

4. POLITYKA ROZWOJU I *GOVERNANCE* W SFERZE USŁUG PUBLICZNYCH

4.1. Polityka i *governance* a zarządzanie usługami publicznymi – relacje pojęciowe

Relacje pojęciowe między zarządzaniem a polityką stawały się bardzo często przedmiotem rozważań zarówno teorii zarządzania, jak i teorii polityki rozwoju. W ostatnich 30 latach doszło do tego jeszcze jedno kluczowe pojęcie, a mianowicie *governance*, czasami określane jako *nowy governance*. Zarządzanie sprawami publicznymi, rozumiane jako zarządzanie usługami publicznymi, zawsze odbywa się w pewnym środowisku politycznym. Jest zawsze jakoś upolitycznione – politycznie uwikłane i od polityki zależne. Polityka rozumiana jako polityka rozwoju jest w sferze usług publicznych wręcz niezbędna. Bez pewnego rodzaju otwarcia politycznego, w tym debat politycznych niemożliwe są wielkie strukturalne zmiany w usługach publicznych i bardzo utrudnione jest profesjonalne zarządzanie usługami publicznymi. Powstaje od razu pytanie o relacje, także pojęciowe, między zarządzaniem a polityką. Przy istnieniu wielu różnych podejść do zarządzania i do polityki powyższe relacje wcale nie są proste i oczywiste. Najlepszym dowodem na złożoność tej problematyki jest występowanie i to wcale nierzadko, takich terminów, jak *zarządzanie politykami* czy *polityka zarządzania*.

Zarządzanie i polityka są formą sprawowania władzy w organizacjach czy systemach społeczno-ekonomicznych. Dla jakości zarządzania i polityki nie bez znaczenia jest to, jak wygląda „struktura władzy” w danej organizacji czy złożonym systemie, np. terytorialnym. W dodatku, rozwój społeczeństwa informacyjnego i nowej gospodarki określanej jako gospodarka wiedzy czy gospodarka kreatywna spowodował konieczność innego patrzenia na samo zjawisko władzy i rządzenia. Pojawiły się nowe źródła władzy, nowe typy powiązań podmiotowych znamionujących inny układ sił i wpływów. Nastąpił wzrost złożoności relacji społecznych. Powstały sieciowe układy oddziałujące na władzę. Rządzenie zaczynało jawić się w innych wymiarach, niż dotychczas [*Governance...* 2001, s. 46-47 i 158]. Globalizacja przełamała tradycyjne podziały polityczno-administracyjne. Rozwój globalnych sieci i firm funkcjonujących w takich sieciach spowodował powstanie innego, niż dotychczas, kontekstu prowadzenia polityki przez władze publiczne – od poziomu lokalnego do narodowego. Wszystko to razem wzięte wywołało potrzebę innego myślenia o spr-

wowaniu władzy, o zarządzaniu publicznym i o rządzeniu [Franzmand 1999, s. 509-522]. Pojawiły się nowe koncepcje rządzenia – *governance*, w których tak naprawdę rządzenie zawsze jest współrządzeniem – budowaniem koalicji na rzecz wzmocnienia własnej siły oddziaływania, dzieleniem się odpowiedzialnością, uspołecznieniem procesów decyzyjnych²⁵. *Governance*, zarówno korporacyjny, jak i publiczny stał się częścią teorii zarządzania i teorii polityki.

W teorii zarządzania strategicznego politykę organizacji zwykło się traktować jako integralny składnik procesu zarządzania strategicznego [Rokita 2005]. Terminu *polityka w organizacji* używa się albo do określenia ogólnego nastawienia kierownictwa co do zasad funkcjonowania organizacji, albo częściej, określenia złożonych działań – oddziaływań na członków organizacji sprzyjających realizacji strategii organizacji. W teorii polityki publicznej, np. gospodarczej czy regionalnej, polityka jest przejawem umiejętności i aktywności władz publicznych wyrażających się w celach i instrumentach działania tych władz na rzecz rozwoju. Cele i instrumenty muszą zostać ujęte w programy działania [Muller 2010, s. 22-25]. Dalej można już mówić o zarządzaniu takimi publicznymi programami lub o zarządzaniu polityką czy politykami [Guillaume *et al.* 2002, s. 69-81]. W teorii zarządzania takie pojęcia, jak *misja, cele, strategia* oddają istotę zarządzania. W teorii polityki rozwoju te same lub zbliżone pojęcia, np. *wizja rozwoju* oddają istotę polityki. Trafnego rozróżnienia między polityką strategiczną regionu a zarządzaniem strategicznym regionem dokonuje Klasik [2001, s. 30-31]. *Zarządzanie strategiczne* jest w tym przypadku zdolnością zorganizowanego systemu do prowadzenia studiów prospektywnych, analiz diagnostycznych, planowania strategicznego czy ewaluacji strategii. Natomiast *polityka rozwoju* jest bardziej umiejętnością kreślenia wizji rozwoju, stawiania sobie celów, doboru odpowiednich, skutecznych instrumentów osiągnięcia celów. W formie konkluzji Autor stwierdza „Polityka strategiczna regionu może być prowadzona tylko wówczas, gdy region jest zarządzany strategicznie” (s. 30). Chodzi w tym przypadku o skuteczne prowadzenie polityki, czyli zdolność systemu (regionu) do jej realizacji.

Polityka publiczna może być interpretowana jako sposób politycznego zorganizowania społeczeństwa, lub jako przemyślane działanie nastawione na osiągnięcie założonych celów, w tym mieści się także zdobycie i utrzymanie władzy [Hauser 2008, s. 42-44]. W pierwszym przypadku można mówić o *polityce systemowej*, a w drugim o *polityce procesowej*. Polityce systemowej odpowiada angielski termin *politics*, a polityce procesowej termin *policy*. March i Stoker [2002, s. 9] *politics* określają, jako system dystrybucji władzy, jako coś co wpływa na podział zasobów, zmiany warunków życia, dobrobyt. Jest to coś więcej niż wybory dotyczące tego co robić w jakimś przedziale czasu. Natomiast *polityka procesowa*, angielski termin *policy*,

²⁵ Ma rację Barczyk, który lokalny *governance* traktuje jako współrządzenie i współzarządzanie, że sam termin *governance* jest nieprzetłumaczalny wprost na język polski i powinien być wprowadzony w obieg języka polskiego na tych samych zasadach, jak np. *outsourcing*. Por. [Barczyk 2010, s. 159-160].

jest sztuką podejmowania decyzji, dokonywania wyborów, a przede wszystkim ustalania kierunków działań [Greer, Hoggett 1999, s. 235-256].

Polityka nieustannie towarzyszy usługom publicznym i zarządzaniu publicznemu. Jest „wielka” polityka, czyli walka o władzę i wynikające z tej walki upolitycznienie zarządzania usługami publicznymi, ale jest to także polityka rozwoju rozumiana właśnie jako polityka systemowa oraz jako polityka procesowa. Polityka systemowa koncentruje się na ustalaniu pryncypialnych zasad funkcjonowania danego systemu usług, często jej strategiczny charakter wyraża się w zmianie czy zakwestionowaniu dotychczasowych zasad funkcjonowania systemu usług i sformułowania zasad nowych, radykalnie innych od dotychczasowych. Integralną częścią polityki systemowej jest nowa doktryna polityki w usługach. Polityka procesowa w usługach pojawia się jako forma realizacji strategii rozwoju, programów i projektów rozwojowych. Koncentruje się bardziej na doborze instrumentów działania dla realizacji celów sformułowanych wcześniej. Polityka ta niejako wchodzi w system zarządzania, staje się jego integralną częścią, nadaje kierunek zarządzaniu, ocenia jego skuteczność.

Polityka publiczna jest atrybutem władzy publicznej. Władza publiczna ma prawo ją prowadzić, a tym samym angażować w jej realizację różne podmioty; publiczne i prywatne. Władza publiczna ma różne problemy polityczne, otoczenie stawia przed nią lub ona sama stawia sobie różne wyzwania rozwojowe/strategiczne. Ma skłonności do generowania różnych polityk i w rzeczywistości zawsze prowadzi wiele polityk. Pojawia się nieuchronnie kwestia ich wewnętrznej spójności. Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia teoretycy polityki publicznej stawiają w ogóle pytanie o to czy, i jakie polityki powinna prowadzić władza publiczna. W hierarchicznych strukturach władzy i administracji publicznej od razu do tego dochodzi pytanie o szczebel/poziom administracyjny najbardziej odpowiedni dla danej polityki. Innymi słowy, pojawia się kwestia uzasadnienia racji prowadzenia danej polityki – po co i jaką politykę prowadzić. Prosta obserwacja życia publicznego dostarcza już tutaj wiele odpowiedzi. Władze publiczne – od rządu do gminy – mają różne koncepcje, strategie i plany. Tego typu dokumenty programowe polityki często dublują się, zachodzą na siebie. Mimo ich dużej liczby bez trudu można znaleźć pola nie objęte żadnymi strategiami czy planami. Można także bez trudu zaobserwować, że pewne polityki głośne i ważne dziś nie były prowadzone 10 czy 20 lat temu.

Rację prowadzenia danej polityki można uzasadniać wieloma kryteriami. Muller [2010, s. 27-32] podstawowe uzasadnienie dla różnych, starych i nowych polityk widzi w zmieniających się funkcjach państwa i oczekiwaniach względem państwa współczesnych społeczeństw, które podlegają szybkim zmianom. Z takiej konstatacji Autor wyciąga dwa podstawowe wnioski, a mianowicie:

- samo definiowanie danej polityki powinno być traktowane jako odrębny proces społeczny – w formie debat publicznych, analiz eksperckich, porównań i czerpania z doświadczeń innych;

- współczesne polityki publiczne podlegają procesowi umiędzynarodowienia, co jest szczególnie wyraźnie widoczne w politykach Unii Europejskiej.

Drugim ważnym uzasadnieniem sensu prowadzenia danej polityki jest racjonalizacja funkcjonowania administracji publicznej. Polityka to po prostu wyższy etap wypełniania zadań przez administrację publiczną. W tym przypadku autorzy chętnie odwołują się do inkorporowania narzędzi zarządzania strategicznego na potrzeby polityki publicznej.

Uzasadnienie dla prowadzenia polityki publicznej można również wyprowadzić z pewnych ogólnych, konceptualnych modeli polityki. Modele ogólne oparte są bowiem, jak zauważa Baslé [2010, s. 25-27], na powszechnych przekonaniach co do uzasadnienia racji prowadzenia danej polityki. Baslé nazywa je modelami referencyjnymi i wyróżnia następujące:

- model „magii” anonsowanych efektów polityki – w tym podejściu zakłada się, że samo wyrażenie woli uruchomienia polityki, załatwienia czegoś, wykreowania, uregulowania, sfinansowania itp. wystarczy, aby inni uruchomili swoje działania, wyrazili chęć współdziałania z władzami publicznymi;
- model wsłuchiwania się w głos opinii publicznej – polityka jest uruchamiana niejako na życzenie publiczności, jeżeli mieszkańcy, wspólnoty lokalne, zorganizowane środowiska zawodowe chcą czegoś, to należy to robić i oczekiwać aktywności tych wspólnot i środowisk;
- model wyborów racjonalnych – polityka jest prowadzona, bo przemawiają za tym argumenty specjalistów i dowody naukowe, polityka podbudowana jest wiedzą ekspertów z różnych dziedzin oraz kalkulacją ekonomiczną.

Każda polityka prowadzona przez władze publiczne ma swoją publiczność oczekującą czegoś, kontestującą coś, oceniającą, współpracującą itp. Niezależnie od nastawienia publiczności polityka publiczna powinna być profesjonalna, odpowiedzialna i wykonalna. Tego typu wymagania spoczywają na władzy publicznej jako podmiocie polityki. To zawsze skłania władzę publiczną do szukania sojuszników i budowania koalicji na rzecz danej polityki. Istotą polityki publicznej jest umiejętność stawiania celów, uruchomienia czegoś nowego, zatrzymania czegoś negatywnego, przebudowy istniejących struktur. Oznacza to konieczność wypracowania politycznej strategii działania, która dalej będzie się konkretyzować w różnego rodzaju działaniach operacyjnych. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że polityka może być także forum budowania nowej kultury organizacyjnej i inicjowania procesów uczenia się.

