

*Eugeniusz Wojciechowski**, *Marek Wojciechowski***

REGULACJA W ZARZĄDZANIU W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

1. RANGA ZARZĄDZANIA PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE

Tematyka zarządzania jest coraz częściej podejmowana przez nauki ekonomiczne dla opisu i wyjaśnienia funkcjonowania organizacji publicznych. Samorząd terytorialny jako instytucja publiczna stanowi od samego początku obszar zainteresowania takich dyscyplin naukowych jak: prawo, administracja, ekonomiki szczegółowe (stosowane), zarządzanie oraz socjologia. Powoduje to konieczność posługiwania się różnym aparatem pojęciowym i metodologią badań, często zapożyczonych i adaptowanych do warunków i potrzeb danego podejścia w badaniach. W wielu przypadkach nie sposób uciec od przenikania się warsztatów, przynależnych do różnych nauk. Siłą rzeczy działalność badawcza dotycząca samorządu terytorialnego posiada w dużej mierze charakter interdyscyplinarny, ponieważ nie można należycie identyfikować problemy i dokonywać ich analiz jedynie z własnej perspektywy badawczej. Takie współdziałanie na płaszczyźnie naukowej uznać należy za pozytywne.

Na gruncie dyscyplin ekonomicznych problematyka zarządzania może być wyjściowa dla innych, lub łącząca wiele problemów i zjawisk. Stąd też poprzez pryzmat zarządzania można tłumaczyć, niektóre istotne kwestie. W związku z tym, z zadowoleniem należy przyjmować każdą próbę podejścia do tematyki zarządzania w instytucjach publicznych. Nie może przy tym dziwić, że w każdym przypadku może dominować spojrzenie z rodzimej dyscypliny badawczej. Do tej pory na rynku wydawniczym ukazało się niewiele pozycji, które w szerszym wymiarze podjęły omawianą problematykę. Deficytu tego nie wyrównują jednak publikacje artykułowe, których jest już dość sporo, ale dotyczą one wybranych (na ogół wąskich) zagadnień i aspektów teoretycznych, jak i przykładów rozwiązań praktycznych.

* Prof. zw. dr hab., Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Uniwersytetu Łódzkiego.

** Mgr, absolwent Kierunku gospodarka przestrzenna.

Patrząc na funkcjonowanie i rozwój samorządu terytorialnego, z punktu widzenia ekonomicznego, zarządzanie sprawami publicznymi w tej skali przestrzennej jest traktowane jako integralny element struktury samorządowej, a w istocie mechanizmu jej działania. W tym sensie, analiza zarządzania może objąć zarządzanie dotyczące konkretnych sektorów, funkcji i zadań gospodarki samorządowej. Te dwa podejścia ściśle wiążą się ze sobą, a reguły i cechy zarządzania ogólnego stanowią naturalną podstawę procesów decyzyjnych w konkretnych przekrojach omawianej gospodarki. Z kolei zarządzanie na gruncie nauk o organizacji i zarządzaniu jest pierwszoplanowe, a samorząd terytorialny jest tylko jednym z przedmiotów badania i zastosowań praktycznych.

Nie ulega wątpliwości, że procesy zarządzania odgrywają i odgrywać będą coraz większą rolę w samorządzie terytorialnym. Banalne może być stwierdzenie, że zarządzanie to powinno być skuteczne, jawne i profesjonalne. Sprawa jednak nie jest taka prosta, ponieważ istnieje pogląd, że trudno mówić o zarządzaniu *sensu stricto* w administracji publicznej, a jeżeli już, to w kategorii tzw. zarządzania administracyjnego, skupionego na podziale środków budżetowych pomiędzy konkurencyjne cele (zadania). Przyjmując do rozważań szeroką interpretację zarządzania (celowe oddziaływanie podmiotu na przedmiot) nic nie stoi na przeszkodzie, by mówić i zajmować się nim także w innych, niż przedsiębiorstwo – instytucjach, w tym w samorządzie terytorialnym, obejmującym znaczną część administracji publicznej.

Ranga zarządzania i przypisanie mu szczególnego znaczenia jest oczywista dla osób, które widzą w nim sposób na rozwiązywanie problemów żywotnych dla społeczności lokalnych, w krótkiej i w długiej perspektywie czasowej. Zarządzanie trzeba postrzegać jako integralny składnik systemu samorządu terytorialnego decydujący o jego sprawności i rozwoju. O tym jaka będzie jakość zarządzania, rozstrzyga jego wartość, czyli fachowość lub jak się to ostatnio nazywa – profesjonalizacja.

