej. Działania podmiotów władzy i podmiotów społecznych

² „[...] funkcje zarządzania można traktować jako proces podejmowania decyzji”. W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997, s. 228.

³ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 26.

⁴ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 10-11.

poddane są w takich warunkach permanentnemu procesowi metaregulacji, samoregulacji i refleksyjności⁵.

Powstające w ten sposób napięcia, konflikty, a nawet kryzys – w tym także kryzys tożsamości – sprawiają, że zarządzanie powyższymi strukturami wymaga zastosowania nowych metod, które znacznie odbiegają od klasycznych, weberowskich zasad funkcjonowania biurokracji. Płynność i otwartość procesów zachodzących w dzisiejszej Unii Europejskiej stwarza nie tylko zagrożenia, ale przede wszystkim szanse na wypracowanie nowych metod zarządzania w sferze publicznej, opartego bardziej na rzetelnej analizie istoty zachodzących zmian społecznych i instytucjonalnych, także w aspekcie ontologicznym, niż na ideologii. Jakkolwiek pojęcie zarządzania wielopasmowego dotąd wykorzystywane było głównie do analizy rządzenia na poziomie makroinstytucjonalnym (Unia Europejska oraz zarządzanie państwem) i do tej pory w niewielkim stopniu było odnoszone do płaszczyzny regionalnej i samorządowej, to wydaje się, że niespotykany wcześniej stopień złożoności instytucjonalnej wywołany przez integrację europejską szczególnie predestynuje je do opisu i wyjaśniania działań aktorów społecznych, politycznych i administracyjnych⁶ w tej właśnie sferze.

Zarządzanie wielopasmowe

Pojęcie zarządzania wielopasmowego odnosi się do złożonego układu działań podejmowanych tak w ramach poszczególnych państw, jak i na arenie międzynarodowej, który nazwać można zarządzaniem polityką⁷.

„Zarządzanie polityką jest bowiem dla Unii Europejskiej podstawową materią (treścią) jej funkcjonowania, co, z jednej strony, istotnie odróżnia ten system polityczny od systemów państwowych (których treścią jest osiągnięcie stanu wewnętrznej równowagi poprzez tworzenie ładu politycznego i pokoju społecznego opartych na określonym katalogu wspólnych wartości społecznych oraz mechanizmach redystrybucyjnych), a z drugiej zaś pozwala zdefiniować specyfikę systemu wspólnotowego jako systemu zarządzania zgodnie z ponadnarodowymi regulacjami i zinstytucjonalizowanym przetargiem interesów”⁸.

Głównym problemem zarządzania polityką w Unii Europejskiej jest więc połączenie wewnętrznych regulacji poszczególnych państw z systemem wspólnotowych mechanizmów posiadających charakter ponadnarodowy. W tym kontekście zmienia się treść pojęcia „polityka” – z tradycyjnego, w ramach którego rozumiane

⁵ J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 32-33.

⁶ K. Szczerski, *Administracja publiczna ...*, op. cit., s. 9.

⁷ W niniejszym opracowaniu pojęcie „zarządzanie wielopasmowe” odnosić się będzie do działań podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, jednak ten typ zarządzania w samorządach lokalnych stosowny jest także w innych regionach świata, na przykład w USA – por.: C. Mitchell-Weaver, D. Miller, R. Deal Jr, *Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA*, „Urban Studies” 2000, Vol. 37, No. 5-6, s. 851-876. Zarządzanie wielopasmowe ujmuje się także w aspekcie globalnym – por.: C. de Prado, *Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership*, United Nations University Press, Tokyo - New York - Paris 2007.