Termin *governance* jest obecnie powszechnie używany zarówno w zarządzaniu w biznesie, jak i w zarządzaniu i polityce publicznej. Odnosi się do charakterystyki pewnych sytuacji globalnych i lokalnych. Jak zauważają Lynn Jr, Heinrich i Hill [2010, s. 27-54] termin ten jest ciągle bardziej intuicyjny niż precyzyjnie zdefiniowany. *Governance*, zdaniem tych Autorów (s. 28), odnosi się do różnego rodzaju środków/narzędzi oddziaływania, które można uruchomić, aby urzeczywistnić kierowanie, kontrolę, koordynację działań różnych autonomicznych podmiotów funk-

cjonujących w systemie. *Governance* odnosi się do rządu w szerokim tego słowa znaczeniu, czyli do struktur rządzenia. Może być definiowany jako pewien układ (reżim) reguł prawnych, administracyjnych, stosowanych procedur formalnych i nieformalnych, które określają i warunkują działania rządzących. *Governance* w ogólnym ujęciu oznacza konstytucyjne, prawne i administracyjne układy i relacje, przez które struktury rządzenia (rządy) wykonują swoją władzę. Odnosi się również do mechanizmów, które zapewniają odpowiedzialność i transparentność rządzenia oraz partycypację obywateli w procesach decyzyjnych [*Distributed Public Governance...* 2002, s. 268]. W pozornie banalnym stwierdzeniu, że rząd (*government*) to nie to samo co rządzenie (*governance*) kryje się ważne stwierdzenie, że *governance* odnosi się także do obywateli i organizacji, którzy mogą mieć czynne uczestnictwo w rządzeniu. *Governance* odzwierciedla ich udział we władzy, ich siłę oddziaływania na publiczny proces decyzyjny [Blomgren Bingham *et al.* 2010, s. 254-272].

Logika *governance* może być przedstawiona jako hierarchia powiązań między [Lynn *et al.* 2010, s. 32]:

- preferencjami obywateli a interesami wyrażanymi przez wybory podejmowane w strukturach politycznych;
- preferencjami ciał uchwałodawczych a strukturami i procesami decyzyjnymi organizacji (agencji) publicznych;
- władzą publiczną (formalną) a strukturami decyzyjnymi zarządzającymi organizacjami, programami, zadaniami administracyjnymi;
- strukturami zarządczymi w organizacjach i administracji, w tym dotyczącymi rdzeniowych technologii a głównymi środowiskami zawodowymi w agencjach publicznych;
- głównymi środowiskami zawodowymi a wynikami i rezultatami osiąganymi w sferze usług publicznych;
- wynikami i rezultatami sfery usług publicznych a ocenami dokonywanymi przez interesariuszy;
- ocenami interesariuszy a reakcjami na nie wynikającymi z preferencji kręgów politycznych.

Tak rozumiana logika *governance* pokazuje, jak wartości i interesy obywatelskie, aktywność legislacyjna gremiów politycznych, struktury organizacyjne w różnych sektorach, formalne i nieformalne procedury postępowania łączą się w jeden dynamiczny i interaktywny proces.

Obszerną i wieloaspektową wykładnię *governance* podaje w swojej pracy Koorman [2003]. W jego schemacie konceptualnym występują dwa pojęcia: rządzenie jako *governing* oraz rządzenie jako *governance* [*ibidem*, s. 4]. Rządzenie (*governing*) może być rozpatrywane jako całość interakcji, w obrębie których aktorzy publiczni i prywatni uczestniczą w rozwiązywaniu wspólnych problemów lub kreują wspólnie nowe możliwości. Jako kontekst tych interakcji tworzą się normatywne podstawy działań. *Governance* zaś może być interpretowany jako całokształt teoretycznych kon-

cepcji rządu (*governing*). W tym rozumieniu *governance* jest teoretyczną refleksją nad rządzeniem (*governing*). Przedmiotowo rzecz ujmując jedno i drugie pojęcie dotyczy tego samego. *Governance* odzwierciedla proces rządu (*governing*), ukazuje jego złożoną, dynamiczną strukturę. Struktury rządu mogą przybrać postać:

- samorządzenia (*self-governance*);
- rządu kooperacyjnego (*co-governance*);
- rządu hierarchicznego (*hierarchical governance*) (*ibidem*, s. 9).

Kluczem do interpretacji *governance* są interakcje (*ibidem*, s. 11). Różne, dominujące typy interakcji występują w różnych postaciach *governance* (*ibidem*, s. 23). W ten sposób dla samorządzenia (*self-governance*) charakterystyczne są interakcje typu wzajemne ingerencje. W rządzie kooperacyjnym (*co-governance*) dominują interakcje typu wzajemne oddziaływanie, zaś dla rządu hierarchicznego (*hierarchical governance*) właściwymi są interwencje. Wszystkie postaci *governance* Kooiman rozpatruje jako *governance* społeczno-polityczny [także w opracowaniu Kooiman 2002, s. 43-70].

Inni autorzy, podobnie jak Kooiman, wyróżniają typy *governance* według relacji hierarchicznych i partnerskich. Dla Skelchera *governance* może być oparty na hierarchii, powiązaniach rynkowych i na relacjach sieciowych. Dla tego Autora, silnie łączącego *governance* z procesem świadczenia usług publicznych, ważne są takie przekroje funkcjonowania *governance* w usługach publicznych, jak: organizacyjny, demokratyczny i systemowy [Skelcher 2008, s. 27-45]. W przypadku *governance* w strukturach sektora publicznego i związanego z polityką publiczną ważne wydaje się być podkreślanie jego demokratycznych aspektów, szczególnie w krajach dokonujących zmian ustrojowych [Barczyk, Ochojski 2001, s.137-151; Blair 2000, s. 21-29].

Pojęcie *governance*, mimo w miarę spójnych sposobów jego definiowania, ma jednak kilka odrębnych znaczeń. Akcent może być przesunięty na:

- proces rządu;
- warunki stosowania reguł rządu;
- ludzi/mieszkańców, którzy są rządzonymi i/lub rządzącymi;
- metody lub systemy, za pomocą których dane społeczeństwo jest rządzone.

Rhodes [2010, s. 145-163], który zwraca uwagę na te różne znaczenia *governance* wylicza 6 sposobów używania tego pojęcia. Są to *governance* jako:

- minimalne państwo, czyli jako minimum interwencji publicznej;
- *governance* korporacyjny;
- nowe zarządzanie publiczne;
- dobre rządy;
- system socjo-cybernetyczny;
- samoorganizujące sieci.

W pierwszym przypadku akcent przesunięty jest na formy interwencji publicznej, na ochronę rynku i preferowanie konkurencji, także w sferze usług publicznych. Drugi przypadek dotyczy sfery biznesu i czerpania doświadczeń biznesu w sek-

torze publicznym. W trzecim przypadku chodzi o podkreślenie, że zarówno koncepcje nowego zarządzania publicznego, jak i nowego *governance* czerpały z tych samych inspiracji i z tej samej oceny rzeczywistości zarządzania publicznego. Siłą rzeczy podkreślana jest wyraźnie wysoka użyteczność koncepcji nowego *governance* dla nowego myślenia o zarządzaniu publicznym. Czwarte wyróżnione znaczenie *governance* jest z kolei silnie związane z procesem polityki publicznej. Akcent jest przesunięty na reformy polityczne, na decentralizację i nowe formy demokratyzacji życia publicznego i podejmowania decyzji publicznych. W tym kontekście często podkreśla się tylko wybrane, najważniejsze cechy *governance* i polityki publicznej, takie jak: odpowiedzialność, transparentność czy współzawodnictwo [Freire, Stren 2001, s. 64-67]. Interpretacja *governance* w konwencji systemu socjo-cybernetycznego to akcentowanie rozwiązań całościowych, odnoszących się do ogółu powiązań w danym systemie. W tej interpretacji *governance* nie odnosi się odrębnie do różnych sektorów czy terytoriów danego systemu. Jest zawsze całościowy, jednolity, ogólnosystemowy. Ostatnie z ujęć *governance*, akcentujące samoorganizujące sieci, najlepiej oddaje sens rządu jako współrządzenia. *Governance* jest zawsze wielopodmiotowy, partnerski i samoorganizujący od dołu.

Governance rozpatrywany w konwencji procesów samoorganizacji bardzo dobrze pasuje się w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej, w tym w strukturach samorządowych. Jest także dobrą podstawą do łączenia rządu, polityki i zarządzania z rozwojem demokracji, w tym z procesami demokratyzacji polityki i zarządzania publicznego. Demokratyczny wymiar jest wart podkreślenia, gdyż *governance* nie musi być z natury demokratyczny [Bowornwathana 1997, s. 294-308]. W pojęciu demokratyczny *governance* uwypuklone są dodatkowo takie kwestie, jak: tożsamość obywatelska, przyswojenie sobie metod działania politycznego, obywatelska ocena wydarzeń politycznych czy elastyczność i adaptatywność systemu politycznego. Gdy te kwestie połączy się z „normalnymi” wyznacznikami *governance*, takimi jak: wielość różnych podmiotów – aktorów, rozmyte granice kompetencji i władzy, rosnące współzależności podmiotowe, autonomiczne sieci, relatywizacja władzy państwa, to uzyskuje się coś w rodzaju szachownicy, na której można obserwować powstawanie różnych reżimów *governance* i co równie ważne, można identyfikować różne kontrakty moralne, które te reżimy wspierają. Paquet [2000] nazywa to przezornością pomocniczą *governance* i łączy dalej z różnymi typami wolności, które trzeba ochraniać, dawać im gwarancję istnienia. Ta funkcja *governance* jako gwaranta ochrony oczekiwanych wartości wydaje się być szczególnie warta podkreślenia. W tym rozumieniu również *governance* jest gwarantem dla realizacji tych wartości przez politykę publiczną.

Dla lepszego zrozumienia istoty *governance* w połączeniu z polityką publiczną i zarządzaniem publicznym warto przywołać jeszcze jedno pojęcie, a mianowicie *przywództwa*. Nie jest bez znaczenia, jakie przywództwo łączy się ze współczesnymi strukturami *governance*, szczególnie demokratycznego *governance*. Tak jak ewolu-

uje współczesny *governance* tak również ewoluują struktury przywódcze. Klasyczne przywództwo w sektorze publicznym oparte na autorytecie, podporządkowaniu i dominacji inicjatyw odgórnych odchodzi do historii. Teraz bardziej liczy się to co wynika z wiedzy menedżerskiej, czyli różne umiejętności kierownicze z umiejętnością myślenia strategicznego na czele, a nie miejsce w hierarchii administracyjnej [*Public Sector Leadership...* 2001, s. 13-14]. Stawianie wyzwań rozwojowych, kreślenie wizji przyszłości własnego systemu, także wizji personalnych, gdzie podkreślane jest zaangażowanie liderów w realizację wizji, a dalej poszukiwanie wspólnych rozwiązań oto cechy wyróżniające współczesne przywództwo [Gabris *et al.* 2000]. Ze współczesnymi koncepcjami *governance* bardzo dobrze koresponduje koncepcja przywództwa podzielonego (*distributed leadership*). Ten typ przywództwa łączy w sobie takie istotne elementy zarządzania publicznego, jak partycypacja, zaangażowanie, delegowanie, uprawomocnienie (*empowerment*) [Thorpe *et al.* 2011, s. 239-250]. Powyższe elementy uzyskują różne znaczenie w różnych typach organizacji, które to organizacje budują swoje specyficzne wspólnoty [Edwards 2011, s. 301-312]. Nawet w takich „socjalnych” organizacjach sfery usług publicznych, jak jednostki ochrony zdrowia czy opieki społecznej przywództwo podzielone nie musi ukształtować się samorzutnie. Może zostać wyparte przez inne formy przywództwa, np. indywidualistycznego czy grupowego [Currie, Lockett 2011, s. 286-300].

Governance, polityka i zarządzanie w układach publicznych stanowią jedną całość widzianą z trzech perspektyw (ryc. 2).

W odniesieniu do sfery usług publicznych widać wyraźnie, jak te perspektywy wzajemnie się warunkują i uzupełniają. Istotą zarządzania jest umiejętność praktycznego działania kierowniczego – załatwienia, spowodowania czy dostarczenia czegoś oczekiwanego, zaplanowanego wyznaczonym odbiorcom. Dobre zarządzanie musi być skuteczne i efektywne w sensie ekonomicznym. Ma osiągnąć zamierzone, w tym zadane odgórnie, cele ekonomiczne, wykorzystując posiadane w dyspozycji środki. Zarządzanie jest aktywnością *par excellence* profesjonalną prowadzoną przez zawodowych menedżerów. Główne zasady nowego zarządzania publicznego oparte były na zawołaniach typu: „pozwolić menedżerom zarządzać”, „tworzyć menedżerów dla



Ryc. 2. Relacje: zarządzanie – *governance* – polityka rozwoju

zarządzania publicznego” [*Distibuted Public Governance...* 2002, s. 41]. Istotą polityki publicznej jest umiejętność wyznaczenia celów i kierunków działania. Dobra polityka publiczna potrafi koncentrować wysiłek wielu podmiotów indywidualnych i zorganizowanych na wyznaczonych celach, potrafi mobilizować do działania. Polityka nie musi być „detalicznie” profesjonalna, może być tylko kierunkowa, pod warunkiem, że resztę załatwią inni profesjonaliści. W tym rozumieniu wymaga zaplecza menedżerskiego i sprawnych systemów zarządzania sprawami publicznymi. Z kolei organizacjom zarządzającym sprawami publicznymi potrzebna jest polityka z kilku powodów. Polityka bowiem:

- otwiera dla tych organizacji szerszą perspektywę działania i stabilizuje ich sytuację w dłuższym horyzoncie czasu;
- definiuje i dopełnia warunki ich skutecznego i efektywnego działania;
- zmusza polityków i struktury polityczne do działania wyrazistego i niepozorowanego.

