

Dominika Bandelak-Rosłonkiewicz

Uniwersytet Zielonogórski

Bogusław Kaczmarek

Uniwersytet Łódzki

MENEDŻERYZM W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM REGIONALNYM

1. Wstęp

Coraz bardziej istotne miejsce w problematyce funkcjonowania i działalności samorządu regionalnego (terytorialnego) zajmują zagadnienia zarządzania, a ściślej mówiąc, procesy zarządzania sprawami i zagadnieniami należącymi do kompetencji i działania organów odpowiedzialnych za rozwój regionalny (terytorialny). Z tego powodu problematyka zarządzania w samorządach staje się przedmiotem analiz i badań zarówno teoretycznych, metodycznych, jak i praktycznych. Ze względu na interdyscyplinarny charakter skupia uwagę wielu dyscyplin naukowych.

Szczególne miejsce w analizie procesów zarządzania zajmuje podejście z punktu widzenia ekonomicznego, akcentujące gospodarczy i społeczny wymiar instytucji samorządu terytorialnego oraz związane z tym wymiarem zagadnienia organizacji i zarządzania tymi instytucjami. Zakres analizy i badań jest zatem bardzo szeroki i determinowany przez pozycję i realizację funkcji ekonomicznych, które stanowią rdzeń działalności samorządów na danym terytorium (w regionie).

Celem artykułu jest wskazanie na kilka zagadnień, które zdaniem autorów podkreślają szczególną rolę menedżeryzmu (profesjonalizmu) w zarządzaniu rozwojem regionalnym.

2. Rola menedżera w zarządzaniu regionalnym

Wśród głównych źródeł niepowodzeń samorządu terytorialnego istotne miejsce zajmuje czynnik – a właściwie jego śladowa obecność – okreśelany jako profesjonalizacja zarządzania [Wojciechowski 2003, s. 92].

Działanie w warunkach rynkowych oraz dysponowanie poważnymi zasobami gospodarczymi w realizacji zadań publicznych na danym terenie powoduje konieczność odejścia od administrowania na rzecz zarządzania procesami (sprawami) realizowanego w sposób wysoce profesjonalny przez zawodowych menedżerów. Obserwowane na całym świecie tendencje zmierzają głównie w kierunku wyraźnego wzmocnienia fachowości członków zarządów i urzędników samorządowych. Także politycy są pod coraz silniejszą presją wymagań dotyczących umiejętności menedżerskich, a nie tylko reprezentowania interesów grupy politycznej. Ten kierunek zmian jest integralnie związany ze wzrostem roli i znaczenia władz i instytucji samorządowych w życiu gospodarczym danego regionu.

Nie ulega wątpliwości, że działalność władz i administracji lokalnej powinna opierać się na rzetelnej wiedzy oraz umiejętnym wykorzystaniu metod zarządzania. Abstrahując od skali jednostki terytorialnej oraz pamiętając o specyfice samorządu terytorialnego, zarządzanie sprawami publicznymi siłą rzeczy musi uwzględniać logikę i takie reguły zarządzania, z jakimi mamy do czynienia w organizacjach prowadzących działalność gospodarczą.

Można zatem powiedzieć, że na świecie coraz wyraźniej jest dostrzegany proces modernizacji administracji publicznej, m.in. poprzez wprowadzenie systemu menedżerskiego. Polega on, jak pisze T. Rabska, na rozdzieleniu polityki od funkcji administracyjnych. System taki staje się najbardziej popularny w Stanach Zjednoczonych [Rabska 2001].

W sensie teoretycznym, koncepcja zarządzania menedżerskiego w sektorze publicznym nawiązuje do sformułowanej w połowie lat 70. „teorii menedżeryzmu” (lub interwencjonizmu lokalnej władzy w polityce miejskiej).

