

Dr hab. Roman Fedan, prof. UR

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego

WPROWADZENIE

Po reformie administracyjnej w 1989 roku zaczęto wprowadzać nowoczesne struktury zarządzania w administracji publicznej. Za słabość dzisiejszego systemu działalności gmin uważa się sterowanie świadczeniami poprzez oddawanie do dyspozycji zasobów, czyli orientacja na nakłady. Decyzje w tej sprawie podejmują urzędy sztabowe. Brak jest także porozumienia pomiędzy polityką i administracją terytorialną w sprawie rodzaju i zakresu wymaganych świadczeń. Państwo z kolei nadmiernie ingeruje w działalność samorządów. Samodzielność osób podejmujących konkretne zadania jest zbyt mała, podobnie jak skłonność do podejmowania ryzyka, orientacja na rosnące i zmieniające się potrzeby klienta jest niewielka; słaba polityka jakościowa, brak przejrzystości kosztów i świadczeń, mała ilość bodźców ekonomicznych i nieefektywna kontrola dopełniają tego niezbyt optymistycznego obrazu polskiej samorządności.

Współczesne państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej działają w oparciu o zasadę subsydiarności (pomocniczości), która zakłada, że w kompetencji władz centralnych, znajdują się tylko te sprawy, których nie potrafią rozwiązać pojedynczy obywatele lub ich grupy. Zaś z niej wynika kolejna – zasada ograniczonej budowy społeczności państwowej. W myśl tej zasady społeczeństwo jest wielostopniową organizacją, tzn. pomiędzy jednostką a państwem występują społeczności pośrednie, których reprezentantem jest samorząd terytorialny określany jako demokracja lokalna [Kłoczowski, 1995, s. 9]. Samorząd lokalny i regionalny zaliczają się do wspólnot terytorialnych. Wola mieszkańców ma na to niewielki wpływ, lecz wspólnoty te mogą się przekształcać w społeczności lokalne, a te już są świadomym złączeniem się ludzi dla osiągnięcia wspólnych celów. Tworzeniu społeczności lokalnych sprzyja istnienie tożsamości terytorialnej, czyli emocjonalna więź ludzi z terytorium, jego krajobrazem oraz wytworami kultury materialnej i niematerialnej [Szul, 1991]. Tożsamość terytorialna przejawia się poprzez regionalizm, który posiada takie cechy jak:

- przywiązanie zbiorowości do swego terytorium,
- przekonanie, że to terytorium ma pozytywne właściwości, a ludzie żyjący na tym obszarze stworzyli lub stworzą własną, odrębną kulturę,

- subiektywna identyfikacja z tą zbiorowością i jej kulturą,
- potrzeba uzewnętrznienia w różnych działaniach społecznych przywiązania do rodzinnych stron, pozytywnej oceny ich cech, identyfikację ze zbiorowością i jej kulturą.

Wraz z upływem czasu ulega zmianie sposób sprawowania władzy lokalnej i zarządzania usługami publicznymi. Ten nowy sposób z angielskiego nazywa się *governance* i trudno go jednoznacznie przetłumaczyć na język polski [Miszczyk i inni, 2007]. H. Izdebski twierdzi, że jest to funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynację działań podmiotów, które należą do różnych sektorów [Izdebski 2006, s. 27]. Porównanie tradycyjnego i nowego sprawowania władzy i zarządzania usługami publicznymi zawiera tabela 1.

Tabela 1. Tradycyjne i nowe ujęcie sposobu sprawowania władzy lokalnej i zarządzania usługami publicznymi

Atrybuty	Samorząd terytorialny – ujęcie tradycyjne	Zarządzanie społecznościami lokalnymi – ujęcie nowe
Liczba instytucji	kilka	dużo
Struktura organizacyjna	hierarchiczna, skonsolidowana	zdecentralizowana, rozproszona
Sieci horyzontalne	bliskie	rozległe
Sieci międzynarodowe	minimalne	rozległe
Powiązania demokratyczne	reprezentatywność	reprezentatywność i nowe eksperymenty
Prowadzone polityki	zrutynizowane	innowacyjne, uczące się
Władze centralne	bezpośrednia kontrola	zdecentralizowana i mikro interwencje
Przywództwo	kolegialne	burmistrzowskie, charyzmatyczne

Źródło: [Miszczyk A., Miszczyk M., Żuk, 2007, s. 17].

Reaktywowanie samorządu terytorialnego spowodowało konieczność regulacji struktur i sposobów działania samorządu. Regulacja ta odbywa się przez akty normatywne ustanowione na szczeblu centralnym (ustawy) lub poprzez akty normatywne samorządu.

Zgodnie z treścią Konstytucji RP z 1997 roku ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zagwarantować decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa, który uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych. Konstytucja stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

W marcu 1990 roku Sejm RP uchwalił ustawę samorządową, która stała się „konstytucją” polskiej samorządności. Zgodnie z tą ustawą – gmina – to podstawowa i jednocześnie niezależna od państwa, wspólnota obywateli, zamieszkujących określone terytorium. Uzyskała ona własny wykaz zadań,

w znacznym stopniu finansowanych ze źródeł własnych. Zadania jednostka ta realizuje w celu „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty” [DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.].

MODELE SAMORZĄDOWYCH WŁADZ W EUROPIE

Wyróżnia się dwa modele władz lokalnych i regionalnych, które opierają się na relacjach – tj. północny i południowy. Za kryterium podziału przyjęto:

- zakres pełnionych funkcji,
- swobodę podejmowania decyzji,
- intensywność kontaktów z władzami lokalnymi.