Zarządzanie publiczne i polityka publiczna są współzależne. Wzajemne zależności między tymi dwoma sferami są tak złożone, że nie można, ani metodami programowania menedżerskiego, ani zaangażowaniem i entuzjazmem politycznym zbudować jednolitego systemu polityczno-zarządczego. Tworzenie się takiego systemu jest procesem społecznym i kulturowym, który dzieje się w dłuższej perspektywie czasu i nazywa się *governance*. W tym rozumieniu *governance* jest traktowany czasami jako swoiste dopełnienie wielkiego procesu przemian – od tradycyjnej administracji do rozwiniętego, demokratycznego i sprawnego *governance* [Osborne, McLaughlin 2002, s. 1-10].

4.2. Polityka rozwoju usług publicznych

Sfera usług publicznych wymaga polityki rozwoju. Bez polityki rozwoju zarządzanie usługami publicznymi traci swój walor strategiczno-rozwojowy. Nie oznacza to, że polityka jest z definicji strategiczna. Oznacza tylko to, że w proces zarządzania strategicznego sprawami publicznymi musi być wpisana polityka²⁶. Polityka definiuje podstawowe, strategiczne kierunki zmian. Daje również przyzwolenie na zmiany w poszczególnych organizacjach – operatorach usług, bezpośrednio świadczących usługi publiczne. W tym rozumieniu polityka rozwoju legitymizuje zarządzanie zmianami na dwóch poziomach decyzyjnych, właściwych procesowi świadczenia usług publicznych:

- administracyjnym – struktury administracji publicznej odpowiedzialne za usługi publiczne mogą przygotować swoje ustalenia zarządcze dotyczące finansów, majątku i inwestycji, zmian organizacyjnych itp.;

²⁶ Relacje polityka – zarządzanie w strukturach lokalnego zarządzania publicznego przedstawia m.in. praca: [Carlier, Ruprich-Robert 1998. s. 45-53].

- operatorów usług – organizacje/przedsiębiorstwa świadczące usługi mogą przygotowywać swoje strategie zarządzania, programować swój rozwój w relatywnie stabilnym otoczeniu.

Polityka publiczna jako polityka rozwoju w sferze usług publicznych tworzy warunki do zarządzania usługami publicznymi.

Model relacji polityka rozwoju – zarządzanie usługami publicznymi jest konceptualnie bardzo klarowny. Politycy w swoich politykach dotyczących przypisanych im usług publicznych określają kierunki zmian w rozwoju „swoich” usług. Definiują na nowo standard usługi lub potwierdzają *status quo* w danej dziedzinie usług. Stosownie do tego struktury zarządcze administracji publicznej stopniowo precyzują potrzebne w usługach zasoby, w tym przede wszystkim finansowe. Operatorzy usług – organizacje publiczne, prywatne, obywatelskie i powstałe na podstawie różnych form partnerstwa niezwłocznie przystępują do kontraktowania oferty usługowej. W rzeczywistości, taki model nigdy nie zaistnieje i to z wielu zasadniczych powodów. Pierwszy związany jest z użytkownikami usług, którzy nie muszą i najczęściej niechętnie akceptują ustalenia polityków. Tych ostatnich bowiem dość łatwo i trafnie można posądzić o „nadgorliwość” w oszczędzaniu środków publicznych, kosztem jakości usług publicznych. Racjonalności absolutnej w sensie modeli procesu decyzyjnego nie można także oczekiwać od operatorów usług. Co więcej, często operatorzy usług mogą przyjmować postawę oportunistyczną, jeżeli chodzi o prorozwojowe zmiany w sferze usług publicznych.

Najwięcej barier do prowadzenia polityki rozwoju usług publicznych leży w samej sferze polityki publicznej oraz w naturze usług publicznych. Przede wszystkim trzeba wskazać na naturalną wielość i różnorodność usług publicznych. Jest to zjawisko normalne we wszystkich krajach i regionach. Ta wielość i różnorodność usług publicznych, ich wzajemne nieprzystawanie do siebie powoduje, że trudno jest prowadzić jedną politykę rozwoju usług publicznych w danym systemie, np. w kraju, regionie, gminie. Występuje silna skłonność do generowania wielu odrębnych polityk sektorowych. Trudno jest np. uzasadnić merytorycznie prowadzenie wspólnej polityki dla usług zdrowotnych i zagospodarowania odpadów, nawet jeżeli łatwo jest specjalistom wykazać wpływ gospodarki odpadami na zdrowie. W dodatku, polityka publiczna rozgrywa się w układach wieloszczeblowych. Dla dobrych rozwiązań politycznych na danym poziomie/szczeblu polityczno-administracyjnym bardzo często oczekiwane są rozstrzygnięcia na wyższym poziomie. Gminy oczekują polityki państwa i regionu. Region oczekuje polityki państwa i innych, współzależnych z nim regionów. Z pewnością oczekiwana jest zawsze pewna spójność wewnętrzna między różnymi politykami. Tutaj podkreślane jest tylko źródło powstawania wielu polityk, które wymagają różnych zabiegów koherencyjnych [*Policy Coherence...* 2008]. W dodatku, co wyraźnie można obserwować w układach terytorialnych, polityka rozwoju, szczególnie przestrzenna, ma skłonność obejmować swoim zasięgiem łącznie całą sferę usług – rynkowych i publicznych [Ley, Hutton 1991, s. 173-203; Llored 2010, s. 108-117].

Istnieje jeszcze jedno źródło komplikacji mechanizmu polityki rozwoju w sferze usług publicznych. Usługi publiczne są tak ważną i wrażliwą społecznie oraz kosztowną sferą życia publicznego, że na ich temat formułowane są opinie i tworzone rozwiązania polityczne przez struktury administracyjne, polityczne i eksperckie nie związane bezpośrednio z zarządzaniem usługami publicznymi. Można wyróżnić środowiska decyzyjne i opiniotwórcze o nastawieniu ekonomiczno-efektywnościowym. Dla tych środowisk sfera usług publicznych w państwie jest zbyt rozbudowana, zbyt droga i marnotrawiąca środki publiczne. Wydatki na usługi publiczne są zbyt duże, jak na inne potrzeby społeczeństwa i realne możliwości finansów publicznych w państwie. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy odbije się niekorzystnie na dynamice wzrostu gospodarczego.

Istnieją jednak środowiska decyzyjne i opiniotwórcze akcentujące w skali narodowej, regionalnej i lokalnej różne problemy socjalne, kulturalne, edukacyjne, środowiskowe itp. jako problemy ważne w skali całego systemu, np. państwa. Tutaj na pierwszy plan wysuwane są kwestie ubóstwa i wykluczenia społecznego, niedowładu systemu ochrony zdrowia, słabości systemu edukacyjnego, niedorozwoju aktywności kulturalnej czy w końcu kwestie ekologiczne. Definiowanie powyższych kwestii przybiera najczęściej charakter emocjonalny. Dla większej wyrazistości argumentów skala ubóstwa jest masowa, system ochrony zdrowia znajduje się w stanie rozkładu, a edukacja czy kultura w stanie zapaści, niezłatwienie różnych spraw środowiskowych grozi klęską ekologiczną. Rzecz w tym, że argumenty jednej i drugiej strony oglądu sfery usług publicznych są, lub mogą być prawdziwe. Ustalenie polityki nie polega na przerzucaniu się argumentami, ale na stworzeniu rozwiązań, które są realizowalne i mogą zostać wdrożone. Najbardziej prawdopodobne i dodać trzeba, charakterystyczne dla polityki publicznej, są rozwiązania kompromisowe.

System polityki rozwoju w sferze usług publicznych trzeba widzieć jako:

- składający się z wielu polityk formułowanych przez odrębne podmioty polityki;
- funkcjonujący na wszystkich poziomach polityczno-administracyjnych;
- oparty na mechanizmach uspołecznienia wyborów politycznych;
- wsparty wiedzą ekspercką dotyczącą wielu różnych dziedzin usług publicznych;
- w którym rozwiązania i ustalenia polityczne wdrażane są „na bieżąco” i weryfikowane przez system zarządzania usługami publicznymi.

W przypadku sfery usług publicznych warto mówić o systemie, czyli o wielu politykach wzajemnie ze sobą powiązanych. Poszczególne dziedziny usług publicznych, takie jak np. zdrowie, edukacja są tak ważne, że nie można w nich przeprowadzać zmian bez angażowania innych czynników decyzyjnych w systemie. Innymi słowy, polityka rozwoju ochrony zdrowia to nie tylko sprawa ministra właściwego do spraw zdrowia, polityka przekształceń w systemie edukacji to nie tylko zadanie ministra właściwego do spraw edukacji. Tak samo można rozumować odnośnie do poziomu regionalnego czy gminnego.

Na system polityki rozwoju usług publicznych składają się w całości lub w części różne polityki o charakterze ogólnym i sektorowym. Do podstawowych można zaliczyć:

- politykę makroekonomiczną, w tym finansową państwa w części, w jakiej dookreśla doktrynę polityki dotyczącą usług publicznych oraz wyznacza skalę i sposoby angażowania publicznych środków finansowych w usługach publicznych;
- politykę społeczną państwa, która w podstawowym zakresie definiuje doktrynę polityki w dziedzinie usług publicznych i zakres zaangażowania władzy publicznej w sferę usług publicznych;
- politykę regionalną rozumianą jako rządową politykę regionalną oraz politykę rozwoju regionu prowadzoną przez władze regionalne, w Polsce przez samorządy województw, w części, w jakiej określa priorytety i cele w wybranych dziedzinach usług publicznych oraz podstawowe, strategiczne projekty rozwojowe dotyczące priorytetowych usług publicznych;
- lokalną politykę rozwoju prowadzoną przez gminy i inne związki i wspólnoty lokalne, w Polsce przez gminy, związki komunalne i powiaty, która m.in. wyznacza cele, priorytety i projekty w sferze lokalnych usług publicznych;
- polityki sektorowe (dziedzinowe) tworzone w układach sektorowo-resortowych przez władze publiczne na poszczególnych poziomach struktury administracyjnej kraju, które:
 - wyznaczają doktrynę polityki w poszczególnych sektorach społecznych;
 - ustalają cele i priorytety rozwojowe w poszczególnych sektorach społecznych;
 - zapewniają rozwój i funkcjonowanie danych usług publicznych przez instrumenty realizacji polityki.

Wyliczenie polityk, które wyznaczają perspektywę rozwoju usług publicznych pokazuje, że cała struktura polityczno-administracyjna kraju jest zaangażowana lub uwikłana w sferę usług publicznych. W ramach powyższej listy można też wskazać pola potencjalnych sporów i konfliktów oraz pola oczekiwanego współdziałania.

Dla przyszłego rozwoju i przekształceń strukturalnych w usługach publicznych kluczowe znaczenie mają dwie polityki, a mianowicie polityka ekonomiczna państwa i polityka społeczna państwa. Ta pierwsza jest często zdominowana przez politykę finansową z „twardym” priorytetem uzdrawiania finansów publicznych na czele. Polityka ekonomiczna państwa nie musi być przychylna usługom publicznym. W warstwie finansowo-budżetowej skłonna jest, co widać na przykładzie reform sektora publicznego w wielu krajach, traktować usługi publiczne jako zbyt kosztowne i nieefektywnie gospodarujące środkami publicznymi. Od sfery usług publicznych wymaga się wtedy zasadniczych zmian prowadzących do trwałych oszczędności. W warstwie zmian strukturalnych i rozwoju gospodarczego polityka gospodarcza państwa oczekuje wypracowania innego, oszczędnego modelu usług publicznych, zmian systemowych w zarządzaniu usługami publicznymi, czasami prywatyzacji

usług. Gospodarcza polityka strukturalna skłonna jest posługiwać się przeciwstawnymi typami; przedsiębiorczość i rozwój biznesu vs. rozwój sektora publicznego, inwestycje wspierające wzrost gospodarczy vs. wydatki na usługi publiczne.