Wedle założeń, władze miejskie występują w roli menedżera, miasto zaś, pojmowane jako przedsiębiorstwo, realizuje swoje strategie rozwojowe i samodzielnie uruchamia odpowiednie procesy decyzyjne. Łatwo zauważyć, że na gruncie tej koncepcji ujawnia się konieczność pogodzenia interesów sektora prywatnego (biznesu) i mieszkańców. Zarządzanie menedżerskie jest przez niektórych rozumiane jako konkurencyjna forma zarządzania samorządowego. Skłonienie administracji samorządowej, aby pracowała bardziej w stylu biznesowym, jest trudne, ale możliwe. W pierwszym rzędzie wymaga to innego podejścia ze strony samych organów władzy samorządu terytorialnego. Do tej pory pracownicy samorządowi bardziej byli rozliczani z tego, czy ich działania są zgodne z przepisami, poleceniami i ustaleniami budżetowymi. Ponadto cechą charakterystyczną polskiego systemu

samorządowego była „prawie pełna integracja” funkcji menedżerskich i politycznych w zarządach jednostek samorządowych, które były odbiciem układu sił politycznych w samorządach i radach. Mimo że ustawa dopuszczała możliwość wyboru specjalisty spoza rady czy samorządu na stanowiska w zarządzie, w praktyce obecność prawdziwych fachowców była niewielka [Domański 2002].

Wydaje się jednak, że w zarządzaniu samorządowym coraz bardziej zauważalne miejsce zaczyna zajmować menedżer samorządowy, o którym mówi się i pisze coraz częściej. Pojęcie menedżera samorządowego jest jeszcze mało precyzyjne, a zawód ten jest w nikłym stopniu ukształtowany, ale jego znaczenie na pewno będzie systematycznie rosło. Co zatem kryje się pod pojęciem menedżer samorządowy? Ogólnie mówiąc, menedżerem samorządowym można nazwać osobę zajmującą kierownicze stanowisko, która podejmuje decyzje dotyczące funkcjonowania i rozwoju gminy, powiatu czy województwa. Zrozumiałą rzeczą jest, że musi on spełniać kryteria odnoszące się do typowego menedżera w przedsiębiorstwie, a jednocześnie kierować się dobrem wspólnoty lub interesem publicznym i być przywiązany do wartości służby publicznej. Nade wszystko jednak musi on widzieć region (teren) jako całość i z nim integrować swoje funkcje. Jednym słowem, powinien to być specjalista od zarządzania danym terenem (gminą, powiatem, województwem), a w ramach tego od zarządzania majątkiem, finansami, usługami na danym terenie.

Najpełniej model zarządzania z wyeksponowaną rolą menedżera-zarządcy rozwinął się w USA, gdzie jest on specjalistą od zarządzania sprawami gminy (*city manager, town manager*) lub powiatu (*country manager*). Niezależnie od sposobu organizacji administracji lokalnej, o której decydują w głosowaniu sami mieszkańcy, menedżer jest uzależniony od rady danego regionu. Powołuje go rada i jest on przed nią odpowiedzialny za wykonanie swoich zadań. Jego zatrudnienie ma charakter kontraktowy i funkcjonuje on obok stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta.

Powołanie tego typu stanowisk menedżerów samorządowych odpowiedzialnych za majątek, finanse i usługi na danym terenie byłoby odzwierciedleniem wyraźnego oddzielenia funkcji politycznych (w radach i sejmikach) od funkcji wykonawczych – zarządzających. Może to w dużo większym stopniu niż dotychczas poprawić jakość profesjonalnego zarządzania rozwojem regionalnym, co w kontekście członkostwa naszego kraju w UE wydaje się być pilną potrzebą.

3. Koordynacyjny charakter zarządzania

Niezwykle ważnym, a mało dostrzeganym elementem składowym zarządzania regionem (miasto, powiat, gmina) jest koordynacja. Koordynację jako funkcję zarządzania wyodrębnił już H. Fayol, który zaliczył ją do podstawowych, uniwersalnych funkcji kierowania. Koordynacja była przez niego rozumiana jako stworzenie