Model północny posiada następujące cechy: szeroki zakres wykonywanych funkcji, dużą swobodę podejmowania decyzji, małą intensywność kontaktów z władzami centralnymi, niewielką liczbę szczebli samorządowych, mniejszą liczbę jednostek samorządowych.

Między tymi cechami występuje wysoka korelacja. Kontakty z jednostkami centralnymi są rzadkie, ponieważ samorząd ten ma duży zakres kompetencji (szkolnictwo podstawowe i średnie, szpitale, opieka społeczna, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka komunalna, ochrona przeciwpożarowa, wypoczynek i rekreacja) i swobodę w podejmowaniu decyzji. Samorząd ten ma zazwyczaj dwa szczeble (w niektórych krajach jeden), a jednostki samorządowe są duże pod względem liczby ludności i terytorium. Taki typ władzy lokalnej występuje w: Danii, Holandii, Finlandii, Irlandii, Norwegii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Charakterystyczne cechy modelu południowo-europejskiego to wąski zakres wykonywanych funkcji, mała swoboda podejmowania decyzji, duża intensywność kontaktów z władzami centralnymi, duża liczba szczebli samorządowych, duża liczba jednostek samorządowych oraz małe rozmiary jednostek samorządowych.

W tym modelu zazwyczaj istnieją trzy szczeble i dużo małych jednostek z niewielkimi kompetencjami, co z kolei wymaga od nich częstych kontaktów z władzami centralnymi. Lobbying i mniej lub bardziej formalne grupy nacisku i wywierania wpływu są nieodłącznym elementem tej struktury. Model południowoeuropejski występuje w: Belgii, Francji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech.

Obydwa opisane modele powstały na skutek historycznego rozwoju, procesów modernizacyjnych, sposobu decentralizacji władzy, profesjonalizacji administracji publicznej, wartości, jakimi kierowała się władza i sposobu rozwiązywania konfliktów politycznych. Model północnoeuropejski i południowoeuropejski stanowiły wzorzec dla Polski w okresie powstawania i reformowania samorządu.

Tabela 2. Systemy terytorialnej administracji publicznej w niektórych krajach UE

Typ państwa	Nazwa kraju	Poziom organizacji terytorialnej			
		Regionalny	Pośredni	Lokalny	
federalny	Austria	9 landów	–	2347 gmin	
	Belgia	3 regiony	10 prowincji	589 gmin	
	Niemcy	16 landów	426 powiatów	16 068 gmin, 117 miast na prawach powiatu	
regionalny	Hiszpania	17 wspólnot autonomicznych	50 prowincji	8098 gmin	
	Włochy	20 regionów	102 prowincje	8100 gmin	
unitarny	Dania	–	15 hrabstw	275 gmin	
	Finlandia	6 prowincji	19 rad regional- nych	455 gmin	
	Francja	26 regionów	100 departa- mentów	36 433 gminy	
	Grecja	13 regionów planistycznych	54 departamen- ty	1033 gminy	
	Holandia	–	12 prowincji	633 gminy	
	Irlandia	8 regionów	29 hrabstw i 5 miast – hrabstw	84 gminy	
	Luksemburg	–	3 dystrykty	118 gmin	
	Portugalia	2 regiony wyspiarskie	18 dystryktów	305 gmin, 4207 cywilnych parafii	
	Szwecja	–	21 hrabstw	288 gmin	
	Wielka Brytania	Anglia	35 hrabstw, 274 dystrykty, 36 dystr. metropol., 32 dzielnice + Londyn 14 władz unitarnych		
		Walia	22 władze unitarne		
Szkocja		32 władze unitarne			
Irlandia Północna		–	26 dystryktów		

Źródło: [Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk, 2007, s. 20].

W Polsce występują trzy poziomy samorządowych władz publicznych:

- ✓ poziom gminny – gminy wiejskie, wiejsko-miejskie i miejskie,
- ✓ poziom powiatowy – powiaty, które łączą cechy gmin i powiatów – a więc miast na prawach powiatów,
- ✓ poziom regionalny – samorząd wojewódzki.

Samorząd posiada szereg charakterystycznych cech, do których możemy zaliczyć: jednolitość rozwiązań, trójstopniowość, dużą decentralizację zadań przy ograniczonych i niewystarczających środkach do ich wykonania, samodzielność i ochronę prawną dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, ograniczony nadzór obejmujący tylko kryterium legalności, ograniczony dualizm admi-

nistracji samorządowej i rządowej, a także brak zdecydowania w sprawie modelu organu wykonawczego.

Tabela 3. Charakterystyczne cechy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego

Wyszczególnienie	Gmina	Powiat	Województwo
Definicja samorządu	Mieszkańcy gminy, którzy na mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową i mieszkają na określonym terytorium	Mieszkańcy powiatu będący zgodnie z prawem lokalną wspólnotą samorządową mieszkającą na określonym terytorium	Mieszkańcy województwa tworzący z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową zamieszkującą określone terytorium
Posiadanie osobowości prawnej	tak	tak	Tak
Gwarancja sądowej ochrony samodzielności	tak	tak	Tak
Jednostki pomocnicze	tak (podział m.in. na sołectwa, dzielnice, osiedla)	nie	Nie
Posiadanie mienia komunalnego	tak	tak	Tak
Zakres działania w sferze użyteczności publicznej	Domniemanie kompetencji w sprawach lokalnych	Enumeratywne określenie kompetencji	Domniemanie kompetencji w sprawach regionalnych
Możliwość prowadzenia działalności komercyjnej	tak, ale pod pewnymi warunkami	nie	tak – ale w ograniczonym zakresie
Organ stanowiący i kontrolny	Rada gminy (15–45 radnych)	Rada powiatu (15–29 radnych)	Sejmik województwa (30–51 radnych)
Wybór organu stanowiącego i kontrolnego	mieszkańcy	mieszkańcy	mieszkańcy
Organ wykonawczy	Jednoosobowy – wójt, burmistrz lub prezydent	Kolegialny – zarząd powiatu – od 3 do 5 członków w tym starosta jako przewodniczący	Kolegialny – zarząd województwa – 5 członków w tym marszałek jako przewodniczący
Wybór organu wykonawczego	mieszkańcy	Organ stanowiący	Organ stanowiący