Polityka społeczna państwa z definicji akcentuje różne, trudne kwestie społeczne. Wprost lub pośrednio operuje kategorią niezaspokojonych potrzeb społecznych. Aparat analityczny tej polityki nastawiony jest na identyfikowanie spraw bolesnych dla ludzi, rzeczy źle funkcjonujących, nowych zagrożeń dla różnych kręgów społecznych. W efekcie łatwo o formułowanie i dowodzenie tez o niedofinansowaniu sfery usług publicznych, o potrzebie rozbudowy struktur organizacyjnych nadzorujących i prowadzących stare i nowe usługi publiczne. Polityka społeczna także stawia wymagania strukturalnym zarządzającym usługami publicznymi. Są to jednak wymagania koncentrujące się na jakości świadczonych usług i ich społecznym odbiorze, w tym na zadowoleniu użytkowników usług. Ważnym zadaniem polityki społecznej państwa jest formułowanie ogólnej doktryny dotyczącej usług publicznych. Rdzeniem są rzecz jasna usługi społeczne.

Doktryna polityki społecznej w sferze usług publicznych powinna przede wszystkim wyznaczyć „rdzeń usługowy” podlegający szczególnej ochronie państwa i zasady odpowiedzialności władz publicznych za „rdzeniowe” usługi publiczne. Sformułowanie doktryny dla usług publicznych nie jest prostym zabiegiem programowania polityki społecznej. To jest raczej proces społeczno-polityczny trwający wiele lat i wiele cykli politycznych. Mechanizm polityki społecznej w danym państwie może być nawet niezdolny do wypracowania takiej doktryny. Dzieje się tak wtedy, gdy polityka społeczna nie jest priorytetem politycznym kolejnych ekip rządzących, gdy polityka społeczna nie jest prowadzona systematycznie, ma charakter akcyjny, okazjonalny lub jest prowadzona pod naciskiem niezadowolonych środowisk społecznych. Sukces polityki społecznej zależy tak naprawdę od powodzenia debaty na temat doktryny usług publicznych, od przygotowania merytorycznych założeń doktrynalnych. Jest także rzeczą normalną, że pierwsi uczestnicy debaty na temat doktryny usług publicznych będą się wywodzić z kręgu specjalistów od polityki gospodarczej.

Polityka regionalna państwa i poszczególnych regionów jest we współczesnym świecie standardem funkcjonowania władz publicznych. Jest obecna we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Ma też swoje „twarde” wsparcie ze strony władz Unii Europejskiej. Przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej jest rozwój regionalny. Polityka regionalna jest rodzajem strategicznej polityki strukturalnej odnoszonej do danego układu regionalnego. Usługi publiczne leżą w polu zainteresowania polityki regionalnej na tyle, na ile stanowią ważny element rozwoju regionalnego. Pojawiają się w polityce regionalnej jako: cel polityki lub instrument polityki lub jako czynnik zmiany. Są traktowane strukturalnie, w kategoriach rozwoju. Ponieważ polityka regionalna jest wielowymiarowa i integralna – społeczna, gospodarcza i ekologiczna, dlatego też w strukturze jej założeń i rozwiązań pojawia się „masa” usług rynkowych i publicznych. Dla zarządzania usługami publicznymi ważne jest to, jakie cele i prio-

rytety polityki regionalnej związane są z usługami publicznymi oraz co ważniejsze, jakie programy i projekty rozwojowe polityka ta będzie skutecznie prowadzić.

Sfera polityki lokalnej koncepcyjnie nie wnosi nic nowego w porównaniu ze sferą polityki regionalnej. Jest ona dla zarządzania usługami publicznymi bardzo ważna, gdyż zdecydowana większość usług publicznych jest zarządzana w sposób mniej lub bardziej zdecentralizowany. Jeżeli pominiemy usługi władcze będące atrybutem suwerenności państwowej, takie jak usługi w dziedzinie obronności czy dyplomacji, to w całej reszcie usług publicznych pojawia się lokalny poziom administracyjno-decyzyjny jako zarządzający, współzarządzający lub mający istotny wpływ na zarządzanie. W polskich realiach bez trudu można odnaleźć udział gmin i powiatów w procesach zarządczych nawet takich „centralnych” usług, jak szkolnictwo wyższe czy specjalistyczne, kliniczne usługi medyczne.

Omówione powyżej polityki ogólne – centralne, regionalne czy lokalne można uznać za niezbędne dla rozwoju i przekształceń sfery usług publicznych. Są to w pewnym sensie polityki ramowe dla samej sfery usług publicznych. Są na tyle „nasycone” usługami publicznymi, że trudno uznać je tylko za uwarunkowania zewnętrzne dla polityki rozwoju usług publicznych, jakkolwiek uznać trzeba, że podstawową misją polityki gospodarczej czy regionalnej nie jest kompleksowe zajmowanie się usługami publicznymi. Polityka społeczna państwa też zajmuje się tylko wybranymi usługami publicznymi. Polityka rozwoju usług publicznych prowadzona jest w podstawowym zakresie w układach decyzyjnych typu sektorowo-resortowego. Odrębność tematyczna poszczególnych sektorów usług skłania do tworzenia struktur polityczno-administracyjnych odpowiadających tej odrębności. Dzieje się tak w ramach administracji centralnej i zdecentralizowanej, czyli według przyjętej nomenklatury polskiej w ramach administracji rządowej i samorządowej. W efekcie, powszechnym zjawiskiem w wielu krajach jest to, że polityką ochrony zdrowia w skali kraju zajmuje się minister właściwy do spraw zdrowotnych, a polityką rozwoju edukacji właściwy minister do spraw edukacji, nie zaś w obydwu przypadkach rząd jako całość. W skali regionu czy gminy odpowiedni przedstawiciele organów administracji publicznej formułują własne polityki dziedzinowe stosownie do sektorów usług publicznych, za które odpowiadają.

Zadaniem każdej polityki sektorowej (dziedzinowej) w sferze usług publicznych jest pokazanie ścieżki rozwoju danego sektora usług i sposobów angażowania się władzy publicznej w ten rozwój. Wszystko po to, aby struktury zarządcze w ramach administracji publicznej lub poza nią oraz operatorzy usług wiedzieli, jak zarządzać powierzonymi im sprawami publicznymi oraz budować własne strategie zarządzania organizacjami. W efekcie, dany minister w strukturze rządu i dany dyrektor departamentu we władzach regionalnych lub lokalnych porusza się na dwóch poziomach rozstrzygnięć politycznych, a mianowicie:

- wewnętrznej autonomii decyzyjnej – w ramach własnych uprawnień i własnego „luzu” decyzyjnego oraz posiadanych środków finansowych ustala kierunki polityki, w tym parametry rozwojowe i regulacyjne dla struktur zarządczych;

- reprezentacji całej struktury rządzącej – w imieniu całego rządu lub wykonawczego organu samorządowego ustala kierunki przekształceń systemu i zmian modelu funkcjonowania danego sektora usług publicznych.

W pierwszym przypadku ma się do czynienia z rozwiązaniami politycznymi mieszczącymi się w istniejącym modelu funkcjonowania danych usług publicznych. Na pierwszy plan wychodzą funkcje regulacyjne polityki, która ma prowadzić do rozwoju przez ulepszenia, poprawy, doskonalenia, słowem zmiany inkrementalne. W drugim przypadku polityka sektorowa wchodzi w pewnym sensie na poziom polityki ogólnej. Przekształcenia strukturalne w jednym sektorze usług albo mają być wynikiem założonego, nowego modelu i nowej doktryny usług publicznych, albo mają rozpocząć tworzenie takiego nowego modelu i wyłanianie się nowej doktryny usług publicznych rozpoczynając zmiany od tego sektora usług. Drugi poziom rozstrzygnięć politycznych nie zawsze musi występować w politykach sektorowych. Jeżeli występuje znamionuje także zmiany w strukturze *governance*.

Polityka w sferze usług publicznych zawsze będzie wielopodmiotowa, zawsze będzie rozgrywką o władzę i we władzy. Chodzi o to, aby w tej rozgrywce była właściwa reprezentacja aktorów – ani przypadkowa, ani niereprezentatywna dla społeczeństwa czy danych wspólnot terytorialnych. To z kolei wielu autorów zajmujących się polityką publiczną w warunkach demokracji prowadzi do widzenia polityki i rozgrywania polityki jako serii debat publicznych [Rasera 2002, s. 146 i dalsze]. Debata publiczna jako narzędzie tworzenia polityki jest czymś oczywistym w tym sensie, że zawsze ma prawo być, może być użyteczna, pomocna. Nie oznacza to, że każda forma debaty publicznej jest z punktu widzenia polityki konstruktywna. Debata publiczna jest sama w sobie czymś więcej niż narzędziem polityki. Sama może być polityką lub prowadzić do wypracowania alternatywnych rozwiązań względem polityki oficjalnej. Debata publiczna może być jałowa, mało merytoryczna, zbyt upolityczniona, pozbawiona konkretów. Jałowością debaty publicznej może być zainteresowany podmiot główny polityki lub jego polityczni oponenti. Debata publiczna jako użyteczne narzędzie polityki publicznej wymaga zorganizowanego wsparcia ze strony ekspertów.

Istnieje wiele różnych sposobów wprowadzenia ekspertów w proces przygotowania polityki publicznej. Na wstępie warto zwrócić uwagę, że ekspertów i różne opracowania eksperckie można w polityce rozwoju także wykorzystać tendencyjnie. Można posługiwać się nimi w krytyce politycznej i walce politycznej. Wśród metod wykorzystania wiedzy eksperckiej w procesie tworzenia polityki rozwoju warto zwrócić uwagę na trzy metody, a mianowicie:

- tworzenia agendy dla rozwiązania istotnych problemów i wyzwań rozwojowych;
- przygotowania zielonych i białych ksiąg dla postawienia i rozwiązywania ważnych kwestii publicznych;
- przygotowania raportów o stanie czegoś co jest lub może być przedmiotem polityki.

Metoda agendy to zorganizowane, wielofazowe dyskutowanie ważnych społecznie kwestii, co do których wiadomo powszechnie, że trzeba będzie je rozwiązy-

wać, a w chwili rozpoczęcia prac nie są znane rozwiązania tych kwestii. Do metody agendy bardzo dobrze pasuje pojęcie „wyzwanie rozwojowe”. *Wyzwanie rozwojowe* lub *strategiczne wyzwanie rozwojowe* to pojęcie, które dobrze oddaje sytuację poszukiwania rozwiązań nowych, niestandardowych i mobilizacji społecznej w sprawach szczególnie ważnych i nie cierpiących zwłoki. Agenda może mieć charakter systemowy, społeczny lub urzędowy, zogniskowany na konkretnych tematach. W pierwszym przypadku jest uporządkowanym ciągiem projektowanych działań na rzecz wywołania i zdefiniowania ważnej społecznie kwestii w celu rozpoczęcia publicznej debaty, a raczej serii debat nad tymi kwestiami. Uczula na coś co nie jest jeszcze wiedzą powszechną i świadomością zbiorową. Istnieje w tym względzie specjalistyczna wiedza wąskiego grona fachowców i ta wiedza może stać się podstawą debaty publicznej i dalszych prac badawczych. Agenda o znaczeniu systemowym nie jest integralną częścią procesu tworzenia polityki rozwoju. Raczej poprzedza ten proces, po to aby lepiej uzasadnić konieczność prowadzenia danej polityki i ukierunkować dalsze debaty w ramach samego procesu przygotowania koncepcji polityki.

Agenda urzędowa ma podobne przesłanie i podobną strukturę działań jak agenda systemowa. Jest ona jednak bezpośrednio związana z władzą publiczną, która przystępuje do tworzenia koncepcji swojej polityki. Agenda urzędowa jest sposobem przygotowania debaty publicznej nad inicjowaną przez konkretny urząd polityką rozwoju. Wiedza ekspercka jest wprowadzona na samym początku, legitymizuje politykę. Daje to większą pewność, że debata publiczna w ramach procesu tworzenia polityki rozwoju będzie merytoryczna, oparta na dowodach naukowych i argumentach fachowców.

Metoda przygotowywania zielonych i białych ksiąg w danej, ważnej kwestii publicznej jest bezpośrednio nastawiona na organizację pracy ekspertów. Tutaj opracowania eksperckie powstają zbiorowo. W pierwszym etapie przez serię spotkań konferencyjnych, seminaryjnych czy warsztatowych powstaje zielona księga, częścią kilka zielonych ksiąg. Zadaniem zielonej księgi jest rozpoznanie tematu, rozwinięcie wątków, zwrócenie uwagi na nowe okoliczności itp.. Zielona Księga ma charakter rozpoznawczo-dyskusyjny. Akcent jest postawiony na rozpoznanie wielowątkowe, na niedopuszczenie do pominięcia kwestii istotnych. Biała Księga, która powstaje po księgach zielonych i na ich bazie merytorycznej ma charakter syntezujący, wnioskowy i decyzyjny. Sugeruje kierunki rozwiązań i niezbędnych działań, jakie trzeba podjąć. Zielone i białe księgi mogą powstać z inicjatywy władzy – podmiotu polityki lub z inicjatywy oddolnej, najczęściej środowisk naukowych zainteresowanych zawodowo danymi kwestiami. Jeżeli powstają z inicjatywy podmiotu polityki rozwoju są wpisane w strukturę agendy instytucjonalnej. Jeżeli zaś z inicjatywy oddolnej mogą stać się częścią agendy systemowej lub być do wykorzystania w przyszłości.

