

Zarządzanie publiczne w latach 90. XX w. zaczęło podlegać bardzo dużym i bardzo szybkim przekształceniom. Manifestem tych zmian była wydana w 1992 r. praca Osborne'a i Gaeblera [1994]: *Reinventing Government*. W wielu krajach zaczęła się lawina pomysłów koncepcyjnych i działań praktycznych: w miastach, regionach, w strukturach administracji centralnej. Szybkim zmianom podlegała także sfera polityki publicznej. Nowe nurty myśli politycznej, a w szczególności osiągnięcia teorii ekonomii lat 70. i 80. XX w. zmieniły politykę gospodarczą i politykę regionalną państwa. Nastąpiła krytyka zbyt rozległej ingerencji państwa w gospodarkę i jej podstawowy mechanizm funkcjonowania i rozwoju, tj. w mechanizm rynkowy. Krytyka państwa odnosiła się głównie do działań rządów, które czasami usiłowały wtrącać się we wszystko i wyręczać innych w programowaniu i realizacji swoich zadań publicznych. W wielu krajach, chociaż w różny sposób, zostało uruchomione myślenie o potrzebie decentralizacji funkcji państwa i dowartościowaniu różnych wspólnot i inicjatyw lokalnych. Znaczenia zaczęły nabierać koncepcje rozwoju oddolnego i polityki akcentujące terytorialny wymiar rozwoju. Natomiast dzieło Stiglitz'a pozwoliło spojrzeć całościowo na istotę funkcjonowania sektora publicznego [Stiglitz 2004]. Na nowo zaczęto odczytywać istotę samorządności terytorialnej i samoorganizacji systemów społeczno-gospodarczych. Dawny świat solidnej, statecznej administracji publicznej jako służby publicznej został zarzucony nowymi pomysłami, które tak naprawdę dotyczyły wszystkiego co dotychczas ta administracja robiła.

Nowe pomysły teoretyczno-koncepcyjne i aplikowane zmiany do praktyki w sferze polityki publicznej i zarządzania publicznego uzyskały jeszcze jedno istotne wsparcie, a mianowicie osiągnięcia teorii i praktyki zarządzania w biznesie. Nowe, skutecznie wdrażane systemy, metody i narzędzia zarządzania biznesowego stawały się inspiracją dla reformatorów w sektorze publicznym. Nurt myślowy, akcentujący przenoszenie do świata polityki i zarządzania publicznego osiągnięć zarządzania biznesowego, stawał się stopniowo nurtem dominującym i dojrzałym. Dojrzałość oznaczała zrozumienie specyfiki sektora publicznego i odrębności jego misji publicznej. Nowe spojrzenie na zmiany w sektorze publicznym konkretyzuje się na poziomie regionalnym i lokalnym. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że tam gdzie pomysły reformatorskie nie przeszły na poziom regionalny czy lokalny, a zatrzymały się w układach centralnych administracji publicznej, nie osiągnęły sukcesu. Zarządzanie sprawami publicznymi rozgrywa się przede wszystkim w gminach i regionach. Kluczem do zrozumienia wagi tych zdecentralizowanych poziomów polityczno-decyzyjnych są usługi publiczne.

Usługi publiczne są integralną częścią gospodarki rynkowej. Mogą być jej kłopotliwym segmentem: zbyt kosztownym, niesprawnie funkcjonującym, denerwującym obywateli jako odbiorców różnych świadczeń i publicznych systemów obsługi. Władza państwowa, która pragnie naprawić sektor publiczny, tak naprawdę zaczyna naprawiać system(y) świadczenia usług publicznych. Szybko przekonuje się, że od niej samej zależy bardzo dużo i że jest zwornikiem tego systemu. W praktyce jednak klucz do skuteczności i efektywności funkcjonowania systemu usług publicznych leży w sferze gospodarki komunalnej i regionalnej, w samoorganizacji wspólnot lokalnych, w przedsięwzięciach władz lokalnych, które są w stanie szybko współdziałać z inicjatywami obywatelskimi i pomysłami biznesu. Usługi publiczne uwypuklają także sens funkcjonowania administracji publicznej i jej finalną użyteczność jako służby obywatelom względem wartości społecznych i zbiorowych potrzeb różnych wspólnot. Każda reforma sektora publicznego, polityki publicznej, zarządzania publicznego konkretyzuje się w systemie usług publicznych. Dzieje się tak niezależnie od tego, jak wielkie by nie były kłopoty identyfikacyjno-delimitacyjne związane z pojęciem *usługa publiczna*.