⁸ K. Szczerski, *Administracja publiczna ...*, op. cit., s. 3.

jest ono przede wszystkim jako zorganizowany kompleks działań podejmowanych na rzecz dobra wspólnego oparty na systemie wartości regulującym osiągnięcie złożonych celów (jak to mam miejsce w ramach polityki narodowej), w kierunku systemu, który sam podlega regulacji, tak aby utrzymać zewnętrzną wobec państw narodowych strukturę polityczną we względnej równowadze. Kluczowym problemem staje się w tym kontekście wypracowanie modelu podejmowania decyzji, które z jednej strony uwzględniałyby podstawowe interesy poszczególnych państw, z drugiej z kolei pozwalałyby na integrację systemu unijnego jako wspólnoty politycznej. W tym celu należy włączyć do wskazanego powyżej systemu wspólnotowego podmioty, które wcześniej nie odgrywały w polityce międzynarodowej większej roli, takie jak samorządy terytorialne czy różnorodne sieci podmiotów lokalnych, jak na przykład stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Powstała w ten sposób wielopoziomowa struktura sprawia, że zarządzanie polityką w Unii Europejskiej przybiera postać wielopasmową.

Pojęcie wielopasmowości w niniejszym opracowaniu odnosić się będzie tak do roli samorządów terytorialnych w procedurach podejmowania decyzji na poziomie unijnym, jak i do wewnętrznych modeli zarządzania w ramach samych samorządów, gdyż reguły rządzenia na poziomie makro muszą być relewantne także dla poziomów mikro. Już teraz można wskazać w praktyce samorządowej wiele przejawów konwergencji w dziedzinie zarządzania wielopasmowego między wymienionymi poziomami, na co wskazuje coraz większa rola konsultacji społecznych i organizacji pozarządowych w polityce polskich samorządów terytorialnych.

Proces decyzyjny

Kolejnym zagadnieniem istotnym z punktu widzenia postawionego problemu jest proces podejmowania decyzji, jako kluczowa funkcja zarządzania na wszystkich poziomach. Ogólnie można przyjąć, że „zarządzanie jest stałym procesem podejmowania decyzji”⁹, jednak w przypadku sfery publicznej proces ten jest o tyle skomplikowany, że tak formułowanie problemu decyzyjnego, jak i jego rozwiązanie wymaga bardzo często uzgodnienia wielu konfliktowych interesów artykułowanych przez różnorodne podmioty. Idea, aby proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej rozpatrywać z perspektywy zarządzania wielopasmowego, nie jest nowa. Tak ujmuje ją Marta Witkowska: „W celu zwiększenia precyzji badania należy wykorzystać także koncepcję rządzenia wielopoziomowego. Służy ona do operacjonalizacji prowadzonego badania. To oznacza, że sugeruje, co powinno być mierzalnym wskaźnikiem prowadzonego badania. Zgodnie z tym założeniem czynnikiem wpływającym na ostateczny kształt przyjmowanych rozstrzygnięć są interakcja i wzajemne zależności wytworzone między podmiotami uczestniczącymi w podejmowaniu decyzji. Są nimi zarówno państwa członkowskie, instytucje UE, ale i grupy interesu, partie polityczne, organizacje pozarządowe oraz obywatele UE”¹⁰.

⁹ K. Oblój, *Mikroszkółka zarządzania*, PWE, Warszawa 1994, s. 143.

¹⁰ M. Witkowska, *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] *Multi-level Governance w Unii*

Rozwiązywanie problemów społecznych jedynie w drodze decyzji administracyjnych rozumianych jako „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu [...]”¹¹, wprowadzanych w ramach tradycyjnego modelu biurokracji weberowskiej powoduje napięcia, a nawet konflikty, które na gruncie koncepcji *New Public Management* możliwe są do uniknięcia dzięki różnorodnym mechanizmom partycypacyjnym. Te właśnie decyzje, a w zasadzie proces ich podejmowania, w całej swojej złożoności będą głównym przedmiotem niniejszej analizy, gdyż od nich zależy jakość zarządzania publicznego na wszystkich poziomach, w tym także w samorządzie terytorialnym.