Metoda przygotowywania kompleksowych raportów o stanie danej sprawy jest integralnie związana z mechanizmem polityki rozwoju. Raporty o stanie mają charakter urzędowy. Raport jest formą zespołowej, kompleksowej ekspertyzy ewaluacyjnej. Raporty o stanie mogą mieć różne przesłanie. Mogą być tworzone pod presją

silnych koalicji aktorów – uczestników polityki. Powstają one gdy prowadzona już polityka poddawana jest silnej krytyce. Tworzone są także raporty finalne jako podsumowania dużych akcji publicznych, szczególnie o charakterze reform społecznych. Zwyczajowo jednak raport o stanie związany jest z procesem ewaluacji polityki. W procesie ewaluacji polityki budowane są zazwyczaj trzy raporty, a mianowicie:

- raport otwarcia – pokazanie problemowe przedmiotu polityki w kategoriach luk, braków, zróżnicowań, trendów, oczekiwań; dobrze jest gdy raport otwarcia wynika z zakończenia poprzedniego cyklu polityki;
- raport o stanie realizacji polityki – pokazanie stopnia realizacji ustaleń polityki i osiągnięcia jej celów;
- raport podsumowania – syntetyczne ujęcie stopnia zrealizowania polityki, wnioski eksperckie co do założeń nowej polityki (nowego cyklu polityki).

Raporty, o których powyżej mowa mogą mieć charakter zamknięty i powstawać wewnątrz struktury organizacyjnej podmiotu polityki. Mogą też mieć charakter „promocyjny” i być sposobem przedstawiania w pierwszej kolejności sukcesów polityki i polityków. Dobrym przykładem posługiwania się agendami, zielonymi i białymi księgami, a także raportami o stanie prowadzenia polityki jest Komisja Europejska i polityki Unii Europejskiej, w tym polityka spójności i omawiana już w pierwszym rozdziale pracy polityka dotycząca usług publicznych.

Polityka publiczna jest grą wielu aktorów, wynika z konfiguracji różnych aktorów publicznych. Odzwierciedla ich udział w rządzeniu, ich realną władzę, ich indywidualną racjonalność zachowań [Muller 2010, s. 33 i dalsze]. Pokazuje także wiele przejawów niesprawności rządu²⁷. Tego typu stwierdzenia prowadzą do wniosku, że polityka publiczna jest zjawiskiem społecznym i wymaga uporządkowanych ram społecznych jej przygotowania i realizacji. To że w polityce publicznej uczestniczy wielu aktorów nie zmienia tego, że istnieje zawsze główny, statutowy podmiot polityki, który politykę prowadzi w sensie przygotowawczo-koncepcyjnym i realizacyjnym oraz inne podmioty – uczestnicy polityki. Uczestnicy polityki mogą występować w różnych rolach, oni właśnie tworzą różne konfiguracje aktorów.

4.3. Polityka rozwoju usług publicznych i *governance* w różnych nurtach reform sektora publicznego

Sektor publiczny w ciągu ostatnich 30 lat podlegał w wielu krajach licznym zabiegom reformatorskim. Reformy dotyczyły, i nadal dotyczą, jego struktur organizacyjnych i struktur rządu, funkcjonujących w nim systemów zarządzania oraz polityki, w tym w zasadniczej części dotyczącej usług publicznych. Istnieje z pewnością wiele specyficznych, krajowych powodów reformowania sektora publicznego. Przede

²⁷ Niesprawność rządu to obok niesprawności rynku znane zjawisko wyboru publicznego. Por. [Dollery, Wallis 2009, s. 82-91].

wszystkim można wskazać jednak na wspólne dla wielu, lub wszystkich krajów przyczyny wywołujące silny nacisk na strukturalne przekształcenia sektora publicznego. Nowe nurty myślenia ekonomicznego pojawiające się już w latach 70. XX w., nowe tendencje w rozwoju technologicznym w gospodarce światowej, nowe nurty polityczne i nowe koncepcje polityki gospodarczej w największych i najsilniejszych gospodarkach świata stworzyły dobre podstawy innego myślenia o miejscu i roli sektora publicznego oraz usług publicznych w rozwoju gospodarczym i społecznym.

Mają rację ci autorzy, którzy stwierdzają, że istnieją wspólne dla wielu krajów cele finalne reform sektora publicznego i zarządzania publicznego. Guillaume, Dureau i Silvent [2002, s. 26-27] wyróżniają trzy takie cele finalne. Są to:

- konieczność ograniczenia wydatków publicznych i deficytów publicznych;
- poprawa jakości usług publicznych i skuteczności polityk publicznych;
- doprowadzenie do większej transparentności działań administracyjnych i wzmocnienia demokratycznej kontroli nad zarządzaniem publicznym.

Powyższe trzy cele tworzą jedną całość. O konieczności ograniczenia wydatków publicznych i deficytu lub długu publicznego mówi się w każdym kraju, każdego roku podczas debat budżetowych. W końcu kiedyś musiał pojawić się moment głębszej refleksji i postawienie pytania o źródła wywołujące trwale nadmierne wydatki i deficyty budżetowe. Za jedno z takich źródeł trzeba było uznać sferę usług publicznych. W przypadku tak wrażliwej społecznej sfery, jak usługi publiczne nie da się tak po prostu, metodami planowania budżetowego obcinać wydatków. Usługi publiczne wymagały kompleksowej, wieloaspektowej diagnozy i rozwiązań systemowych. W kategoriach celu polityki akcent został postawiony na jakość usług i skuteczność polityki. W tle znajduje się jednak cały zestaw działań zmieniający radykalnie mechanizm świadczenia usług publicznych i zarządzania publicznego stosownie do wartości demokratycznego państwa prawa.

To, jak ważną rolę pełnią usługi publiczne w reformach sektora publicznego można prześledzić na przykładzie wielu krajów. Stewart i Walsh [2010, s. 3-25] w swoim przeglądzie przekształceń sfery usług publicznych w Wielkiej Brytanii na przełomie lat 80. i 90. XX w. wskazują na wiele kluczowych dziedzin tych przekształceń. Są to:

- oddzielenie roli zamawiającego i płacącego za usługi od roli dostawcy – operatora usług publicznych;
- odpowiedzialność rezultatów i odpowiedzialność za rezultaty świadczonych usług publicznych i zarządzanie rezultatami w układzie wielopodmiotowym;
- elastyczność w sferze płatności za usługi i warunków świadczenia usług w miejsce sztywnych gwarancji rządowych pokrycia wszystkich formalnie udokumentowanych wydatków;
- oddzielenie procesu przygotowania i realizacji polityki od procesu zarządzania usługami publicznymi w warstwie organizacyjnej i proceduralnej;
- tworzenie rynku lub *quasi* rynku usług publicznych i uruchomienie mechanizmów konkurencji w procesie świadczenia usług publicznych;

- podkreślenie, że obywatel jest przede wszystkim klientem usługi publicznej nie dlatego, że jest członkiem pewnej wspólnoty i czegoś potrzebuje, ale dlatego, że płaci podatki;
- wypracowanie nowego modelu funkcji regulacyjnych władz publicznych i ich agencji w nowym modelu świadczenia usług publicznych;
- zmiana kultury rządzenia i zarządzania w usługach publicznych, która także dotyczy struktur administracyjnych.

Tak zarysowany zestaw kluczowych dziedzin reformowania sfery usług publicznych nie jest pakietem jednego programu reform²⁸. Przywoływane opracowania przytaczają w treści wiele cytatów z wypowiedzi czołowych polityków rządu brytyjskiego, dokumentów eksperckich i różnych społecznych ciał konsultacyjnych. Pokazuje to tylko wielki, strategiczny zamiar reformatorski dotyczący usług publicznych, który miał być i w rzeczywistości był realizowany etapowo, przez wiele cykli politycznych i przy zmieniających się konfiguracjach orientacji politycznych.

Wielka Brytania należy do krajów, które mimo ostrych debat i sporów politycznych przeprowadzały konsekwentnie i z sukcesami reformy sfery usług publicznych. Z czasem dochodziły do głosu jeszcze inne cele i priorytety polityczne. Reformy przeniosły się na poziom lokalny i regionalny w warunkach dewolucji władzy i pewnej autonomii politycznej Północnej Irlandii, Szkocji i Walii [Pearce, Mawson 2009, s. 623-642]. Zachowany został główny kierunek strategiczny reform, nie było powrotów do „starego porządku”. Biała Księga usług publicznych opublikowana przez rząd brytyjski w 2011 r. potwierdza w pełni powyższe supozycje [*Open Public Services...* 2011]. Pojawia się istotny termin *otwarte usługi publiczne*, który w rzeczywistości jest rozwinięciem, ale i potwierdzeniem wcześniej sformułowanych i realizowanych założeń reform sfery usług publicznych. Widać to wyraźnie w zasadach otwartych usług publicznych, tj.:

- wolnego wyboru usług – wybór form świadczenia, operatorów, kontrola procesu i rezultatów;
- decentralizacji – władza odpowiedzialna za usługi, jak najbliżej ludzi – użytkowników usług;
- różnorodności – usługi dostarczane przez wielu konkurujących dostawców;
- otwartości i sprawiedliwości – otwarty i transparentny dostęp do usług dla wszystkich;
- odpowiedzialności – usługi odpowiednie dla ludzi i odpowiedzialnie prowadzone przez administrację publiczną i operatorów usług.

W syntetycznym ujęciu ideę otwartości usług publicznych można sprowadzić do utrwalania rynku i konkurencji w sferze tych usług oraz do skutecznych form ich zdecentralizowanej kontroli społecznej.

²⁸ Na temat etapów reform usług publicznych w Wielkiej Brytanii widzianych przez pryzmat władz lokalnych por. [Hombleton 2000, s. 931-950].

Wielka Brytania może zostać uznana za kraj, który dokonał radykalnego przekształcenia sektora publicznego, w tym strategicznej zmiany funkcjonowania administracji publicznej i w dodatku istotnie przyczynił się do rozwoju koncepcji nowego zarządzania publicznego. Jako kraj sprawnie funkcjonującego sektora publicznego, w którym nie dostrzega się dużych przekształceń w administracji centralnej, czyli federalnej wymienia się niekiedy Niemcy [*Distibuted Public Governance...* 2002, s. 110]. Tutaj większość zmian ma charakter oddolny, zdecentralizowany. Cytowani już poprzednio Guillaume, Dureau, Silvent dokonują syntetycznego przeglądu reform sektora publicznego i zarządzania publicznego w 8 krajach Europy i Ameryki Północnej²⁹. Do tego dochodzi jeszcze Francja potraktowana w tej pracy bardziej szczegółowo i prospektywnie. Jako dziedziny/kryteria oceny reform Autorzy przyjęli:

- skalę, zakres i organizację sektora publicznego;
- zarządzanie efektywnością/rezultatami;
- inicjatywy mikroekonomiczne na rzecz efektywności i jakości usług publicznych;
- procedury budżetowe;
- zarządzanie finansowe;
- funkcję publiczną.

Zestaw kryteriów sugeruje przewagę działań reformatorskich w stronę zmian w systemach zarządzania publicznego w zastanych podziałach terytorialnych i strukturach organizacyjnych. Kraje uwzględnione w analizie porównawczej (8 krajów plus Francja), to kraje dobrze zorganizowane, mające duże tradycje sprawnego funkcjonowania administracji publicznej. Zmiany organizacyjne w sektorze publicznym dotyczą funkcji administracyjnych i zarządczych. Hasło wywoławcze „decentralizacja”, albo w ogóle nie występuje, jak w przypadku Stanów Zjednoczonych i Kanady, albo dotyczy reorganizacji gminnej – redukcja lub reorganizacja gmin w Danii, Holandii czy Szwecji. Jedynie Włochy pojawiają się w tym zestawie jako kraj decentralizacji i nowej regionalizacji, a francuskie struktury administracyjne są omówione w innym miejscu (s. 203 i dalsze), w kontekście zarządzania efektywnością/rezultatami. Główny nurt zmian w administracji publicznej dotyczy separacji funkcji polityczno-administracyjnych i zarządczych, tworzenia agencji rządowych poza strukturami administracji, „odchudzenia” i prywatyzacji mienia oraz całych organizacji publicznych.