Polska polityka publiczna i zarządzanie publiczne lat 90. XX w. znalazły się w sytuacji specyficznej. Dla Polski to czas budowania podstaw instytucjonalnych i mentalnych gospodarki rynkowej. Dobrze się stało, że od samego początku przyjęto założenie aksjologiczne o niezbędności samorządu terytorialnego jako fundamentu demokracji i gospodarki rynkowej [Regulski 2000]. Polskie reformy lat 90. XX w. miały siłą rzeczy nachylenie ustrojowo-polityczne. Najpierw trzeba zmienić fundamenty ustrojowe państwa, a potem przyjdzie czas na sublimację metodologiczną polityk publicznych i zarządzania publicznego. W pierwszej połowie lat 90. XX w. polskie gminy żyły procesem komunalizacji mienia państwowego i uzmysławiania sobie co tak naprawdę oznaczają ich zadania własne razem wzięte. Struktury centralne państwa obciążone wieloma zadaniami reformatorskimi i kłopotami bieżącymi nie zawsze były w stanie pomagać gminom. Stwarzało to specyficzną dobrą atmosferę dla niezależnych inicjatyw samorządowych: zarówno ustrojowych, jak i związanych z lepszą organizacją usług publicznych, za które przyszło odpowiadać gminom. To w środowiskach samorządowych rodziły się pomysły reformy nowego podziału terytorialnego kraju i regionalnych struktur samorządu terytorialnego, a także inicjatywy znamionujące nową przedsiębiorczość sektora publicznego i to właśnie w zarządzaniu usługami publicznymi (komunalnymi). Dość szybko przyszła refleksja, że dla dobrego zarządzania sprawami publicznymi potrzeba lokalnej polityki rozwoju, bo inaczej nie połączy się wielu zadań w jeden sensowny system działań programowany w horyzoncie wieloletnim.

Specyfika polskiej polityki publicznej i zarządzania publicznego nie oznacza, że ta sfera aktywności samorządów terytorialnych charakteryzowała się jakąś formą zacofania w porównaniu z innymi krajami, np. z krajami „starej” Unii Europejskiej. Oznacza tylko, że w Polsce zaczynało „z innego końca”, inna była kolejność spraw ważnych i najważniejszych. W sumie jednak trzeba było myśleć o tym samym. Dość

szybko przyszedł czas refleksji nad tym wszystkim, o czym pisali Osborne i Gaebler. Polska refleksja teoretyczna z zakresu szeroko rozumianego zarządzania publicznego pozostaje w ścisłej, merytorycznej łączności z literaturą światową w tym zakresie. Akcent w Polsce jest przesunięty na organizacje publiczne i zarządzanie organizacją, w tym na jednostki organizacyjne sektora samorządowego. Dla władz samorządowych poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego zarezerwowana jest polityka rozwoju. Politykę rozwoju i zarządzanie sprawami publicznymi w strukturach samorządowych warto połączyć w jedną całość.

Głównym tematem prezentowanej pracy jest właśnie łączne rozpatrywanie polityki rozwoju i zarządzania publicznego. W pracy przyjęto założenie, że polityka rozwoju i zarządzanie publiczne w kwestiach, którymi zajmują się jednostki samorządu terytorialnego, mogą stanowić jeden system pod warunkiem, że ze strony władz samorządowych:

- istnieje wola prowadzenia polityki rozwoju, a nie tylko reaktywnego działania w sprawach publicznych;
- istnieje wola budowania jednolitego systemu zarządzania sprawami publicznymi opartego na rozumieniu zadań publicznych jako procesu świadczenia usług publicznych.

Użycie terminu *wola* sugeruje, że dość łatwo można spełnić powyższe warunki (trzeba po prostu chcieć), a dalej warto zastanowić się nad metodologią łączenia polityki rozwoju i zarządzania publicznego.

Zwornikiem polityki i zarządzania są usługi publiczne. Polityka rozwoju i zarządzanie publiczne zawsze dotyczą usług publicznych. Usługi publiczne są nie tylko pewnym segmentem zarządzania w tym sensie, że można zarządzać usługami i czymś innym, np. budową dróg, obiektów kultury, szkół itp. Zarządzanie publiczne jako zarządzanie usługami publicznymi sugeruje, że budowa czy rozbudowa różnych infrastruktur czemuś musi służyć, a to coś przyjmuje postać usługi w sensie, w jakim usługi definiuje ekonomia usług czy usługi publiczne ekonomia sektora publicznego. Usługa, nie tylko publiczna, nadaje sens zarządzaniu publicznemu, definiuje jego użyteczność, pokazuje wyniki, pozwala oceniać skuteczność i efektywność zarządzania. Innymi słowy, system zarządzania publicznego wsparty polityką rozwoju wymaga swoistej legitymizacji w postaci usługi.

Praca ma charakter refleksji teoretycznej, która w jedną całość łączy tematykę polityki rozwoju, zarządzania publicznego i świadczenia usług publicznych. Jest to refleksja syntezująca, nastawiona na pokazanie, jak wygląda lub mógłby wyglądać system polityki i zarządzania usługami publicznymi w strukturach samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę:

- doświadczenia wielu krajów, które inicjowały i wdrażały reformy sektora publicznego i usług publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym;
- dorobek metodologiczny zarządzania publicznego i polityki publicznej ostatnich trzydziestu kilku lat;

- doświadczenia polskiego samorządu terytorialnego we wdrażaniu nowych metod i narzędzi polityki rozwoju i zarządzania jednostkami samorządowymi.