Teorie zarządzania wielopasmowego

Punktem wyjścia do analizy zarządzania wielopasmowego jest pojęcie „*governance*”, które w swojej istocie ma dużo więcej wspólnego z zarządzaniem niż z „rządzeniem” charakterystycznym dla tradycyjnej administracji. Można je zdefiniować jako samoorganizującą się sieć funkcjonującą w przestrzeni międzyrządowej – tak w znaczeniu rządów państwowych, jak i samorządów terytorialnych. Sieć tę można scharakteryzować następująco:

1. Współzależność między organizacjami. *Governance* jest pojęciem szerszym niż rząd i obejmuje swoim zakresem aktorów pozarządowych, zmieniając granice znaczenia pojęcia „państwo”, czyli granice między sferą publiczną i prywatną stają się mniej płynne i mniej przejrzyste.
2. Ciągła integracja między aktorami – członkami sieci spowodowana potrzebą wymiany zasobów oraz negocjacji wspólnych celów.
3. Przypominająca grę interakcja oparta na zaufaniu oraz regulowana przez zasady wynegocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci.
4. Znaczący stopień autonomii od państwa. Sieci nie są odpowiedzialne przed państwem; są strukturami samoorganizującymi się. Jednak mimo że państwo nie posiada uprzywilejowanej, suwerennej pozycji, może pośrednio sterować sieciami¹².

Kluczowym zagadnieniem w takim rozumieniu pojęcia „*governance*” jest sieć, czyli układ różnorodnych podmiotów połączonych wspólnymi celami i wymieniających się kluczowymi zasobami (przede wszystkim wiedzą) według wynegocjowanych zasad. Oprócz permanentnych negocjacji kluczową kwestią jest zaufanie. Bez niego wymiana między podmiotami w sieci może być nieekwiwalentna, co konsekwencji może doprowadzić do zaburzeń jej funkcjonowania.

Europejskiej, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa 2013, s. 178.

¹¹ J. Zimmerman, *Decyzja administracyjna*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 174.

¹² A. Smith, *Multi-level Governance: What it is and How it Can Be Studied*, [w:] *The Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters, J. Pierre, Sage Publications, Los Angeles 2007 (2003), s. 377.

Jedną z metod uzgadniania tak celów, jak i działań są deliberacje. O roli tej pisze Jacek Sroka: „Z kolei drugi typ rozwiązań (makro) lokuje politykę deliberacyjną w centrum aktywności ośrodków władzy, które stają się współcześnie niejako skazane na pozyskiwanie zasobów z rozległych sieci rozpiętych w tkance społecznej. Mogą jedynie starać się te sieci koordynować zarówno z zewnątrz, jak i (coraz częściej) od wewnątrz – równocześnie na wielu poziomach oraz w wielu pasmach funkcjonowania wspomnianych sieci”¹³. W tym miejscu należy wprowadzić termin „zarządzanie siecią”, który w literaturze angielskojęzycznej posiada odpowiednik w postaci pojęcia „*metagovernance*”. Pojęcie to odnosi się do zarządzania siecią (*network governance*), a w istocie zarządzanie strategiami „aktorami uwikłanymi w sieć”¹⁴.

Rola samorządów w tak rozumianej kontroli i koordynacji działań w odniesieniu do różnorodnych sieci jest na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa sieci nieoceniona. Samorząd lokalny dysponuje bowiem odpowiednimi środkami i zasobami, aby inicjować powstawanie takich sieci, jak również wspomagać wymianę wiedzy między nimi¹⁵. Działania takie podejmowane mogą być tak w wymiarze, lokalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. „W systemie wielopoziomowym celem jest, aby regionalne rządy pełniły koordynującą rolę między Unią Europejską, narodowymi rządami oraz organizacjami lokalnymi w ramach partycypacyjnego procesu zarządzania”¹⁶. Na szczególne podkreślenie zasługuje rola samorządów terytorialnych w inicjowaniu i koordynowaniu współpracy między różnymi aktorami społecznymi na poziomie międzynarodowym, co ma duże znaczenie w kształtowaniu polityki spójności¹⁷.

Pytanie, jakie należy postawić na tym etapie wyводу, brzmi: Jak administracja samorządowa może funkcjonować w systemie zarządzania wielopasmowego? Problem ten wydaje się szczególnie istotny w kontekście procesu europeizacji¹⁸. W jaki sposób władze municypalne mogą uczestniczyć w zarządzaniu wielopasmowym prowadzonym przez inne podmioty, np. państwo czy organy Unii Europejskiej, oraz jak wykorzystywać ten model w osiąganiu swoich celów i celów innych podmiotów funkcjonujących na obszarze ich jurysdykcji. W nowym modelu zarządzania, w którym *governance* zyskuje przewagę nad *gouvernement*, zatarciu ulega tradycyjny podział funkcji państwa na wewnętrzne i zewnętrzne, czego przykładem może być rosnąca rola organizacji pozarządowych w relacjach międzyna-

¹³ J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 12-13.