Kryterium kluczowym i w pewnym sensie centralnym wydaje się być w tej analizie porównawczej kryterium inicjatyw mikroekonomicznych na rzecz efektywności i jakości usług publicznych. Autorzy analizy umieścili różne raporty rządowe na temat stanu efektywności usług publicznych, nowe rozwiązania kierunkowe typu karty usług publicznych, kampanie na rzecz lepszych usług publicznych czy w końcu nowe inicjatywy rządowe na czele z amerykańską inicjatywą typu *National Partnership for Reinventing Government* z 1993 r. W rzeczywistości bowiem jest tak, że dopiero wtedy kiedy dokona się całościowego oglądu usług publicznych, uzmysłowi

²⁹ [Guillaume *et al.* 2002, s. 28-32], chodzi o następujące kraje: Dania, Finlandia, Holandia, Kanada, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Włochy i Szwecja.

sobie ogrom oczekiwań społecznych z nimi związanych i skalę wydatków publicznych rozrzuconych po całej strukturze sektora publicznego, zaczyna się inaczej rozumieć sens reform sektora publicznego i zarządzania publicznego. Rozumie się lepiej potrzebę głębokich zmian sięgających struktur rządzenia, ale jednocześnie zmian oddolnych, których efekty będą widoczne i mierzalne w skali mikroekonomicznej.

Pozostałe kryteria oceny reform sektora publicznego i zarządzania publicznego mają charakter bardziej operacyjny. Dotyczą nowych technik zarządzania finansowego, metod budżetowania, rachunkowości zarządczej, sprawozdawczości i społecznego obiegu informacji. Zwornikiem jest kryterium „zarządzanie efektywnością/rezultatami” (*performance management*)³⁰. Kraje, które skuteczniej wprowadzały zarządzanie rezultatami jako metodę zarządzania publicznego lepiej radzą sobie z całością reform sektora publicznego. Co do kryterium „funkcja publiczna”, dotyczy ono polityki i zarządzania zasobami ludzkimi. Pokazuje nurt ograniczania zatrudnienia w sektorze publicznym, przesuwania zatrudnienia do agencji i organizacji publicznych funkcjonujących poza strukturami administracji publicznej. Ukazuje też nowe formy zatrudnienia i nowe sposoby podejścia do statusu funkcjonariusza publicznego.

Warto zwrócić uwagę, że wraz ze zmianami w sektorze publicznym i zarządzaniu publicznym następuje odejście od klasycznie rozumianej służby publicznej czy służby cywilnej wywodzącej się jeszcze z weberowskiego ujęcia administracji i pojęcia biurokracji [Chevalier 2010, s. 16 i dalsze]. Mają rację Emery i Martin [2010, s. 18-19 i 54-59] gdy rozważając przyszłość administracji publicznej i usług publicznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na reformy szwajcarskie w tym względzie, twierdzą, że wraz z efektami dokonanych już reform sektora publicznego, rozwojem zarządzania publicznego, nowymi wymaganiami dotyczącymi usług publicznych zniknie potrzeba istnienia specjalnego statusu funkcjonariuszy administracji publicznej. W służbie publicznej będą powszechnie stosowane biznesowe metody zatrudnienia, odpowiadające wymaganiom skutecznego zarządzania.

Reformy sektora publicznego prowadzone w ostatnich 30 latach w różnych krajach dotyczyły wszystkiego i chciały zmieniać wszystko lub prawie wszystko co składa się na zarządzanie publiczne³¹. Zmiany dotyczyły wewnętrznych podziałów terytorialnych krajów, organizacji administracji, nowych metod planowania, zatrudniania i kierowania zespołami, kontroli i budżetowania. Wiele z powyższych kwestii zostało wprowadzonych w życie metodami prawno-administracyjnymi – ustawy parlamentarne, zarządzenia administracyjne itp. Do tego dochodzą zmiany społeczno-kulturowe – zmiany świadomości i tożsamości, nowy etos funkcjonowania administracji, nowe poczucie obywatelskości i zaangażowania społecznego. Całość poruszanych

³⁰ Dla niektórych autorów *performance management* to rdzeń reform sektora publicznego i sukces wdrażania nowego zarządzania publicznego. Por. [Collier (2008), s. 47-64].

³¹ Po okresie wielkich przekształceń jest czas na konsolidację starych i nowych jednostek zarządzania publicznego i służby publicznej oraz na weryfikację zastosowanych metod zarządzania. Por. [Ireland... 2008, s. 18 i 20-22].

zagadnień można rozpatrywać w kategoriach *governance*. W wielu krajach takie zawołania, jak nowe zarządzanie publiczne, decentralizacja władzy, przedsiębiorczość w sprawach publicznych, partycypacja społeczna itp. były chlebem powszednim badań naukowych, debat publicznych, inicjatyw politycznych i obywatelskich. Z pewnością w tych krajach tworzą się nowe struktury rządzenia, nowe metody uczestnictwa we władzy, nowe kanały i metody komunikacji społecznej. Innymi słowy, tworzy się tam *nowy governance*. *Nowy governance* jest wynikiem urzędowych reform, ale też jest syntezą procesów zbiorowego uczenia się, rozumienia nowej ekonomii, nowych możliwości społeczeństwa informacyjnego.

W warunkach udanych reform sektora publicznego i tworzenia się *nowego governance* w nową fazę swojego rozwoju wchodzi także polityka publiczna. Zalecana, „modelowa” polityka publiczna drugiej dekady XXI w. to polityka:

- oddolna;
- oszczędzania;
- redukcjonizmu;
- partnerstwa;
- poszukująca nowych perspektyw rozwojowych.

Polityka publiczna nie jest już z pewnością odgórną, zadaną i prowadzoną wyłącznie przez władze polityczne danego szczebla. Władza publiczna wyższego poziomu polityczno-administracyjnego jako podmiot polityki chętnie oczekuje rozwiązań oddolnych. Zanim sama rozpocznie swoje działania polityczne woli wspólnie z innymi rozpoznać przedmiot i zakres interwencji, stąd coraz większe znaczenie debat publicznych i agend odwołujących się i do publiczności i do ekspertów. Jest to polityka konsultacji założeń programowych. Jej inicjatywy konkretyzują się często w postaci programów ramowych. Realizacja polityki następuje wtedy przez programy typu operacyjnego zakładające wybór projektów w ramach konkursowych aplikacji projektowych.

Jednym z głównych zadań polityki staje się oszczędzanie środków publicznych. Duże inicjatywy i akcje polityczne wręcz jako składową swojej misji przyjmują doprowadzenie do trwałych oszczędności w wydatkach publicznych. Niechętnie oczekuje się inicjatyw z założenia zwiększających wydatki publiczne. W miejsce pojęcia *wydatki publiczne* częściej wykorzystywane jest pojęcie *inwestycja w rozwój*. Tego typu zmiana myślenia, która wywodzi się z teorii kapitału ludzkiego, bardzo trafnie oddaje nowy sens prowadzenia polityki rozwoju usług publicznych – można zwiększać zaangażowanie środków publicznych, jeśli są one inwestycją w rozwój. Chodzi o takie zaangażowanie środków publicznych, które będzie wywoływać wydatki wygasające lub takie, które przyniosą choćby pośrednio, nowe źródła dochodów.

Redukcjonizm współczesnej polityki publicznej dotyczącej usług publicznych wynika z ogólnego nastawienia deregulacyjnego w polityce gospodarczej i społecznej. *Deregulacja*, poza właściwym, czyli prawnym aspektem rozumienia tego pojęcia, bardzo często w polityce oznacza chęć wycofania się z czegoś, zaprzestania rozwiązywania, regulowania, finansowania czegoś co dotychczas było rozwiązywane, regulowane

czy w końcu finansowane ze środków publicznych. O ile deregulacja nie jest sloganem politycznym, o tyle musi znaleźć konkretne rozwiązanie w formie prywatyzacji lub komercjalizacji. Prywatyzacja usługi publicznej w ścisłym tego słowa znaczeniu, czyli wykreślenie danej usługi z katalogu usług publicznych, jest bardzo trudna do zrealizowania. Bardzo trudno bowiem znaleźć przyzwolenie społeczne na likwidację świadczeń społecznych czy obsługi ważnych, życiowych potrzeb finansowanych z pieniędzy publicznych. Częściej stosowane są zabiegi prywatyzacji częściowej, co przeważnie dotyczy sfery wykonawstwa, czyli operatorów usług oraz zabiegi komercjalizacji polegające na wzroście wkładu własnego użytkownika w finansowanie usługi.

Współczesna polityka publiczna dotycząca usług publicznych jest nastawiona na budowanie wielu układów partnerskich. Rozwijane jest z powodzeniem partnerstwo między różnymi jednostkami administracyjnymi tego samego poziomu administracyjnego z uwzględnieniem autonomicznych podmiotów publicznych sfery wykonawczej. Rozwijają się również formy partnerstwa między różnymi poziomami i szczeblami administracji publicznej. Zwieńczeniem tak rozumianego partnerstwa publiczno-publicznego są sprawdzone już metodologicznie i proceduralnie kontrakty rządowo-regionalne. Krajem, w którym narodziła się metoda kontraktów rządowo-regionalnych jest Francja. Z czasem metoda ta znalazła zastosowanie w innych krajach europejskich. Stała się także powszechnie stosowana w polityce regionalnej Unii Europejskiej³². Partnerstwo jako metoda prowadzenia polityki umożliwia rozwiązywanie spraw trudnych i wrażliwych społecznie. Jest przede wszystkim formą poszerzenia gremium decyzyjnego w rozumieniu podmiotu polityki. Umożliwia rozłożenie, ale nie rozmycie odpowiedzialności za sprawy konfliktogenne, ułatwia przełamanie barier społecznych i politycznych. W dalszej kolejności partnerstwo zwiększa możliwe do zaangażowania w daną politykę zasoby, ułatwia montaż finansowy.

Inną, bardzo często przywoływaną i zalecaną formą partnerstwa w polityce jest partnerstwo publiczno-prywatne. Atrakcyjność tej formy partnerstwa wiąże się głównie z możliwością wykorzystania potencjału biznesu w rozwiązywaniu spraw publicznych. Chodzi zarówno o potencjał finansowy, jak i potencjał organizacyjny i technologiczny. Te dwa ostatnie potencjały są często niedoceniane. Biznes, wchodząc w partnerstwo z podmiotem publicznym i przejmując część ryzyka związanego z realizacją celu publicznego, wnosi we wspólne przedsięwzięcie swoje, biznesowe metody zarządzania i swoje doświadczenia³³. Biznesowi trudno jest wejść w partnerstwo gdy podmiot publiczny myśli tradycyjnie, nie wykazuje ducha przedsiębiorczości, nie rozumie logiki biznesu. Dopełnieniem partnerstwa w polityce jest partnerstwo z sektorem obywatelskim. To co wyróżnia organizacje sektora obywatelskiego to zaangażowanie w sprawy społeczne i wrażliwość na to wszystko co dla małych

³² Przekonują o tym również projekty nowych regulacji UE dotyczące polityki spójności po 2013 r. Por. [Rozporządzenie... 2011].

³³ Różne przykłady zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w polityce i zarządzaniu publicznym podaje m.in. [Montanheiro *et al.* 2003].

wspólnot lokalnych i pojedynczych ludzi trudne, bolesne, tragiczne i czego często nie widzą duże struktury administracyjne. Personalistyczne patrzyenie sektora obywatelskiego czyni go nie tylko atrakcyjnym partnerem w polityce rozwoju usług publicznych, ale wręcz organizatorem i operatorem części usług publicznych – szczególnie społecznie wrażliwych [Pestoff 1992, s. 21-45].

W świecie bardzo szybkich zmian technologicznych, ekonomicznych i społecznych, w strukturach społeczno-gospodarczych nastawionych na innowacje i uczenie się polityka publiczna musi adaptować się do szybko zmieniającej się rzeczywistości. To co było rozwiązywane w poprzednim cyklu przygotowania koncepcyjnego polityki, może być zupełnie nieaktualne w następnym cyklu. Standardowe problemy decyzyjne, klasyczne metody rozwiązywania problemów schodzą zupełnie na drugi plan. W polityce liczy się myślenie strategiczne, wycucie przyszłych wyzwań, wyprzedzanie zagrożeń. Podejściem, które zdobyło już sobie prawo obywatelstwa w polityce rozwoju jest podejście prospektywne, foresightowe. Metody foresightowe, budowanie scenariuszy przyszłości to już powoli powszechna metoda przygotowania polityki rozwoju. W sferze usług publicznych jest to metoda tym ważniejsza im głębiej myśli się o polityce rozwoju usług publicznych, jako o polityce typu technologicznego³⁴. W wielu przypadkach usług publicznych, np. komunalnych w dziedzinie transportu publicznego, kultury, ochrony środowiska itp. nie ma polityki bez uwzględnienia wymiaru technologicznego. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w dużych aglomeracjach miejskich i zespołach metropolitalnych.