harmonii między wszystkimi czynnościami składowymi. W sensie czynnościowym, koordynacja oznacza włączenie do działania elementów niezbędnych (powiązanych przyczynowo) dla osiągnięcia zamierzonego wyniku [Pszczołowski 1971, s. 196]. Mówiąc lapidarnie, koordynacja to uzgodnienie wzajemnego działania. Działalność koordynacyjna w zarządzaniu mieści się w funkcjach organizowania, planowania, decydowania, motywowania i kontroli. Sens tego dobrze oddaje definicja zarządzania przyjęta przez F.E. Kasta i J.R. Rosenzweiga, według której „zarządzanie jest procesem koordynowania zbiorowych wysiłków osiągnięcia celów organizacyjnych przez ludzi przy wykorzystaniu techniki, w zorganizowanych strukturach, według wyznaczonych zadań” [Kaczmarek 2002]. Powyższe ujęcie jest bardzo przydatne z punktu widzenia analizy zarządzania, np. w skali miasta. W istocie koordynacja jako funkcja zarządzania odgrywa szerszą rolę, o czym świadczy jej wielostronne przejawianie się. Ogólnie mówiąc, w zarządzaniu miastem jego władze muszą kształtować warunki sprzyjające harmonizowaniu działań różnych użytkowników miasta, organizacji i administracji publicznej wokół wspólnej wartości, jaką jest rozwój miasta i korzyści jego mieszkańców. Patrzenie na mechanizmy koordynacyjne dotyczy wielu aspektów i przekrojów miasta (gminy), z których na uwagę zasługuje harmonizacja działań i funkcji oraz charakteru podejmowanych decyzji. Za punkt wyjścia warto przyjąć zjawisko kolizji interesów, a dobrze oddaje to ponadstuletnie określenie E. Walza, że gmina obejmuje pewną liczbę wspólnot interesu.

W zarządzaniu, obok przeciwieństw interesów różnych podmiotów, występują różnice interesów pomiędzy nimi a interesem miasta jako całości. Działalność władz miasta, z istoty koordynacyjna, powinna zmierzać do godzenia tych interesów, a równocześnie do zapewnienia ich zbieżności z naczelnym interesem miasta. Można zatem powiedzieć, że zarządzanie miastem wynika z gry owych rozbieżnych interesów. Samo harmonizowanie tych działań przebiega poprzez mechanizmy i procedury negocjacyjne i konsultacyjne, więzi ekonomiczne i decyzje administracyjne. W procesie zarządzania bierze udział wiele podmiotów, tworzących złożony układ instytucjonalny (politycy, instytucje, urzędnicy), w którym działania dostosowawcze przebiegają w postaci „regulacji krzyżowych”.

Posługując się elementami teorii bazy ekonomicznej, można zauważyć związki zachodzące pomiędzy funkcjami miastotwórczymi (egzogonicznymi) a funkcjami związanymi z obsługą miasta (endogenicznymi).

Zarządzanie w swojej istocie powinno zapewnić odpowiednie relacje pomiędzy tymi grupami funkcji, ponieważ te pierwsze tworzą dochody, natomiast drugie – koszty. Podstawową rolę odgrywa tutaj system specyficzny dla polskiego modelu gospodarki finansowania regionów (miast, gmin, powiatów), który powoduje, że „prawie połowa środków dochodowych ma nadal charakter regulacyjny i wyrównawczy w formie subwencji” [Wojciechowski 2003, s. 99]. Dlatego też to, co nazywamy funkcją koordynacji w zarządzaniu, mającą z założenia przywracać równowagę między dochodami a kosztami, w warunkach polskich funkcjonuje słabo.

W procesie zarządzania regionem ważnym elementem jest podejmowanie współdziałania lub, inaczej, wspólnych przedsięwzięć. Mamy tutaj na myśli współdziałanie pomiędzy np. zarządami regionu, przedsiębiorstwami zlokalizowanymi na danym terenie i sektorem prywatnym (kapitałem prywatnym).

W tym sensie współdziałanie (partnerstwo), jakże potrzebne w lepszym funkcjonowaniu regionów i społeczności danego regionu, obejmować powinno podmioty publiczne, sektor prywatny, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby, agencje przemysłowo-handlowe, agencje rozwoju przedsiębiorczości itp.

W tym rozumieniu współdziałanie tworzy klimat i platformę możliwie szerokiego konsensusu głównych „aktorów” życia publicznego i gospodarczego oraz liczących się sił politycznych i społeczno-zawodowych wokół rozwiązań i przedsięwzięć uznanych za szczególnie ważne dla gospodarki i rozwoju danego regionu. Owo współdziałanie posiada ponadto kluczowe znaczenie dla decyzji inwestycyjnych, które wymagają koordynacji na poziomie danej gminy, powiatu, miasta czy regionu.