¹⁴ Ibidem, s. 62-63.

¹⁵ Typowym przykładem takiej aktywności mogą być inicjatywy samorządów terytorialnych polegające na zakładaniu lokalnych klastrów wiedzy i innowacji czy też parków naukowo-technologicznych.

¹⁶ L. Gherardi, L. Facca, *Regional Level Perspective for the New Programming Period*, [w:] *Cohesion Policy and Regions New Perspective 2007-2013*, ed. J. Woźniak, The Marshal's Office of Małopolska Region, Kraków 2006, s. 102.

¹⁷ J. Olbrycht, *European Grouping of Territorial Cooperation – the New Instrument for Building Territorial Cooperation*, [w:] *Cohesion Policy ...*, ed. J. Woźniak, op. cit., s. 81-92.

¹⁸ Pojęcie to coraz częściej używane jest jako synonim integracji europejskiej. Por.: I. Bache, *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield, Oxford 2008.

rodowych. W tym nowym porządku instytucjonalnym musi się odnaleźć także samorząd terytorialny. W skomplikowanej sieci interakcji, które w większości posiadają charakter negocjacyjny, władza państwowa staje się podmiotem funkcjonującym według zasady „*primus inter pares*”. Ta dyfuzja władzy powoduje, że organy władzy państwowej nie są w stanie kontrolować wszystkich interakcji zachodzących między aktorami społecznymi (także w wymiarze europejskim). Mogą je co najwyżej monitorować. Dobrą exemplifikacją tego stanu rzeczy może być funkcjonowanie w Brukseli 150 niezależnych przedstawicielstw *subnational governments* oraz tworzonych przez te rządy ponadnarodowych sieci, jak na przykład Ansambly of European Regions, Council of European Municipalities and Regions, Associations of European Frontier Regions etc.¹⁹

Warto również podkreślić, że w koncepcji zarządzania wielopasmowego zmienia się też model przywództwa. Coraz mniejsze znaczenie ma przywództwo formalne, związane z zajmowaną pozycją w hierarchii instytucjonalnej, a coraz większe – przywództwo osobiste. W wymiarze praktycznym można wskazać na rosnące znaczenie lokalnych liderów oraz inicjatorów różnych przedsięwzięć realizowanych na rzecz społeczności lokalnych.

Zarządzanie wielopasmowe a polityka imigracyjna

Zagadnienie zarządzania wielopasmowego jest szczególnie ważne w odniesieniu do polityki migracyjnej, gdyż migracja dotyka przede wszystkim struktur lokalnych. Adaptacja imigrantów przebiega właśnie w społecznościach poszczególnych miast i gmin, a odpowiadają za nią samorządy lokalne. W przypadku problemów z adaptacją to one ponoszą główny ciężar udostępnienia ich rozwiązania. Tak problematykę tę ujmuje Patrycja Matusz-Protasiewicz: „W klasycznym modelu MLG poziomem subnarodowym jest poziom regionalny, szczególnie silny w przypadku takich polityk jak polityka spójności. Natomiast analizując ewolucję polityk integracji imigrantów w krajach UE oraz aktywność jej interesariuszy w ostatnich latach, uważam, że w przypadku migracji poziom lokalny, rozumiany jako poziom miast (samorządów lokalnych), odgrywa istotniejszą rolę niż poziom regionów. Większość imigrantów bowiem osiedla się w miastach, i to one jako pierwsze podejmowały działania integracyjne. Jak twierdzi R. Penninx, integracja imigrantów, nawet jeśli legislacyjnie tworzona jest na poziomie narodowym, zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym. Z badań przeprowadzonych przez K. Vancluysen, M. Van Craen, J. Ackaert wynika, że imigranci budują poczucie przynależności ze społecznością lokalną, miastem, dzielnicą i sąsiedztwem, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym, w którym mieszkają”²⁰. Powyższy wywód uwidacznia, jak ważny jest poziom lokalny w polityce migracyjnej,

¹⁹ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2001, s. 86-88.