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3 w przejrzysty i czytelny sposób pokazuje podstawowe cechy poszczególnych szczebli samorządowych oraz pozwala na ich porównanie [Miszczuk i inni, 2007, s. 29–30].

WPLYW SAMORZĄDU NA ROZWÓJ GOSPODARCZY REGIONU W ASPEKCIE LOKALNYM I REGIONALNYM

Poprzez rozwój lokalny i regionalny należy rozumieć tworzenie nowych miejsc pracy i stwarzanie jak najlepszych warunków do życia mieszkańcom danego terenu zarówno w środowisku lokalnym jak i regionalnym. Proces rozwoju polega w głównej mierze na poprawie istniejących lub tworzeniu nowych walorów użytkowych jednostki terytorialnej, możliwości rozwoju gospodarki i wzrost korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodarczych oraz walorów lokalnego i regionalnego ekosystemu i ładu przestrzennego. Jest to proces zmian ilościowych i jakościowych, który dotyczy danego obszaru w zakresie poziomu życia ludności i funkcjonowania zlokalizowanych na nim podmiotów. Rozwój lokalny i regionalny dotyczy pięciu wymiarów, które charakteryzuje tabela 4. Punktem wyjścia do rozważań na temat rozwoju lokalnego i regionalnego jest rozpoznanie zasobów, jakie posiadają jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 4. Wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego

Wymiary	Dziedziny
Społeczno-kulturowy	Ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnych i regionalnych, warunki życia, instytucje i usługi społeczne
Środowiskowy	Zasoby środowiska naturalnego i jego komponenty, stopień zniszczenia i zanieczyszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna
Gospodarczy	Zasoby gospodarcze, działalności gospodarcze według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne i koszty społeczne, wspólne dobra, konkurencyjność miast i regionów

Źródło: opracowanie własne.

Do tych trzech podstawowych dodaje się jeszcze w przypadku społeczności samorządowych takie zasoby jak: potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych, walory i zasoby środowiska naturalnego, zasoby pracy, inwestycje w infrastrukturę, posiadany potencjał gospodarczy, rynek lokalny i istniejące rynki zewnętrzne, kapitał finansowy, stosowanie nowoczesnych technologii wytwarzania i czerpanie z nowych, bardziej wydajnych rozwiązań technicznych i prowadzona współpraca międzynarodowa. Wszystkie te czynniki dzieli się na dwie grupy:

1. Czynniki endogeniczne – czyli wewnętrzne, a więc wynikające z potencjału posiadanego przez daną jednostkę. Określają jak szybko JST reaguje na zmiany zachodzące w otoczeniu.

2. Czynniki egzogeniczne – zewnętrzne – to takie, na które dana jednostka nie ma żadnego wpływu i musi się do nich dostosować; wynikają one z otoczenia i zmian w nim zachodzących.

Najważniejszym czynnikiem decydującym o rozwoju lokalnym i regionalnym jest umiejętność tworzenia i adaptacji pojawiających się innowacji i nowoczesnych rozwiązań, które zastępują stare. Warunkiem konkurencyjności jest nadszanie za pojawiającymi się nowościami w świecie nauki i techniki. Pozwala to na stworzenie gospodarki opartej na wiedzy [Budner, 2003, s. 144]. Inwestorów do działania w konkretnym regionie zachęca jakość środowiska kulturowego, mnogość miejsc kultury, wypoczynku i rozrywki, odpowiedni poziom wykształcenia i motywacji potencjalnych pracowników [Idziak, 2007, s. 161].

Zgodnie z wymogami literatury czynnikami rozwoju lokalnego są: surowce mineralne, rolnicze, leśne, wodne, zasoby pracy, kapitał inwestycyjny, potencjał produkcyjny i usługowy, nowoczesne technologie, chłonność rynku lokalnego i zewnętrznego, wielkość jednostki terytorialnej oraz możliwości uzyskiwania subwencji, dotacji i ulg.

Istnieją również czynniki, które zwiększają szansę na udany rozwój lokalny. Są to na przykład: prawidłowa diagnoza stanu gminy lub powiatu oraz analiza SWOT lokalnej społeczności, strategiczne podejście do lokalnej gospodarki, przywództwo, które jednoczy ludzi i środki różnych podmiotów na drodze do osiągnięcia wspólnych korzyści, dostarczanie pomocy i usług tam gdzie nikt nie jest w stanie zaspokoić potrzeb lokalnej społeczności.

Samorządy oddziałują na rozwój gospodarczy regionu nie tylko za pomocą instrumentów finansowych, ale również poprzez instrumenty niefinansowe. Te ostatnie związane są z planowaniem, zagospodarowaniem przestrzennym, prawem w zakresie nieruchomości, prawem o zamówieniach publicznych, prawem o drogach publicznych, o systemie oświaty, kultury, sportu, turystyki, rolnictwa i ochrony środowiska.