Wskazane powyżej źródła doświadczeń i dorobku metodologicznego, uwzględnione w pracy siłą rzeczy wybiórczo, mają charakter wielowątkowy i rozproszony. Trudno złożyć to wszystko w jedną całość, w jeden projekt jakiegoś zwartego systemu. Chodziło o pokazanie przesłanek, punktów zaczepienia, orientacji kierunkowej na rzecz potrzeby łącznego widzenia polityki rozwoju i zarządzania publicznego jako polityki i zarządzania usługami publicznymi.

Syntetycznie rzecz ujmując, celem pracy było określenie warunków, w jakich polityka rozwoju i zarządzanie publiczne mogą stanowić jedną, logiczną całość nastawioną na świadczenie usług wyróżnionym grupom odbiorców.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym *Usługi publiczne w strukturach decyzyjnych sektora publicznego* pokazane są usługi publiczne właściwe do rozpatrywania na poziomie regionalnym i lokalnym jako segment sektora publicznego oraz jako zjawisko sfery regulacji. Akcent jest postawiony na relacje władza publiczna – usługi publiczne, począwszy od zdefiniowania powinności władzy publicznej w sferze usług publicznych, a kończąc na rozważaniach dotyczących możliwych ingerencji w ich funkcjonowanie i rozwój. Rozdział drugi *Proces świadczenia usług publicznych* koncentruje się na strukturze podmiotowej procesu świadczenia usług. W tym celu zostały wyróżnione trzy segmenty podmiotowe procesu usługowego, a mianowicie władza publiczna, operator usługi, użytkownicy usług. Charakterystyka każdego segmentu podmiotowego pozwoliła na typologię modeli i metod świadczenia usług publicznych w strukturach samorządowych. W rozdziale trzecim *Zarządzanie usługami publicznymi w systemach zarządzania publicznego* następuje próba przeglądu dorobku teorii zarządzania publicznego, uzupełnionego doświadczeniami zastosowań zarządzania biznesowego w zarządzaniu publicznym. Rozdział ten ma syntetyczny charakter. W intencji autora miał pokazać kluczowe idee zarządzania publicznego i ich ewolucję w ostatnich kilkunastu latach. Kończy się rozważaniami na temat zarządzania publicznego jako zarządzania usługami publicznymi. Ostatni, czwarty rozdział *Polityka rozwoju i governance w sferze usług publicznych* jest próbą spojrzenia na politykę rozwoju w perspektywie zarządzania (polityka dla zarządzania) i na zarządzanie w perspektywie polityki rozwoju (zarządzanie dla polityki). Bardzo przydatną kategorią pojęciową okazał się *governance*. Współczesne postrzeganie procesu rządzenia jako procesu złożonego, rozmytego w sensie struktur rządzenia i zawsze wielopodmiotowego, jako czegoś co jest współrzędzeniem i współzarządzaniem pozwalało na szukanie łącznika między polityką rozwoju i zarządzaniem publicznym. Poszukiwanie tego typu zależności można było odnieść do różnych przykładów i pomysłów reform sektora publicznego, z których wyłania się całościowe widzenie polityki i zarządzania sprawami publicznymi.

Inspiracją do napisania pracy łączącej tematykę polityki rozwoju i zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce była możliwość ob-

serwowania procesu tworzenia się nowych struktur zarządzania zdecentralizowanego i rozwoju metodologii polityki lokalnej i regionalnej. Autor prezentowanej pracy brał udział w przygotowaniach wielu strategii miast, subregionów i strategii rozwoju regionu. Do tego dochodzi jeszcze uczestnictwo w zespołach pracujących nad komunalizacją mienia państwowego i przekształceniami przedsiębiorstw komunalnych. Przestrzenią obserwacji był głównie obszar dzisiejszego woj. śląskiego, a także woj. małopolskiego i podkarpackiego oraz dawnego woj. legnickiego. Liczne obserwacje wysiłków różnych gremiów samorządowych na temat tego, jak merytorycznie przygotować swoje działania w przyszłości pozwoliły zaobserwować dwie prawidłowości:

- w pracach nad strategią rozwoju często brak systemu zarządzania, dzięki któremu można wdrażać strategię;
- w pracach nad przekształcaniem przedsiębiorstw komunalnych często brak wyraźnych wskazówek (orientacji) płynących ze sfery polityki publicznej.

W działaniach praktycznych, także ekspertów pracujących nad konkretnymi rozwiązaniami praktycznymi zaczyna wtedy dominować wchodzenie w szczegóły dla lepszego rozpoznania problemu, albo uciekanie się do charakterystyki „nieprzychylnego” otoczenia, w tym niedobrego prawa i braku polityki wyższych poziomów polityczno-decyzyjnych. Czas refleksji teoretycznej i metodologicznej przychodzi później.