4. Rozwiązania organizacyjne

Obserwacja procesów kształtowania się struktur organizacyjnych w administracji publicznej wskazuje na wyraźną tendencję do ujednoczenia struktur w urzędach administracji. Ze względu na charakter pracy w administracji publicznej jej przebudowa odbywa się stopniowo i wymaga dużej ostrożności, ponieważ dotyczy zatrudnionych osób. Projektując nowy kształt struktury organizacyjnej, trzeba najpierw określić funkcje, a potem przyporządkować im rozwiązania strukturalne. Te ostatnie powinny być elastyczne i dostosowane do zakresu, rodzaju i specyfiki realizowanych zadań publicznych. Można przypuszczać, że coraz częściej będziemy mieć do czynienia ze stopniowym przejściem od modelu organizacyjnego opartego na kryterium rodzajowym w kierunku modelu o charakterze funkcjonalnym. Wyrazem tego jest przechodzenie od podziałów działowo-branżowych do tworzenia jednostek organizacyjnych zajmujących się określonym zakresem spraw problemowych.

Organizacja urzędu powinna być prosta i czytelna, co oznacza, że nie należy łączyć w ramach jednostki zadań nie mających związku. Trzeba dążyć do zapewnienia dużego stopnia samodzielności funkcjonalnej jednostek organizacyjnych i eliminacji realizacji tych samych zadań przez różne jednostki. Rozdzielenia wymagają te zadania, które służą osiągnięciu zasadniczo oddzielnych celów i kolizyjnych interesów. Oczekiwanym rozwiązaniem powinno być dążenie do pełnej integracji spraw załatwionych przez poszczególne komórki organizacyjne. Dalej aktualnym zagadnieniem pozostaje jasny podział kompetencji między jednostkami organizacyjnymi urzędu a wójtem gminy.

Obserwacja rozwiązań za granicą wskazuje, że w obrębie struktur urzędów administracyjnych wykorzystywane są rozwiązania nawiązujące do innowacji w dziedzinie nowoczesnego zarządzania. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby je wprowadzać w działalności polskiej administracji. Świadomość tego jest jeszcze słaba i nie zawsze władze lokalne dostrzegają ich siłę i użyteczność w efektywnym zarządzaniu sprawami publicznymi. Na kilka z nich warto jednak zwrócić uwagę.

Postulatem, który pojawia się w ostatnim czasie, jest potrzeba tworzenia w urzędach małych i samodzielnych komórek organizacyjnych. Warunkiem tego jest uprzedni, odpowiedni podział zadań i kompetencji. Działanie tego typu łączy się ściśle z rozwiązaniem typu *downsizing*, preferowanym w procesach zarządzania przedsiębiorstwem; nadto zaskakuje w warunkach polskich niktę jeszcze zainteresowanie budową struktur działających w systemie zadaniowym. Model ten polega na powoływaniu zespołu (jednostki) do rozwiązania konkretnego problemu czy realizacji zadania. Funkcjonowanie w ramach zespołów zadaniowych stanowi o skuteczności władz lokalnych, a wymóg ten jest podnoszony przy okazji przygotowywania i wdrażania strategii rozwoju lokalnego.

Istotną innowacją może być wykorzystanie elementów konkurencji wewnątrz urzędu. Brzmi to nieco paradoksalnie, ponieważ sam urząd zajmuje pozycję monopolistyczną i nie daje możliwości wyboru mieszkańcowi czy inwestorowi. Dążenie do rozstrzygnięć konkurencyjnych musi być poprzedzone dywersyfikacją realizowanych zadań publicznych. Sens omawianej innowacji administracyjnej polega na takim podziale zadań szczegółowych i organizacji pracy komórki organizacyjnej urzędu, który tworzy mechanizm swoistej konkurencji pomiędzy osobami lub grupami osób prowadzących ten sam pakiet spraw. Trzeba zauważyć, że to rozwiązanie ma zastosowanie w działalności zajmującej się bezpośrednią lub pośrednią obsługą interesantów. Niezbędny jest również odpowiednio skonstruowany mechanizm motywowania, nakierowany na stymulowanie wydajności pracy poszczególnych zainteresowanych pracowników.