Instrumenty finansowe mają za zadanie wpływać na postawy inwestorów prywatnych. Dotyczą one głównie podatków i opłat, są instrumentami budżetowymi powiązаныmi z kategorią długu publicznego samorządu. Dzieli się na instrumenty z zakresu podatków i opłat, instrumenty związane z układem budżetu samorządowego, dotyczące długu samorządowego, deficytu budżetowego, kredytów, pożyczek, obligacji i poręczeń, związane z funkcjonowaniem banków samorządowych, czy też instrumenty wynikające z kształtowania rodzajów i struktury wydatków samorządowych [Borodo, 2008, s. 12–13].

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że gmina jako podstawowa jednostka samorządowa powinna podejmować czynne i rozległe działania na rzecz wspierania rozwoju lokalnego w aspekcie gospodarczym. Jest to jeden z jej głównych obowiązków, który ma zasadnicze znaczenie zarówno teraz, jak i w przyszłości [Cilak, 2008, s. 119].

Gmina, która sama się nie rozwija i nie wspiera inicjatyw rozwojowych swoich mieszkańców nie ma szans przetrwania w dzisiejszej gospodarce. Zamiast biernie wykonywać tylko ustawowe obowiązki powinna coraz częściej wykazywać się inicjatywą, poszukiwać nowych możliwości rozwoju, wspierać nowe dziedziny gospodarki, poszukiwać nowych źródeł finansowania inwestycji, czynnie i z powodzeniem uczestniczyć na rynku finansowym. Taka postawa bowiem zapewni jej odpowiednie tempo rozwoju i stworzy mieszkańcom oczekiwany przez nich standard życia. Organizacje publiczne w podejmowaniu decyzji kierują się przede wszystkim kryteriami społecznymi i politycznymi, co je różni od przedsiębiorstw biorących pod uwagę głównie kryteria rynkowe.

Gminy w Polsce powinny być nastawione na zmiany w dotychczasowej działalności, gdyż tylko to pozwoli im sprawnie i efektywnie funkcjonować w społeczności lokalnej. Jedną z takich zmian może być ich zbliżenie do instytucji usługowych, które są nastawione na rozpoznawanie i zaspokajanie potrzeb swoich klientów. By móc mówić o jakichkolwiek zmianach potrzebne są procesy innowacyjne uznające za priorytet maksymalizację efektów usług świadczonych na rzecz mieszkańców gminy.

Poprawę efektywności działania uzyskuje się poprzez wprowadzenie do gmin controllingu. Jest to nowe pojęcie w polskim zarządzaniu publicznym, więc wzorce należałoby czerpać z Europy i Ameryki, ponieważ tam te rozwiązania funkcjonują na porządku dziennym. Jedną z najpopularniejszych metod zarządzania publicznego jest **new public management**. Większość przedsiębiorczych organów władzy wzbudza chęć konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi, przekazuje swoje uprawnienia obywatelom, odbierając prawo kontroli biurokracji, a dając je społeczności, ocenia sprawność i jakość działania swoich agend, koncentrując się nie na ich pracy, lecz na jej wynikach, nie kieruje się przepisami i regulaminami, ale swą misją, traktuje obywateli korzystających z ich usług jako klientów i daje im swobodę. Władze te zapobiegają powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych, kiedy problemy się już wyłonią. Wkładają energię w zdobywanie pieniędzy, a nie w ich wydawanie. Decentralizują uprawnienia, dopuszczając obywateli do współudziału w zarządzaniu. Nie koncentrują się przy tym na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego, społecznego – w zaspokajaniu potrzeb społecznych swojego regionu” [Osborn, Gaebler, 1992, s. 43].

New public management składa się z siedmiu podstawowych elementów:

- ✓ wprowadzenie zarządzania menedżerskiego w sektorze publicznym,
- ✓ jasne i wyraźne określenie standardów i mierników działalności,
- ✓ zwiększenie nacisku na kontrolę uzyskiwanych wyników,
- ✓ nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- ✓ wprowadzenie do sektora publicznego konkurencji,

- ✓ wykorzystywanie metod i technik zarządzania z sektora prywatnego,
- ✓ wzrost nacisku na oszczędność i dyscyplinę w wykorzystaniu posiadanych zasobów.

Controlling jest metodą, która wspomaga zarządzanie i jest doskonałym instrumentem systemowego podejścia do działania organizacji – od planowania, przez realizację, pomiar, aż do kontroli. Istnieją definicje controllingu w ujęciu funkcjonalnym i instytucjonalnym (te wywodzą się z nauki o rachunkowości). W literaturze nie ma jednoznacznej definicji controllingu, ponieważ jest to pojęcie dosyć szerokie, niedające się zdefiniować za pomocą jednego, zamkniętego znaczenia. Zazwyczaj podmiotem tego procesu jest przedsiębiorstwo jako jednostka osiągająca pewien zysk, ale po pewnych dostosowaniach można je również odnieść do jednostek non profit. Te dopasowania polegają na uwypukleniu obszarów działania i istotnych celów dla danej organizacji. Słowo *control* pochodzi z cybernetyki, czyli nauki o układach zdolnych do sterowania, i oznacza ono kierowanie, regulowanie, sterowanie i kontrolowanie. To samo słowo w odniesieniu do przedsiębiorstwa oznacza, iż organizacja jest systemem zdolnym do samodzielnego kontrolowania siebie. W tym celu musi posiadać szereg informacji o procesach i zdarzeniach w niej zachodzących, a także możliwość koordynacji zachodzących procesów umożliwiających realizację wizji i misji, którą przedsiębiorstwo obrało sobie jako cel działania.

PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE W ZARZĄDZANIU SEKTOREM PUBLICZNYM I PRYWATNYM

Administracyjny model zarządzania powstał na bazie kierunku administracyjnego. Zarządzanie to identyfikacja problemów zanim się one pojawią, podejmowanie decyzji o strategicznym znaczeniu, określanie głównych celów i kierunków rozwoju. Ten rodzaj zarządzania ma zastosowanie nie tylko w samorządzie i polega przede wszystkim na zarządzaniu zmianą, czyli stopniowym przekształcaniu struktur organizacyjnych i postaw ludzkich. Zasady organizacji sformułowane przez Fayola i Webera stały się podstawą administracji przemysłowej i ogólnej. Na przełomie lat 50. i 60. XX w. nastąpił zwrot w kierunku modelu menedżerskiego, zapoczątkowany w sektorze prywatnym i stopniowo przejmowanym przez sektor publiczny. Wspólne dla obu sektorów funkcje zarządzania to: strategia, która obejmuje ustalenie celów i priorytetów organizacji i opracowywanie planów osiągnięcia tych celów, zarządzanie wewnętrzną organizacją – czyli organizowanie i obsada kadrowa, kierowanie i zarządzanie personelem, kontrola wyników działania za pomocą informacyjnych systemów zarządzania, zarządzanie relacjami organizacji z otoczeniem – zalicza się tu: stosunki z zewnętrznymi jednostkami organizacji podporządkowanymi wspólnemu kie-

rownictwu, dążące do osiągnięcia wspólnych celów, stosunki z organizacjami niezależnymi, stosunki ze społeczeństwem i prasą. Do wspólnych cech wszystkich organizacji biurokratycznych zalicza się hierarchiczną strukturę władzy formalnej, hierarchiczną sieć komunikacji formalnej, szczegółowy system przepisów formalnych, nieformalną strukturę władzy i osobistą sieć komunikacji, formalną bezosobowość działania oraz osobista lojalność i zaangażowanie urzędników, głównie najwyższego szczebla.

Zasadnicze różnice między zarządzaniem w tych dwóch sektorach są następujące:

- sektor publiczny ma krótszy horyzont czasowy niż prywatny, ponieważ występują cykle wyborcze,
- trudność w określeniu wymiernych efektów działania organizacji publicznych,
- ograniczenia w polityce kadrowej utrudniają osiąganie celów organizacji publicznych,
- w sektorze publicznym jest większy nacisk na równość, a w prywatnym na efektywność,
- organizacje publiczne są bardziej otwarte i poddawane osądowi opinii publicznej,
- większa rola prasy i mediów w sektorze publicznym,
- kontrola państwowa bardziej nadzoruje organizacje publiczne,
- największa różnica między wymienionymi elementami polega na tym, że sektor prywatny zaspokaja potrzeby klienta, a publiczny obywatela.

Oceny funkcjonowania założeń NPM można dokonać tylko poprzez porównanie teorii z praktyką jego zastosowania i osiągniętych efektów. Najpierw jednak trzeba dostrzec różnice między sektorem publicznym i prywatnym, które ograniczają możliwość wykorzystania mechanizmów rynkowych i metod zarządzania z sektora prywatnego w publicznym. Podstawowa różnica polega na tym, że usługi sektora publicznego nie są sprzedawane po cenach zapewniających zysk oraz nie są odmawiane tym, którzy nie mają środków na ich zakup. Nawet usługi świadczone odpłatnie nie mają na celu maksymalizacji zysku. Istnieje także potrzeba reglamentacji usług, tak by wszyscy obywatele byli traktowani jednakowo. Wszystko to powoduje, że w sektorze publicznym nie można jednoznacznie dokonać pomiaru osiąganych efektów, ponieważ nie ma do tego uniwersalnego miernika, jakim w sektorze prywatnym jest zysk.

Zadaniem sektora publicznego jest zaspokajanie tych potrzeb społecznych, w których zawodzi rynek. Uwzględnienie różnic sektorowych pozwala na racjonalne ocenianie efektów działalności sektora publicznego, na określanie realnych szans jego rozwoju i poprawy jakości świadczonych usług, a także wprowadzania nowych rozwiązań w sferze zarządzania i organizacji.

NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Reforma sektora publicznego w latach 80. XX wieku w Wielkiej Brytanii, USA, Australii, Nowej Zelandii i Kanadzie zapoczątkowała podobne kierunki zmian w innych krajach rozwijających się. Działanie podejmowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wprowadziły te reformy do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Rezultatem było umiędzynarodowienie nowego modelu zarządzania w sektorze publicznym, nazwanego nowym zarządzaniem publicznym – NPM (new public management), zarządzaniem przedsiębiorczym, zarządzaniem menedżerskim lub administracją publiczną opartą na rynku. Różne nazwy odzwierciedlają różny punkt widzenia na zmiany dokonujące się w sektorze publicznym. Wszystkie jednak mają wspólną podstawę w postaci teorii ekonomii (zwłaszcza teoria wyboru publicznego) i praktyki zarządzania w sektorze prywatnym [Zalewski, 2006, s. 15–40].