²⁰ P. Matusz-Protasiewicz, *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 44, Uniwersytet Wrocławski, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014, s. 12.

która – zwłaszcza w ostatnim czasie – prowadzona jest nawet nie na poziomie rządowym, lecz bezpośrednio z poziomu Unii Europejskiej. Pominięcie poziomu lokalnego (nie mówiąc o państwowym) może być źródłem niepotrzebnych konfliktów, które i tak migracje wywołują niejako z definicji, zwłaszcza jeśli występują w dużej skali. Odpowiednie zarządzanie wielopoziomowe może skutecznie zapobiec tym problemom. Wymaga ono jednak elastyczności i dużej tolerancji na różnicowanie decyzji poszczególnych aktorów. Zarządzanie z poziomu centrum jest łatwiejsze i szybsze, ale czy skuteczniejsze w tak złożonej tkance, jaką jest Unia Europejska?

Podsumowanie

Przyjęte w niniejszym wywodzie rozumienie zarządzania wielopasmowego²¹ oznacza kompleks interakcji między organami władzy politycznej na różnym szczeblach terytorialnych i między różnymi aktorami: publicznymi, prywatnymi i pozarządowymi, w wyniku czego wyłania się złożony mechanizm podejmowania decyzji w ramach bieżących polityk. Istotą tak rozumianego zarządzania wielopasmowego jest funkcjonowanie wielu ośrodków władzy o wzajemnie uzupełniających się i zazębiających kompetencjach i operujących na różnych szczeblach terytorialnych (władze lokalne – regiony – państwa – UE). Tak więc rola samorządu terytorialnego wzrasta w ramach tej koncepcji niepomiaralnie. Podkreślić należy, że nie musi ona kolidować z kompetencjami państwa narodowego oraz jego suwerennością, a przetarg interesów między poszczególnymi poziomami władzy nie musi być grą o sumie zerowej²².

Samorządy terytorialne stają się w tym kontekście podmiotami bardziej autonomicznymi, a konieczność planowania, koordynowania, kontrolowania a przede wszystkim podejmowania decyzji w zróżnicowanej sieci powiązań i interakcji, jaką stanowi polityka wspólnotowa, wymaga od nich przyjęcia nowego, bardziej elastycznego modelu zarządzania.

Strategia działania samorządu w tym zakresie powinna opierać na kilku zasadach, do których należą²³:

1. zdolność formułowania celów,
2. zdolność do realizacji celów,
3. zabezpieczenie polityki.

Na zdolność formułowania celów działania, czyli formułowania polityki samorządowej, składa się pozyskiwanie wiedzy oraz analiza sytuacji, do czego potrzebne są tzw. *think tanks*. Niezbędne jest także „wielopasmowe zarządzanie wiedzą i informacją” oparte na sprawnej komunikacji między instytucjami samorządowymi, władzą centralną oraz instytucjami unijnymi. Niezmiernie istotna jest znajo-

²¹ I. Bache, *Multi-level Governance in the European Union*, [w:] *Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 628-641.

²² K. Szczerski, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003.

²³ Szczerski w swojej analizie zasady te odnosi przede wszystkim do państwa. Wydaje się jednak, że w ramach MLG zasady te można stosować także w zarządzaniu samorządem terytorialnym, por.: K. Szczerski, *Polska w Europie. Doktryna asa trefl*, „Rzecz Wspólne” 2011, vol. 5.

mość własnych zasobów, tak infrastruktury, jak i zasobów ludzkich. Odnośnie realizacji celów – chodzi o „tempo wytwarzania impulsów i ich przekształcanie w działanie struktur”, co jest między innymi funkcją sprawności administracji. Ważne jest w tej dziedzinie umiejętne korzystanie z instytucji europejskich oraz ludzi tam działających (np. deputowanych do Parlamentu Europejskiego) w celu realizacji własnej polityki. Ochrona polityki natomiast opiera się na wczesnym wykrywaniu różnorodnych zagrożeń dla jej realizacji.