4.4. Polityka rozwoju usług publicznych i *governance* w reformach sektora publicznego w Polsce

Polska, jak wszystkie dawne kraje socjalistyczne Europy Środkowej, przeszła, poczynając od 1989 r. szczególną ścieżkę reform. Przechodzenie z realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej wiązało się z zakwestionowaniem wszystkiego co wyznaczało ramy gospodarki socjalistycznej. Początkiem reform były w Polsce w latach 1989/1990 reformy gospodarcze. W pierwszej kolejności trzeba było zbudować ramy gospodarki rynkowej otwartej na świat, szczególnie na ówczesną EWG, a później Unię Europejską. Od powodzenia reform gospodarczych zależały inne reformy, w tym ważna z punktu widzenia sfery usług publicznych reforma decentralizacji państwa obejmująca budowanie struktur samorządu terytorialnego i nowego modelu administracji rządowej w terenie oraz reformy podstawowych sektorów społecznych.

O reformie gospodarczej rozpoczętej w Polsce na przełomie lat 1989/1990 można powiedzieć kilka istotnych rzeczy. Była to po pierwsze reforma bardzo radykalna. Zrywała z rozwiązaniami przejściowymi; bez przejściowych okresów, bez przejścio-

³⁴ Przykłady zastosowań foresightu w polityce rozwoju regionalnego i zarządzaniu regionem podaje [Klasik, Markowski 2010].

wych, pośrednich, mieszanych modeli gospodarczych, bez rozwiązań wyjątkowych, np. specyficznie polskich. Co więcej, myślenie ekonomiczne było tak silne wśród nowych elit politycznych, że rozwiązania typowe dla biznesu próbowano przenosić w inne sfery życia, w funkcjonowanie sektora publicznego. Po drugie, była to reforma, która szybko rozpoczęła ciąg zmian systemowych i przekształceń strukturalnych, które musiały trwać wiele lat, które rodziły skutki uboczne trudne do wyobrażenia sobie na samym początku. Nie trudno zauważyć, że wiele z tych skutków plasowało się w społecznie wrażliwych sferach życia publicznego, w tym także usług publicznych. Po trzecie, była to reforma konsekwentna i udana. Ani nie stosowała rozwiązań połowicznych ani, co ważniejsze, nie zatrzymała się i nie zaczęła generować rozwiązań niespójnych lub niweczących swoje początkowe cele. Można powiedzieć, że w tym sensie zakończyła się sukcesem.

Reforma gospodarcza początku lat 90. nie wyrokowała bezpośrednio o przyszłości usług publicznych, w tym usług społecznych. Zmieniła jednak bardzo radykalnie otoczenie ekonomiczne sfery usług publicznych. Same usługi publiczne były traktowane wynikowo – wszystko może być, byle w granicach realnych możliwości gospodarczych, głównie finansowych państwa. Sfera usług publicznych została podporządkowana polityce gospodarczej państwa. W gospodarce socjalistycznej ważnym podmiotem gospodarczym odpowiedzialnym za świadczenie dużej części usług publicznych było socjalistyczne przedsiębiorstwo państwowe. Przedsiębiorstwa państwowe posiadały na własność szkoły zawodowe, przychodnie zdrowia i często szpitale, domy kultury, obiekty wczasowo-wypoczynkowe, zasoby mieszkaniowe. W gospodarce socjalistycznej ukształtowały się także reguły *governance* wyznaczające ramy zarządzania tymi społecznymi funkcjami przedsiębiorstwa państwowego. Po 1990 r. to wszystko przestało funkcjonować nie dlatego, że zostało to zakazane, ale dlatego, że w nowych realiach gospodarczych przedsiębiorstwa państwowe nie były skłonne i nie miały żadnych możliwości dalszego prowadzenia takich funkcji społecznych.

Bieżąca polityka gospodarcza państwa w warunkach budowania podstaw gospodarki rynkowej w Polsce odbijała się w sferze usług publicznych kolejnymi twardymi ograniczeniami ekonomicznymi. Budżet państwa i budżety samorządów gmin dzieliły to co miały do dyspozycji. Gospodarka polska w pierwszej połowie lat 90. XX w. nie wykazywała tendencji wzrostowych. PKB w kolejnych latach tego okresu malał, co dla ekonomistów nie było zaskoczeniem, ale odbijało się bardzo wyraźnie na dochodach budżetowych i możliwościach finansowania usług publicznych. Do tego doszły jeszcze nowe usługi publiczne, właściwie we wszystkich kategoriach usług – komunalnych, administracyjnych i szczególnie w usługach społecznych. Radykalne zmiany w sferze usług publicznych przyszły z zewnątrz, spoza systemu usług publicznych. Toczyły się one w starych strukturach organizacyjno-zarządczych, przy dominacji tradycyjnych zachowań i co najważniejsze bez polityki rozwoju w rozumieniu polityk sektorowych i polityki ogólnej, czyli społecznej. Polityki w poszczególnych sektorach usług publicznych niewiele miały wspólnego z polityką rozwoju. Były to raczej polityki przetrwania,

unikania rozwiązań, tolerowania złych praktyk lub zwyczajnej bezradności i bezczynności w obliczu strategicznych wyzwań. Do drastycznych przykładów należy m.in. tolerowanie zadłużenia się szpitali czy instytucji kultury, cicha zgoda na wprowadzenie płatnych studiów wyższych do państwowego szkolnictwa wyższego, niekontrolowany rozwój szkolnictwa prywatnego, zgoda na dofinansowywanie policji z mało czytelnymi źródłami pozabudżetowymi. Dla wyrazistej polityki gospodarczej w pierwszym okresie reformy gospodarczej nie stworzono w Polsce alternatywy, czy raczej dopełnienia w postaci odpowiedniej polityki społecznej.

Sensownym dopełnieniem i uzupełnieniem reformy gospodarczej i budowania podstaw gospodarki rynkowej w Polsce była reforma samorządowa³⁵. Sam termin *samorząd* był na początku lat 90. XX w. terminem wręcz czarownym. Wiara elit w samorząd pracowniczy i samorząd terytorialny była bezgraniczna. Na szczęście bardzo szybko dalsze debaty publiczne i projektowanie parlamentarne rozwiązań samorządowych sprowadzono do samorządu właściwego, czyli terytorialnego. Samorząd terytorialny to sprawdzona, wielowiekowa instytucja funkcjonowania państwa, jeden z filarów cywilizacji europejskiej. Samorząd terytorialny został jednak całkowicie zlikwidowany w epoce realnego socjalizmu i to już w 1950 r. Jego przywrócenie, a tak naprawdę zbudowanie od podstaw, było koniecznością. W 1990 r. samorząd terytorialny nie miał przeciwników politycznych ani w parlamencie ani poza nim. W tym roku, po przyjęciu odpowiednich aktów prawnych wprowadzono samorząd gminny w polski system społeczno-polityczny i ekonomiczny. Od samego początku gminy w Polsce stały się ważnym ogniwem prowadzenia spraw publicznych, aktorem rozgrywającym nie tylko na scenie lokalnej, ale także regionalnej i narodowej.

Samorząd gminny dostał do wykonywania zadania publiczne jako zadania własne, uzupełnione o zadania zlecone. Został też wyposażony w instrumentarium pozwalające mu samodzielnie i na własny rachunek dysponować środkami ekonomicznymi na wykonanie tych zadań. Samorząd gminny przejął od państwa, czyli od administracji rządowej duży pakiet usług publicznych – administracyjnych, komunalnych i społecznych, związanych z zaspokajaniem potrzeb zbiorowości lokalnych. W tym momencie ważne jest to, że samorząd gminny stał się nowym podmiotem zarządzania i polityki w sferze usług publicznych. Ten nowy podmiot został niejako zmuszony do nowego myślenia o zarządzaniu swoimi sprawami publicznymi. Nie miał za bardzo możliwości kopiowania starych i złych praktyk zarządczych. Dość szybko przyswoił sobie sztukę samodzielnego decydowania i rozwiązywania problemów, a także współpracy z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi. Skłonny był rozmowy i debaty z administracją rządową sprowadzać do poziomu partnerstwa i wzajemnych zobowiązań. Oczekiwał rozszerzenia zakresu swojego działania w dwojaki sposób:

- przez przejęcie nowych obowiązków jako zadań własnych gminy;
- przez tworzenie struktur samorządowych na poziomie ponadgminnym.

³⁵ Proces powstawania i rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce lat 90. XX w. przedstawia [Regulski 2000].

Centralna administracja resortowa oraz administracja państwowa w terenie chętnie widziały w samorządzie gminnym partnera do rozwiązywania trudnych kwestii społecznych. Państwowe przedsiębiorstwa pragnące pozbyć się jak najszybciej swoich obowiązków społecznych chętnie przekazywały samorządom swoje mienie – mieszkania zakładowe, obiekty kultury i oświaty, zbiorniki wodne i wodociągi, urządzenia energetyczne. Z kolei gminy szybko nauczyły się oszczędnie gospodarować swoim mieniem, w tym środkami finansowymi i pozyskiwać nowe przychody. Gminy, niezależnie od przyznanego im zakresu zadań publicznych i własnych ograniczeń finansowych, zaczęły wchodzić w usługi publiczne przynależące do innych podmiotów publicznych. Były w stanie pomagać szpitalom, nawet klinicznym, szkołom wyższym, instytucjom kultury przez przekazywanie im mienia komunalnego czy inwestycje infrastrukturalne w gospodarce komunalnej bezpośrednio związane z funkcjonowaniem tych instytucji.

Reforma samorządowa polegająca na ustanowieniu samorządu gminnego była w zamyśle jej autorów pierwszym etapem reformy administracji publicznej opartej na samorządności terytorialnej i decentralizacji państwa. Jednak dalsze etapy reformy administracyjnej ugrzęzły w sieci konfliktów politycznych pierwszej połowy lat 90. XX w. Jednym z istotnych powodów uwikłania tej reformy w konflikty polityczne były kontrowersje wokół pomysłów na nowy podział terytorialny kraju. W tym miejscu trzeba odnotować, że samorząd gminny był cały czas dużą siłą nacisku na dalsze etapy reformy. O reformie administracyjnej opartej na samorządzie i decentralizacji mówiono cały czas. Cały czas pojawiały się także inicjatywy programowe i legislacyjne dotyczące czy to reformy powiatowej, czy ustawodawstwa dotyczącego dodatkowych uprawnień wielkich miast i ich najbliższego otoczenia zadekretowanego jako miejska strefa usług publicznych. Ta ostatnia nazwa, przyjęta ustawowo najlepiej pokazuje co jest istotą funkcjonowania samorządu i w czym tkwi rdzeń realizowanych przez samorząd zadań publicznych [Kuźnik 1998, s. 241-268].

Sprzyjająca atmosfera polityczna dla drugiego etapu wielkiej reformy samorządowo-administracyjnej oraz reformy sektorów społecznych, już po uchwaleniu przez Sejm RP nowej konstytucji, pojawiła się dopiero w 1998 r. Ówczesny Rząd RP przedstawił pakiet reform, który obejmował reformę:

- podziału terytorialnego państwa, w tym ustanowienie samorządu powiatowego i samorządu województwa;
- systemu edukacji, w tym głównie dotychczasowego szkolnictwa zawodowego i średniego;
- systemu ochrony zdrowia z akcentem na uruchomienie nowego mechanizmu kontraktowania i finansowania świadczeń zdrowotnych;
- systemu emerytalnego, w tym ustanowienie nowego, fundusowego systemu świadczeń emerytalnych.

Reforma administracyjna, słusznie nazywana reformą ustrojową państwa, była logiczną kontynuacją reformy samorządowej z 1990 r. Zmieniła ustrój terytorialny

państwa, ustanowiła samorząd na poziomie powiatu i województwa. Ten ostatni funkcjonuje w ramach województwa rządowo-samorządowego. W efekcie tego dokonała się, w miarę głęboka, decentralizacja funkcji państwa. Całe pakiety usług publicznych przeszły pod zarząd nowych jednostek samorządu terytorialnego. Rozpoczął się nowy etap rozwoju zarządzania publicznego w strukturach polskiej administracji samorządowej, a także w strukturach wojewódzkiej administracji rządowej.