W zarządzaniu sektorem publicznym istnieje kilka prawidłowości. Jedną z nich jest ograniczoność zasobów finansowych wobec nieograniczonych potrzeb społeczeństwa, inną jest brak jasnych i czytelnych procedur zarządzania tym sektorem i podmiotami wchodzącymi w jego skład oraz pozyskiwania kapitału. Z jednej strony obywatel wymusza zmiany, a z drugiej – świadomy konieczności dokonywania zmian – urząd i lokalna władza kreują zmiany w podejściu do zarządzania i dostarczania dóbr i usług.

NPM traktowane jest jako istotna zmiana menedżerska, która wprowadza uniwersalny model zarządzania w tej dziedzinie i oferuje nowy sposób widzenia i wykorzystywania funkcji zarządzania w administracji publicznej. Wywodzi się ona z krajów wysoko rozwiniętych i z sukcesem została zaadaptowana w krajach UE. Samo pojęcie oznacza zmiany stylu zarządzania w administracji publicznej, zwłaszcza samorządzie lokalnym. Przeciwnicy zaś zwracają uwagę na bezkrytyczną akceptację najgorszych cech zarządzania prywatnego i niedostrzeżenie różnic między sektorem prywatnym i publicznym. NPM polega głównie na zmianie podejścia w zarządzaniu z orientacji na nakłady na orientację na wyniki i ekonomiczne efekty działania, na przyjęciu orientacji strategicznej i wykorzystywaniu instrumentów i mechanizmów rynkowych. Celem NPM jest wzrost gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego, a także poprawa jakości świadczonych przez niego usług. W koncepcji NPM wyróżnia się dwa główne nurty:

- nową instytucjonalną ekonomię – jej podbudową jest teoria wyboru publicznego, teoria kosztów transakcyjnych, teoria agencji,
- menedżeryzm w sektorze publicznym – pozwala na wprowadzenie do sektora publicznego idei profesjonalnego zarządzania.

Koncepcja zmian w zarządzaniu powinna opierać się na zwiększeniu orientacji na klienta, orientacji na wyniki, wprowadzeniu zarządzania strategicz-

nego i procesowego, wykształcenie mechanizmów organizacji uczącej się i innowacyjnej, stabilności kierunków działań, celów i misji, rozwoju partnerstwa i społecznej odpowiedzialności obywateli. Szczególny nacisk kładzie się na klienta-obywatela i jego potrzeby, ponieważ to on jest podstawowym odbiorcą dóbr i usług [Filipiak, 2006, s. 134].

Produkty powstają w procesie przetwarzania nakładów w wyniki, które przynoszą rezultaty, a te zaś dają efekty oddziaływania. Problemem jest dobranie odpowiedniej miary dla gospodarności, skuteczności i jakości działania instytucji publicznych. Gospodarność związana jest z kosztami ponoszonych nakładów i ich ekonomicznego wykorzystania. Efektywność obejmuje nakłady i osiągnięte dzięki nim efekty. Skuteczność natomiast to osiągnięcie rezultatów.

Zarządzanie nastawione na osiągnięcie wyników skłania organizacje publiczne do stosowania nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań, do większej efektywności i skuteczności działania oraz do poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji. Nastawienie na strategię nastąpiło pod wpływem metod i technik zarządzania przejętych z sektora prywatnego i dostosowywania ich do sytuacji jednostek publicznych. Zarządzanie i planowanie strategiczne to instrumenty NPM, które pozwalają na realizację długofalowych celów i racjonalne podejmowanie decyzji. To właśnie dzięki nim instytucje publiczne dostają wiarygodne informacje o potrzebach otoczenia, szansach, zagrożeniach i możliwościach rozwoju. Rozdzielenie ról nabywcy i dostawcy wpływa na tworzenie rynku usług publicznych. Nabywca – władza publiczna działa w interesie i imieniu użytkownika usług – reprezentuje popyt, a dostawca – wybrany w drodze przetargu – dostarcza usługi o odpowiedniej jakości i reprezentuje podaż. Taki podział ról przyczynia się do obniżenia kosztów i lepszego zaspokajania potrzeb nabywców. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy użytkownik może sam wybrać dostawcę usług lub też uzna potrzeby innych użytkowników usług. Pierwszy warunek nie jest zazwyczaj spełniany, gdyż wyboru dostawcy usług dokonuje za obywatela reprezentująca go władza publiczna. Drugi warunek zależy natomiast od stopnia, w jakim nabywca zaakceptuje prawa innych korzystających z usług.

EFEKTY ZASTOSOWANIA ROZWIĄZAŃ NPM

Teoria ekonomii rozróżnia efektywność produkcyjną i efektywność alokacyjną. Efektywność produkcyjna jest wyrażona za pomocą przeciętnego kosztu wyprodukowania produktu lub usługi, zaś alokacyjna określa zgodność struktury produkcji wytworzonej przez system ekonomiczny ze strukturą preferencji konsumpcyjnej ludności. Efektywność produkcyjną można zmierzyć za pomocą na przykład jednostkowego kosztu produkcji, stopy zysku lub innych mierników ukazujących relacje przychodów do kosztów, natomiast efektywności alokacyj-

nej nie da się zmierzyć. Teoretycznie określa ją optimum Pareto, a więc jest to taki stan gospodarki, w którym nie da się poprawić sytuacji jednej osoby bez pogorszenia sytuacji innej. Stan idealny to konkurencja doskonała, przy której krańcowa stopa substytucji w konsumpcji zrównuje się z krańcową stopą substytucji w produkcji każdego dobra i nie jest możliwe ani zwiększenie produkcji ani poprawa dobrobytu przez zmianę rozdziału dóbr pomiędzy różne osoby. W praktyce taki model gospodarki prawie nie występuje w ogóle. Można jednak dążyć do niego poprzez zmiany w strukturze produkcji i konsumpcji.