2. POTRZEBA NOWOCZESNEGO DZIAŁANIA

Postulaty usprawnienia samorządu terytorialnego i pracy jego administracji sięgają jeszcze lat 70., kiedy w USA propagowano „idee państwa szczupłego i odchudzonego”. Uzdrowienie samorządu pod tym hasłem pojawiło się następnie w Nowej Zelandii i w Holandii, a następnie objęło inne kraje (np. Szwajcarię). Tak jak w innych przypadkach, rodowodu modernizacji i usprawnień tej instytucji publicznej należy też szukać w sektorze prywatnym, gdzie silnie lansowano nieco później koncepcje (w różnej postaci) – *lean management*. Termin ten w wolnym tłumaczeniu oznacza „odchudzone,

wyszczuplające zarządzanie". Jest to metoda zarządzania przedsiębiorstwem, a w istocie filozofia zarządzania na bazie integracji celów, zadań i funkcji. Jej sens polega na ciągłości procesu racjonalizacji przedsiębiorstwa we wszystkich jego obszarach, aby likwidować wszelkie przejawy marnotrawstwa. Jest to typowe dla myślenia dotyczącego amerykańskiej gospodarki widzianej jako „chuda i skąpa” (*lean and mean*). „Odchudzone zarządzanie” znajduje sojusznika w postaci takich instrumentów jak *outsourcing* oraz *reengineering*.

W ostatnim czasie na gruncie zarządzania i ekonomii, mianem działań koncentrujących się na wzroście efektywności i wdrażaniu zasad typowych dla zarządzania przedsiębiorstwem jest angielski termin *New Public Management*. Na przykładzie warunków administracji amerykańskiej koncepcję nowoczesnego podejścia przedstawili w interesujący sposób D. Osborne i T. Gaebler. Zastosowanie rozwiązania będącego odpowiednikiem *New Public Management* w administracji szwajcarskiej przedstawiono w wersji SAS (Sprawnej Administracji Samorządowej).

Generalnie zaplecze teoretyczne, a w istocie jego zręby stanowi podbudowę i zarazem inspirację dla rozwiązań praktycznych i wprowadzanych z większym lub mniejszym sukcesem. Wspólnym mianownikiem przeprowadzanych zmian jest budowa rynkowych podstaw (lub elementów) działania administracji publicznej oraz wykorzystywanie koncepcji nowoczesnego zarządzania przedsiębiorstwem. Idąc dalej można powiedzieć, że wszystko to mieści się w nowej filozofii działania władz publicznych w działalności gospodarczej, nakierowanej na konkurencyjność i efektywność oraz rozwiązywanie problemów.

W sensie ogólnym, działania o których mowa dotyczą następujących celów (kierunków):

- zorientowanie administracji na potrzeby i oczekiwania mieszkańca i traktowanie go w kategoriach klienta,
- planowanie i ocena działań według kryterium wyników (wynagrodzenie za rezultaty, zarządzanie przez cele, efekty),
- dążenie do zmniejszenia kosztów działalności, zadań publicznych i przedsięwzięć (ekonomizacja),
- rozdzielenie poziomu politycznego od poziomu administracyjnego (profesjonalizacja zarządzania, kontraktowanie pracy i działalności),
- rozdzielenie funkcji strategicznych od funkcji wykonawczych (deregulacja),
- tworzenie i pobudzanie warunków rozwiązań konkurencyjnych i więzi rynkowych.

W obszarze organizacji obserwowane zmiany zmierzają do:

- budowy samodzielnych jednostek organizacyjnych (tworzenie spółek, system holdingowy),

- tworzenia struktur organizacyjnych zbliżonych do stosowanych w sektorze prywatnym,
- większej elastyczności komórek organizacyjnych i zmniejszenia sztywności zarządzania (działanie w formie zespołów zadaniowych, spłaszczenie struktur).

Oczywistym warunkiem tych przekształceń jest postawa samych władz publicznych nastawionych prorynkowo i przedsiębiorczych. Nowa postawa stwarza dopiero przesłanki fachowości zarządzania i zerwania z łańcuszkiem niekompetencji.

3. ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA JAKO REGULATOR

Istotną rolę w realizacji zadań publicznych odgrywa wyspecjalizowany aparat administracji komunalnej. Obok tradycyjnych funkcji, polegających na obsłudze mieszkańców i instytucji, niektóre ogniwa administracji siłą rzeczy przejmują coraz więcej czynności związanych z rynkowym przebiegiem wielu procesów, w tym świadczenia usług publicznych.

W funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i realizacji zadań publicznych, istotne miejsce zajmuje działalność regulacyjna. Kierując się prymatem interesu publicznego i zasadą suwerenności konsumenta władze lokalne i administracja podejmują szczególnie sposób oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych, polegających na dostarczeniu dóbr i usług o charakterze użyteczności publicznej. Wpływ ten sprowadza się do zastosowania (w różnym zakresie) specyficznej procedury kontrolno-regulacyjnej. Z jednej strony, działania określone tym mianem mają stać na straży obrony interesów konsumentów, z drugiej zaś dążą do budowy warunków rynkowych i wprowadzenia elementów konkurencyjnych.

Przesłanką uruchomienia funkcji regulacyjnych jest przeciwdziałanie negatywnym praktykom, stosowanych przez monopolistów (windowanie cen, pogarszanie jakości, obniżenie standardów obsługi czy narzucanie uciążliwych warunków umowy odbiorcom). Głównym jednak powodem regulacji ze strony organów publiczno-administracyjnych jest próba redukcji konsekwencji płynących z niesprawności rynku (*market failures*). Ułomności rynku są związane z dostarczeniem dóbr publicznych, mechanizmem efektów zewnętrznych oraz zjawiskiem tzw. korzyści skali. W szerszym znaczeniu, działalność regulacyjną możemy uznać za przejaw (formę) angażowania się czynnika publicznego w działalność gospodarczą. Stojąc na gruncie teorii mamy w tym przypadku do czynienia z interwencjonizmem państwowym (samorządowym), a w dalszym tle z koncepcją państwa i jego rolą w gospodarce.

Budowa mechanizmu równowagi pomiędzy interesami producentów dóbr i usług a interesami ich odbiorców (konsumentów) wymaga (w sytuacjach nieefektywności rynku) stworzenia wyspecjalizowanych instytucji publicznej dbających o kreację rozwiązań prorynkowych i rynkowych. W warunkach amerykańskich rolę regulacyjną w sektorze usług użyteczności publicznej pełnią regionalne i miejskie komisje użyteczności publicznej, a w Wielkiej Brytanii krajowe urzędy regulacyjne. W znacznej mierze polskie rozwiązania wzorują się na modelu brytyjskim (Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty).

Komplementarnym organem regulacyjnym nie wydzielonym organizacyjnie *sensu stricto*, w wymiarze regionalnym lub lokalnym są administracje gminne (miejskie) i powiatowe. Lektura ich zadań i odpowiedzialności wskazuje, że pełnią one (przynajmniej w założeniu), taką samą lub zbliżoną rolę jak przytoczone wyżej organizacje regulacyjne, lecz w odpowiednio mniejszej skali. Realne oddziaływanie może być jednak mocno osłabione, z uwagi na silne powiązania komórek organizacyjnych administracji komunalnej lub struktur wydzielonych z tej administracji (zarządy) z podmiotami świadczącymi usługi publiczne na rzecz samorządu lub jego mieszkańców. Wyrażany jest pogląd, że funkcje regulacyjne sprawowane przez administrację samorządową są przejściowe, ponieważ nie będzie ona w pełni specjalistyczna i obiektywna.

Mimo świadomości ujawniających się słabości tego rozwiązania, funkcja regulacyjna stanowi organiczny element zarządzania publicznego. Nie będzie ona zbywalna na rzecz krajowych urzędów regulacyjnych, ze względu na skalę usług i samodzielność decyzyjną władz lokalnych. Wyrażna zmiana sposobu działania organów publicznych dowodzi, że istota regulacji (w świetle działania samorządu terytorialnego) pozostaje taka sama, a zmieniają się jedynie formy i instrumenty owego oddziaływania. Autorzy wyrażają przekonanie, że wystarczającym warunkiem skuteczności regulacji komunalnej jest wola polityczna władz i rzeczywista fachowość kadr w administracji, zajmujących się tymi działaniami.