Funkcje samorządu w zarządzaniu wielopasmowym rosną niepomiaralnie w stosunku do tzw. modelu „statocentrycznego”, który zakłada ścisłą separację instytucji władzy państwowej od struktur samorządowych oraz instytucji obywatelskich, jak np. organizacje pozarządowe. Taki model jest w obecnej sytuacji nie do utrzymania. Nie oznacza to jednak, że – jakby chcieli zwolennicy Unii Europejskiej jako superpaństwa – rola państwa narodowego przechodzi do historii; zmieniają się jedynie jego funkcje, które polegają na równouprawnieniu struktur państwowych i samorządów lokalnych na wszystkich szczeblach ich funkcjonowania. Wydaje się więc, że odpowiedź zawarta w tytule artykułu autorstwa Börzel i Risse’a pt. *Governance bez państwa: czy to może działać?*²⁴ jest negatywna.

Literatura

1. Bache I., *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield, Oxford 2008.
2. Bache I., *Multi-level Governance in the European Union*, [w:] *Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012.
3. Börzel T.A., Risse T., *Governance Without a State: Can It Work?*, „Regulation & Governance” 2010, Vol. 4.
4. Gherardi L., Facca L., *Regional Level Perspective for the New Programming Period*, [w:] *Cohesion Policy and Regions New Perspective 2007-2013*, ed. J. Woźniak, The Marshal’s Office of Małopolska Region, Kraków 2006.
5. Hooghe L., Marks G., *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2001.
6. Hooghe L., Marks G., *Types of Multi-level Governance*, „European Integration online Papers (EIoP)” 2001, Vol. 5, No. 11, dostęp: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
7. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997.
8. Matusz-Protasiewicz P., *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 44, Uniwersytet Wrocławski, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014.
9. Mitchell-Weaver C., Miller D., Deal R. Jr., *Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA*, „Urban Studies” 2000, Vol. 37, No. 5-6.
10. Obłój K., *Mikroszkółka zarządzania*, PWE, Warszawa 1994.

²⁴ T.A. Börzel, T. Risse, *Governance Without a State: Can It Work?*, „Regulation & Governance” 2010, Vol. 4, s. 113-134.

11. Olbrycht J., *European Grouping of Territorial Cooperation – the New Instrument for Building Territorial Cooperation*, [w:] *Cohesion Policy and Regions New Perspective 2007-2013*, ed. J. Woźniak, The Marshal's Office of Małopolska Region, Kraków 2006.
12. Prado C. de, *Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership*, United Nations University Press, Tokyo - New York - Paris 2007.
13. Smith A., *Multi-level Governance: What it is and How it Can Be Studied*, [w:] *The Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters, J. Pierre, Sage Publications, Los Angeles 2007 (2003).
14. Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
15. Staniszkis J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.
16. Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.
17. Szczerski, K., *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003.
18. Szczerski K., *Polska w Europie. Doktryna asa trefl*, „Rzeczy Wspólne” 2011, vol. 5.
19. Witkowska M., *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa 2013.
20. Wojciechowicz E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
21. Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
22. Zimmerman J., *Decyzja administracyjna*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

DECISION-MAKING PROCESSES IN LOCAL GOVERNMENT IN THE CONCEPT OF MUTLI-LEVEL GOVERNANCE

Abstract: The paper is focused on the role of Local Public Management in the Model of Multi-level Governance. This problem is particularly important in the context of currently observed collapse of Cohesion Policy in the European Union. This policy is very important in the scope of regional development for the new EU member states. It is particularly significant for the Central-European Countries. In the paper, the author presents the essence of Multi-level Governance as a modern tool of management in the diverse European Union. The role and importance of the local government in the model of Multi-level Governance will be also discussed. It is a key problem in the perspective of the transfer of selected functions of national state to the other actors of EU management system, i.e. local authorities or NGOs. Development of MLG seems to be very important for the European integration as well as social and economical cohesion, particularly in the face of current crisis of EU policy. The decision-making process which is important in the context of Public Management in MLG model is the next issue to elaborated in the paper.

Keywords: New Public Management, Multi-level Governance, Local Government Management