Wynikiem NPM jest wprowadzenie do sfery publicznej takich rynków, które nie pozwalają konsumentom dokonywać swobodnych wyborów. O tym, co, ile, jak i dla kogo produkować decydują władze publiczne działające w imieniu swoich wyborców. Efektywność alokacyjna w tym przypadku zależy od zgodności tych decyzji z preferencjami konsumentów. Wpływu różnych zastosowanych rozwiązań rynkowych należy dokonywać także w skali mikro i makro. Rozważając kwestię prywatyzacji należy zaznaczyć, że najbardziej widocznym jej efektem są wpływy ze sprzedaży aktywów przedsiębiorstw publicznych, zasilające budżet państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego [Zalewski, 2006, s. 34–40].

Stosowanie w praktyce zasad NPM daje wymierne korzyści, którymi są:

- o lepsza alokacja dysponowanymi zasobami,
- o mniejsza liczba procedur biurokratycznych,
- o większa skuteczność podejmowanych działań i decyzji,
- o wzrost jakości świadczonych usług dzięki zastosowaniu nowoczesnych i innowacyjnych technologii,
- o lepsza i skuteczniejsza komunikacja ze społeczeństwem,
- o szybszy dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania,
- o zarządzanie oparte na efektach i procesach, ale służące nadal społeczeństwu [Filipak, 2006, s. 142–143].

NPM oprócz bezapelacyjnych korzyści z jego zastosowania wywołuje takie negatywne efekty jak:

- fragmentacja usług na skutek kontraktowania i niektórych instytucji publicznych poprzez ich podział na agencje, prowadzi do osiągnięcia celów jednostkowych, ale nie celu głównego,
- rywalizacja między podmiotami o kontrakty na usługi ogranicza i eliminuje współpracę między nimi, która na przykład w edukacji i ochronie zdrowia byłaby korzystna i pożądana,
- kontraktowanie usług pociąga za sobą wysokie koszty transakcyjne będące efektem zwiększenia kontroli i inspekcji,
- rozdzielenie funkcji nabywcy i producenta usług, prywatyzacja i zlecenie wykonywania usług na zewnątrz pozbawia sektor publiczny specjalistycznych kompetencji,
- pogarszające się warunki pracy i płacy powodują zwiększenie się dysproporcji płacowych i zmniejszenie się stabilizacji zatrudnienia.

WARUNKI RACJONALNOŚCI ZMIAN MODELU ZARZĄDZANIA GMINĄ

Gmina to lokalny system społeczno-gospodarczy, a więc jej funkcjonowanie i rozwój odbywa się w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Każda działalność gospodarcza wymaga miejsca i przestrzeni, które trzeba odpowiednio zagospodarować i wyposażyć tak, aby mogło spełniać zlokalizowane w nim funkcje. Rozmieszczenie funkcji w przestrzeni powinno zapobiegać kolizji między nimi i minimalizować koszty budowy i funkcjonowania infrastruktury sieciowej. Rozwój gospodarczy gminy pociąga za sobą jej rozwój społeczny poprzez dostarczanie środków finansowych. Potrzeby rozwoju gospodarczego i społecznego wywołują rozwój przestrzenny. Na terytorium gminy działają firmy nastawione na maksymalizację zysku, instytucje zaspokajające potrzeby społeczne, gospodarstwa domowe i władze lokalne (rada i zarząd gminy). Między tymi wszystkimi podmiotami zachodzą relacje i powiązania wynikające z wymiany produktów i usług, ze współpracy, kooperacji, konkurencji itp. Podmioty te i ich powiązania tworzą gospodarke lokalną, stanowiącą element gospodarki kraju. Każdy podmiot dąży do określonego celu i spełnia jakieś funkcje. Cele mogą być niekiedy sprzeczne między sobą i właśnie zadaniem gminy jest rozwiązywanie tych sprzeczności i konfliktów, tak by cele podmiotów były korzystne dla lokalnego systemu społeczno-gospodarczego.

Polski współczesny model zarządzania gminą można określić jako administracyjno-rynkowy. W jednych gminach dominuje zarządzanie administracyjne, w innych system rynkowy (np. Ostrów Wielkopolski). W polskim modelu są rozwiązania zalecane przez NPM czyli: przetargi, liberalizacja rynku usług komunalnych, prywatyzacja i restrukturyzacja podmiotów świadczących usługi komunalne. Brakuje jednak nastawienia na wyniki i poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych. Kierunki zmian w administracji polskiej powinny zmierzać w stronę stworzenia sprawnej, kompetentnej i rzetelnej administracji rządowej, która realizowałaby misję społeczną oraz wykazywała innowacyjność i przedsiębiorczość umożliwiającą poprawienie efektywności świadczonych usług i lepsze zaspokajanie społecznych potrzeb. Rozwiązania rynkowe powinny być stosowane wszędzie tam, gdzie może to przynieść efekty ekonomiczne. Należy z dystansem podchodzić do nowatorskich rozwiązań, które sprawdziły się w innych krajach i nie adaptować ich bezkrytycznie do polskich warunków. Wszelkie zmiany powinny być poprzedzone gruntowną i wnikliwą analizą społecznych kosztów i korzyści – jeśli okażą się efektywne i korzystne społecznie, można podejmować pozytywne decyzje. Celem wszelkich reform powinna być poprawa efektywności gospodarowania i lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych [Zalewski, 2006, s. 27–53].