4. MODEL DEREGULACYJNY

Obserwacja doświadczeń zagranicznych wskazuje, że coraz silniej zaznacza się przechodzenie od modelu tradycyjnego (samowystarczalnego w świadczeniu usług publicznych) do modelu określanego jako rynkowy lub rynkowo-regulacyjny. U podstaw tej tendencji leży dwa założenia. Po pierwsze, przyjmuje się, że na gruncie samorządu terytorialnego nie należy skupiać władzy administracyjnej i gospodarczej. Po drugie, możliwe jest rozdzielenie

odpowiedzialności władzy publicznej za dostarczenie usług w sposób ciągły, pewny i bezpieczny (*provide*) od odpowiedzialności za bezpośrednie świadczenie tych usług (*produce*). W ramach systemu amerykańskiego oddzielność obydwu typów odpowiedzialności była w zasadzie oczywista, natomiast na obszarze europejskim bardziej występowało przekonanie o ich łączności. Obydwa systemy świadczenia usług są przedmiotem krytyki a za panaceum ich uzdrowienia uważa się deregulację (USA) i prywatyzację (Europa).

W spektakularnej postaci model deregulacji został wprowadzony w Wielkiej Brytanii za rządów M. Thatcher. Został on uznany za zdecentralizowany system zarządzania usługami. Logika rozwiązania brytyjskiego opiera się na przekonaniu, że nie można być jednocześnie właścicielem i sterować swoją działalnością. Centralnym zagadnieniem jest w tym przypadku regulacja, podejmowana w interesie publicznym (reprezentantem jest rząd lub władza lokalna). Adresatem owej regulacji są podmioty (przedsiębiorcy) gospodarcze zajmujące się bezpośrednim świadczeniem usług i występujące w pozycji kontraktorów. Na świecie szeroko znane są brytyjskie niezależne i wyspecjalizowane urzędy regulacyjne kształtujące rynek dostarczenia energii elektrycznej, gazu, wody oraz usług telekomunikacyjnych. Funkcje regulacyjne w odpowiednim wymiarze przejęły administracje lokalne i jednostki z niej wyodrębnione (zarządy).

Deregulacja znajdująca wyraz w modelu rynkowo-regulacyjnym wyraźnie przypisuje rolę i funkcje jego głównym uczestnikom. Władza publiczna (i wyspecjalizowane organy) staje się regulatorem działania wykonawców (o różnej własności), czyli operatorów usług. Ci ostatni wyłaniani są poprzez instytucję przetargu (formuła zamówienia publicznego) zawierająca mechanizm konkurencji. Podstawą ich działania jest umowa (kontrakt, koncesja, zezwolenie) określająca wzajemne prawa i obowiązki

Regulator wykonuje funkcje zarządzająco-strategiczne, obejmujące: planowanie systemu, jego organizację, zamówienie i zakupywanie usług, ich finansowanie, koordynację i monitorowanie. Łatwo zauważyć, że powierzenie realizacji zadań podmiotom prywatnym, nie ogranicza roli czynnika publiczno-administracyjnego, ale wymusza inny sposób działania. Obraz systemu ukazuje, że władza publiczna staje się instytucją rynkową, wykorzystuje menedżerski styl zarządzania spełniając rolę kreatora całego procesu usługowego. Pozycja ta nie dziwi, gdyż to ona ostatecznie ponosi odpowiedzialność za zadania publiczne. Przeciętnego mieszkańca na ogół mało interesuje sposób zorganizowania systemu i forma własnościowa operatora, a bardziej jego wyniki tzn. oczekuje, że ceny usług nie będą rosły (wyjątkiem jest lepsza jakość), usługi będą dostępne i ciągłe. Znaczenie instytucji regulacyjnej jest takie same, niezależnie, czy chodzi o tworzenie lub wzmocnienie

układów konkurencyjnych, lub czy mamy do czynienia z budową systemów regulacji i kontroli w warunkach monopolu naturalnego. Model rynkowo-regulacyjny znajduje coraz szersze zastosowanie w warunkach polskich, przy czym jest on wyraźniejszy głównie w średnich i dużych miastach.

Eugeniusz Wojciechowski, Marek Wojciechowski

REGULATION IN MANAGEMENT IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article analyses a regulatory role played by the administrative commune's organs and the communal administration subordinated to them. An impact exerted by the public authorities on economic activity, for which they are responsible, is an expression of the self-government intervention. This issue is linked with a change of the public power model, which has to be entrepreneurial and apply solutions promoting higher effectiveness. An important place is held in this process by the regulator's position, which poses high specialist requirements before communal employees dealing with performance of this function in relation to operators of public services.