Coraz częściej spotykanym w praktyce samorządowej rozwiązaniem jest wyłączenie i przekazywanie na zewnątrz urzędu niektórych funkcji, zadań i czynności w przekonaniu, że będą one lepiej i taniej wykonane niż dotychczas. Jest to działanie typowe dla techniki *outsourcingu*, czyli klasycznej już metody „odchudzenia” zarządzania przedsiębiorstwem rynkowym. Przeniesienie punktu ciężkości na korzyść służb wyspecjalizowanych dotyczy tylko niektórych funkcji i czynności. Towarzyszyć temu może zmniejszenie liczby zatrudnionych w urzędzie, które nie zawsze należy interpretować jako zjawisko pożądane i korzystne. Występująca tendencja ku deregulacji znajduje argumentację w postaci poglądu, że pracownicy merytoryczni zatrudnieni w urzędzie powinni przede wszystkim dążyć do wykonania zadań, a nie świadczyć usługi publiczne.

Na koniec warto zwrócić uwagę na potrzebę innego spojrzenia na personel zatrudniony w urzędach publicznych. Dalej mocno zakorzeniony jest obraz standar-

dowego urzędnika, od którego w prostej linii zależy właściwe załatwienie sprawy. Zachodzące zmiany w otoczeniu urzędu komunalnego i wymogi nowoczesnego zarządzania sprawami publicznymi sprawiają, że zasadna staje się segmentacja personelu oraz odejście od jednolitego i jednostronnego traktowania urzędu. W jego obrębie, występują pracownicy różnej obsługi organizacyjno-technicznej (utrzymanie czystości, eksploatacja urządzeń, kierowcy itd.) oraz spora rzesza osób wykonujących funkcje urzędnicze, znajdujących odbicie w czynnościach rutynowych i powtarzalnych. Jest to typowa obsługa klienta urzędu, do której potrzebne jest odpowiednie przygotowanie, wiedza, doświadczenie i znajomość procedur.

Coraz większego znaczenia nabiera grupa pracowników, wysokiej klasy specjalistów, którzy zarządzają majątkiem i finansami gmin. Wymaga to nowych umiejętności i znajomości technik oraz metod nakierowanych na wyzwalenie przedsiębiorczości. Na ten typ fachowca istnieje rosnące zapotrzebowanie, któremu próbują sprostać wyższe uczelnie, uruchamiając specjalizacje studiów z zakresu zarządzania w administracji publicznej oraz zarządzania miastem i regionem. W urzędach funkcjonują równocześnie stanowiska kierownicze niższego lub średniego szczebla (nie dyrektorzy), które powinny być obsadzone (drogą konkursu) przez dobrze przygotowane i kompetentne osoby.

Skromne ramy artykułu nie pozwalają na pełne rozwinięcie tematu. Odpowiednie organy władzy w Polsce (władzy państwowej i samorządowej) powinny jednak sobie uzmysłwić, że na poziomie regionalnym (gminy, miasta, powiatu, regionu) konieczność zarządzania (a nie tylko administrowania) daną całością jest warunkiem *sine qua non*, należytego funkcjonowania i rozwoju tych regionów. Konieczność zarządzania szeroko winna być rozumiana nie tylko jako sprawność działania, ale także jako umiejętność (zdolność) zabiegania o inwestorów i zdobywania pieniędzy dla regionu. W tym sensie władze regionalne powinny być bardziej otwarte i przedsiębiorcze w poszukiwaniu alternatywnych rozwiązań i sposobów działania oraz skuteczne w rozwiązywaniu problemów bądź zapobieganiu im.

Literatura

- Domański T., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Wspólnota” 2002 nr 47.
Kaczmarek B., Sikorski C., *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, „Absolwent”, Łódź 2002.
Pszczolowski T., *Zasady sprawnego działania*, PWE, Warszawa 1971.
Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 12.
Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

MANAGERISM IN LOCAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Summary

The aim of this paper is to point out that local regional development is of a crucial significance for Poland's membership in EU whereas one of the crucial attributes is a high professionalism of management, not the clerical staff. The article analyzes three points of view:

- the role of managers in regional development,
- crucial organizational issues in this respect, and
- coordinative aspects of regional development management.