Wprowadzenie idei NPM w jednostkach sektora publicznego wymaga szeregu zmian. Do najważniejszych zalicza się zmiany mentalnościowe, zmiany w sposobie zarządzania, zmiany organizacyjne i własnościowe gminy oraz zmiany jakościowe. Stosując koncepcję NPM powinno się odejść od zasady jednoroczności budżetu i nie wdrażać na siłę budżetu zadaniowego. Najlepsze jest przygotowanie budżetu w układzie, który obowiązuje na jeden rok i zaplanowanie go na najbliższe 2–3 lata. Jest on wtedy zgodny z przepisami prawnymi w tym zakresie, a jednocześnie uwzględnia skutki decyzji podjętych w danym roku na najbliższe kilka lat, co w znacznej mierze ułatwia zarządzanie sprawami publicznymi.

PODSUMOWANIE

W procesie działalności usługowej z nakładów czynników produkcji powstają odpowiednie usługi, zaspokajające potrzeby społeczne i realizujące cele wynikające ze statutu. Tak więc od sprawnego i efektywnego zarządzania działalnością operacyjną jednostek publicznych zależy jakość świadczonych usług i poziom ponoszonych z tego tytułu kosztów. Działalność operacyjna polega za zaspokajaniu bieżących potrzeb społecznych, który następuje przez wykorzystanie aktualnie istniejących i posiadanych zasobów i umiejętności tej organizacji. Działalność rozwojowa z kolei ma na celu kształtowanie zdolności organizacji publicznych do zaspokajania przyszłych potrzeb społecznych. Rozwój tych zdolności dotyczy zasobów rzeczowych, ludzkich, struktur organizacyjnych i systemów zarządzania. Ważną rolę w działalności rozwojowej odgrywają inwestycje, dzięki którym powstają nowe obiekty i modernizuje się te już istniejące. Zwiększa to zdolności do świadczenia usług i zaspokajania potrzeb społecznych. Tak więc zarządzanie operacyjne powinno współgrać z zarządzaniem strategicznym.

Zasoby rzeczowe, ludzkie, finansowe i informacyjne za pomocą procesów transformacji przetwarzane są na wyniki (produkty, usługi, zyski, straty, informacje i zachowania pracowników). Zarządzanie może być nastawione na nakłady, na proces transformacji i na wyniki. Zarządzanie, które koncentruje się tylko na nakładach nie motywuje do zwiększenia liczby i jakości świadczonych usług, podobnie jak nastawienie na zarządzanie działalnością wychodzącą na zewnątrz nie skłania do lepszych wyników. Dopiero ukierunkowanie na wyniki zachęca do wprowadzania innowacji, poprawy efektywności i skuteczności działania, poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji. Ocena działalności operacyjnej pokazuje, w jaki sposób wykorzystuje się zasoby i stwarza bodźce do poprawy osiąganych wyników. Pomiar wyników stwarza odpowiednie możliwości do produkcji i innowacji, wzmacnia odpowiedzialność menedżerów za osiągnięte wyniki i wzmacnia orientację zewnętrzną organizacji.

LITERATURA

- Borodo A., 2008, *Podatkowe, budżetowe i bankowe instrumenty rozwoju gospodarczego stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, wyd. „Dom Organizatora”, Toruń.
- Budner W., 2003, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, AE, Poznań.
- Cilak M., 2008, *Uprawnienia gmin w zakresie kształtowania podatku od nieruchomości jako instrument wspierania rozwoju gospodarczego* [w:] *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, wyd. „Dom Organizatora”, Toruń.
- Filiipiak B., 2006, *New public management w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość?* [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famałuska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa.
- Idziak W., 2007, *Odnowa wsi wobec wyzwań współczesności* [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, red. M. Kłodziński, M. Błąd, R. Wilczyński, wyd. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Izdebski H., 2006, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, LexisNexis, Warszawa.
- Kłoczowski J., 1995, *Demokracja lokalna* [w:] *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Lublin.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina of Poznań, Poznań
- Szul R., 1991, *Przestrzeń, gospodarka, państwo*, UW, Warszawa.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.
- Zalewski A., 2006, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa.

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono zagadnienia związane z procesami nowego zarządzania publicznego i działania opartego na przygotowanych strategiach. Takie podejście jest możliwe przede wszystkim wtedy, gdy organizacje publiczne działają długofalowo, wyznaczając cele strategiczne, które mają charakter kompleksowy. Przed podjęciem decyzji strategicznych należy dobrze się przygotować, zebrać wszelkie informacje o posiadanych zasobach i uwarunkowaniach działania oraz przeanalizować konkretną sytuację. Podjęcie decyzji w pierwszej kolejności jest bowiem ciągiem czynności zmierzających do osiągnięcia celu wytyczonego przez organizację publiczną. Dopiero potem podejmowane są działania praktyczne dla zrealizowania przyjętej strategii, jednakże w praktyce polskich organizacji publicznych podejście takie nie zawsze w pełni jest stosowane.

Public management in creation process of local and regional development

Summary

In this article were introduced the questions of strategic thinking in public organisations and activity on prepared strategies. This approach is possible first of all, when public organizations long-term thought and working, marking strategic aims which have complex character and are with together related. Before as they be become undertaken it strategic decisions, we were should prepare well, to collect every information about resources and conditioning of activity and to analyse existing situation. Undertaking decision hugs as there in first order is draught intellectual actions, which ends with conviction it that it was kneed how to reach aim. Really practical workings be undertaken for realising of received strategy then. Yet in practice of Polish public organisations this approach not always fully be applied.