Reformy w wymienionych powyżej sektorach społecznych były czymś zupełnie nowym w zarządzaniu i polityce rozwoju usług społecznych w Polsce. Były oczekiwane już od 1990 r. i w pewnym sensie wymuszone przez rozwój gospodarki rynkowej, a także nowe zjawiska społeczne w Polsce, typu starzenie się społeczeństwa czy wzrastająca średnia długość życia. Koniec lat 90. XX w. w Polsce to dobry czas podsumowywania własnych doświadczeń różnych środowisk politycznych, środowisk administracyjnych w administracji samorządowej i rządowej, środowisk naukowo-eksperymentalnych, którym przyszło funkcjonować w nowych realiach gospodarczych i politycznych. Koniec lat 90. XX w. to także czas wyznaczania już konkretnych, bliskich dat wejścia Polski do Unii Europejskiej, czas przenoszenia do Polski dobrych praktyk z krajów „starej” UE. W takiej atmosferze wprowadzono reformy sektorów społecznych, o których myślały już wcześniejsze ekipy rządowe, i które były przez ekspertów już wcześniej wstępnie zaprojektowane.

Reforma edukacyjna była w pierwszej kolejności odpowiedzią na strukturalne niedopasowanie dryfującego od 1990 r. systemu edukacji do nowych wymagań nowego rynku pracy. Miała udzielić i uelastyczyć wybór ścieżek kształcenia, dopasować do nowych potrzeb programy i metody kształcenia. Musiała też dookreślić metody zarządzania edukacją w warunkach rozwoju samorządności terytorialnej i decentralizacji państwa. Reforma systemu ochrony zdrowia wprowadzała zupełnie nowy, odpowiadający regułom gospodarki rynkowej i po prostu zasadom ekonomii, system kontraktowania i finansowania świadczeń zdrowotnych. Zaczęła być wprowadzana w życie w momencie, w którym system służby zdrowia już był niewydolny, obniżał jakość usług i generował w przyspieszonym tempie zadłużenia. Część samorządów gminnych zaczęła już stopniowo komercjalizować swoje usługi zdrowotne. System kas chorych od samego początku wzbudzał duże emocje, debaty nad tym nowym systemem uległy bardzo szybko skrajnemu upolitycznieniu. Reforma systemu emerytalnego zakładała przejście na zupełnie inny system emerytalny, oparty na kilku „filarach” emerytalnych i wielości funduszy emerytalnych. Tutaj ważną przesłanką reformy było oddzielenie funduszy emerytalnych od budżetu państwa oraz ściślejsze połączenie przyszłych świadczeń emerytalnych z wpływami do systemu emerytalnego.

Reformy sektorów społecznych są ciągle przedmiotem wielu debat i licznych kontrowersji. Dzieje się tak w sytuacji, gdy same rdzeniowe rozwiązania danej reformy zostały radykalnie i szybko zmienione. Dotyczy to reformy ochrony zdrowia, gdzie system kas chorych zastąpiono jednym centralnym funduszem zdrowia w postaci Narodowego Funduszu Zdrowia i jego wojewódzkich oddziałów. Nie polepszyło

to sytuacji w ochronie zdrowia, kontrowersje wokół modelu ochrony zdrowia nadal trwają. Inna sytuacja ma miejsce gdy po czasie, w świetle nowych zjawisk i trendów zaczynają być stawiane pytania o kierunek reformy lub jej główne rozwiązania. Taka sytuacja występuje w edukacji, gdzie stawia się pytania o sens utworzenia gimnazjów, o brak szkolnictwa zawodowego czy o kierunek modernizacji programowej. Podobna sytuacja istnieje w systemie emerytalnym, gdzie po 12 latach dokonano zmiany reguł działania otwartych funduszy emerytalnych. Kontrowersje pojawiają się również wokół reformy ustrojowej państwa i decentralizacji państwa. Zarzuty najczęściej dotyczą lawinowego wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej. Za błąd strukturalny reformy wymienia się czasami zbędność powiatów lub niepotrzebne rozdrobnienie powiatów.

Na reformy, o których mowa i na inne związane z nimi, jak np. w kulturze, gdzie też dokonano radykalnych zmian, nie należy patrzeć jako na coś skończonego. Reformami z 1998 r. został uruchomiony proces zmiany systemu świadczenia usług publicznych w Polsce. Reformy, takie jak te z 1998 r. lub późniejsze, jak np. ostatnie dotyczące nauki i szkolnictwa wyższego z lat 2010-2011 to tylko początek nowego systemu zarządzania i polityki rozwoju w usługach publicznych. Co do reform, wiele można w ich tematyce i przyjętej metodzie zmienić – rozwinąć, uzupełnić, wymienić, zakwestionować. Nigdzie np. nie jest powiedziane, że nadal musi istnieć województwo rządowo-samorządowe z podwójną, dublującą się w praktyce administracją publiczną, że nadal ma istnieć jeden, centralny fundusz finansujący świadczenia zdrowotne lub muszą istnieć określone typy szkół. Rzecz w tym, żeby raz wprowadzone zmiany systemowe, strukturalne w skali państwa zmieniać w sposób całościowo przemyślany. Do tego potrzeba, w warunkach gdy system jest zbudowany, dobrej polityki rozwoju, a raczej dobrych polityk rozwoju.

To, czego na początku drugiej dekady XXI w. brakuje sferze usług publicznych w Polsce, to skoordynowanej polityki rozwoju prowadzonej na wszystkich szczeblach i poziomach polityczno-administracyjnych. Nie wyłania się jednolity system polityki rozwoju usług publicznych. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele. Do najważniejszych można zaliczyć:

- nadmierne podziały sektorowo-resortowe i to na wszystkich poziomach administracyjnych;
- rozchwianie doktrynalne polityki rozwoju w usługach publicznych;
- częste reorganizacje i restrukturyzacje w sferze wykonawstwa, operatorów usług publicznych;
- brak zapotrzebowania na nowe metody zarządzania sprawami publicznymi;
- *governance* we wstępnej fazie – tworzenia się i destrukcji.

Nadmierności podziałów sektorowo-resortowych można upatrywać nie w samej liczbie ministerstw, departamentów czy wydziałów jakiegoś urzędu administracji lokalnej, regionalnej czy centralnej, ale w utrwalającej się praktyce stosowania rozwiązań cząstkowych, oderwanych od siebie, dublujących się. Przykładem są doku-

menty programowe o nazwie: strategie, programy, koncepcje, polityki, które dotyczą wąskich kwestii rozwojowych i nie mają oparcia polityczno-koncepcyjnego w dokumentach programowych o charakterze ogólnym, całościowym, nawet jeżeli takie całościowe dokumenty programowe istnieją. „Oficjalne” strategie rozwoju, np. strategie rozwoju województwa, zdają się być traktowane jako coś co nie powinno przeszkadzać późniejszym rozwiązaniom i nie ograniczać swobody wyboru politycznego. Do tego dochodzi jeszcze jedno zjawisko, specyficznie związane z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Chodzi o podporządkowanie myślenia koncepcyjnego o przyszłości wymogom operacyjnym wykorzystania środków unijnych. Począwszy już od okresu programowania 2004-2006 ówczesne dokumenty strategiczne, w tym *Narodowy Plan Rozwoju* zostały podporządkowane potrzebie „sukcesu” w aplikowaniu o środki unijne. W efekcie, były i są nadal preferowane rozwiązania cząstkowe i małe projekty rozwojowe o znaczeniu lokalnym.

W podstawowych sektorach społecznych nie ma dziś w Polsce klarownej doktryny polityki dotyczącej, strategicznych z punktu widzenia społeczeństwa, usług publicznych. Najwyraźniej jest to widoczne w takich dziedzinach usług publicznych, jak: kultura, ochrona zdrowia i szkolnictwo wyższe. Doktryna polityki wypracowywana bywa wielofazowo, w tym w ramach różnych debat publicznych zasilanych wiedzą naukową i stanowiskiem ekspertów. Potem może następować „legalizacja” doktryny w postaci różnych aktów prawnych. Doktryna polityki rozwoju ma jednak charakter rozstrzygnięć politycznych. U jej początku musi istnieć wola polityczna działania na rzecz przyjętych wartości i w określonym kierunku. Kongres Kultury w Krakowie w 2009 r. dobitnie pokazał ogromny stopień polaryzacji stanowisk polityków, twórców kultury, menedżerów kultury co do zakresu komercjalizacji różnych aktywności i wydarzeń kulturalnych³⁶. Skala finansowania publicznego w kulturze i zakres samofinansowania całych sektorów kultury musi być jednym z głównych wyznaczników doktryny polityki rozwoju w kulturze. Podobnie jest w ochronie zdrowia z zakresem odpłatności za świadczenia zdrowotne lub, jak wolą niektórzy, z zakresem prywatyzacji służby zdrowia oraz z odpłatnością za studia w polskim szkolnictwie wyższym. Przy braku szans na uzgodnienie stanowisk ponad podziałami politycznymi oraz podziałami społecznymi reprezentowanymi przez różne środowiska nacisku, politycy decydujący w danym czasie i ich zaplecza fachowe będą unikać rozwiązań strategicznych. Będą sprowadzać politykę rozwoju do mniej istotnych detali i sprzyjać podejściom cząstkowym.

Po okresie naporu reform w sferze usług publicznych struktury organizacyjne o charakterze wykonawczym musiały, i nadal muszą, dostosowywać się do nowych

³⁶ Ujawniły się dwa stanowiska – pierwsze, jednoznacznie liberalno-rynkowe reprezentowane przez L. Balcerowicza oraz drugie, zakładające znaczne wsparcie kultury, w tym finansowe przez sektor publiczny firmowane przez W. Dąbrowskiego. Według: [Po Kongresie Kultury Polskiej, www.Poland.gov.pl]. Stanowisko umiarkowane reprezentował w swoim referacie Hausner, który mówił o potrzebie głębokiej reformy instytucjonalnej w kulturze na rzecz rozwoju kultury. Por. [Hauser 2009].

reguł działania. Ponadto, struktury te od dawna poddawane są naciskom wymogów gospodarki rynkowej. To razem wzięte powoduje, że w przedsiębiorstwach komunalnych, w energetyce, w usługach pocztowych, w szkołach, szpitalach, muzeach, teatrach itp. następują niekończące się restrukturyzacje, reorganizacje, fuzje, podziały, czy likwidacje. Część tych zmian jest wymuszana przez struktury właścicielskie i struktury nadzoru, część wynika z inicjatyw oddolnych. W epoce natłoku zmian i tutaj skraca się horyzont myślenia o przyszłości, nie ma skłonności do rozwijania ambitnej polityki rozwoju, nie ma też nacisku oddolnego, aby w danym sektorze taką politykę inicjować. Bezpieczniej jest myśleć kategorią kolejnego roku budżetowego.

Zarządzanie usługami publicznymi w Polsce przeszło również swoistą rewolucję metodyczną. W różnych strukturach zarządzania: w gminach, powiatach, samorządzie wojewódzkim, w administracji rządowej pojawiło się wiele nowych metod i narzędzi zarządzania. W tym przypadku, mówiąc o braku zapotrzebowania na nowe metody zarządzania, chodzi o podkreślenie, że sfera polityki rozwoju jest czynnikiem blokującym wdrażanie takich metod i narzędzi. Przykładem mogą być metody foresightowe oraz budżet zadaniowy. Metody foresightowe, aby mogły stać się wzmocnieniem całego procesu zarządzania, powinny stać się integralnym składnikiem myślenia kręgów polityczno-zarządczych. W rzeczywistości interesują się nimi naukowcy, badacze, menedżerowie, ale raczej nie politycy i ich sztaby odpowiedzialne za politykę rozwoju. Foresight jest ciągle w Polsce bardziej treningiem intelektualnym niż użytecznym narzędziem myślenia w polityce rozwoju i zarządzaniu sprawami publicznymi. Budżet zadaniowy jako narzędzie planowania budżetowego został ustawowo wprowadzony do jednostek sektora finansów publicznych. Jest obowiązkowym narzędziem dla różnych organów i urzędów administracji publicznej. Pozostaje jednak tylko mało potrzebnym dodatkiem, który trzeba mieć, a z którego niewiele wynika dla polityki finansowej.

W atmosferze licznych, starych i nowych reform, dokonanych zmian strukturalnych oraz ciągłego spodziewania się nowych reform sektorowych *governance* także musi pozostawać w wydłużonej fazie tworzenia się. Mało jest reguł stabilnych i pewnych swojego jutra. Czasami nie bardzo nawet wiadomo co jest legalne lub nielegalne, gdy właściwe instancje sądowe dopiero po wielu latach wydają prawomocne wyroki. W takiej atmosferze rozchwiane są również wzorce zachowań indywidualnych i zbiorowych. Aktywność różnych środowisk zawodowych, społeczności czy organizacji sektora obywatelskiego ulega polaryzacji. Albo w jaskrawy sposób eksponowane są postawy roszczeniowe albo uzewnętrzniają się postawy zaradcze oparte na własnej inicjatywie połączonej z brakiem wiary w skuteczne działanie wyższych szczebli decyzyjnych. Można mieć tylko nadzieję, że bilans tego co kreatywne i tego co destruktywne będzie dodatni.