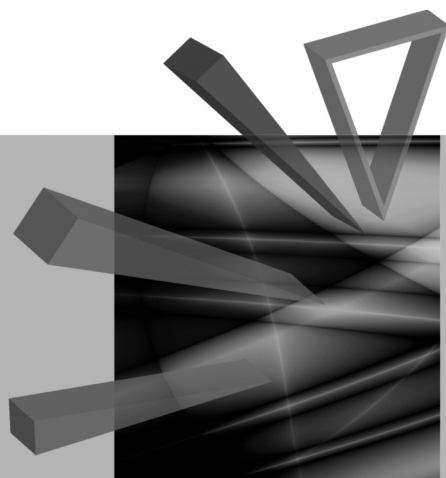


**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**243**

# Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi  
**Ryszard Brol**  
**Andrzej Sztando**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-280-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Andrzej Sztando:</b> Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
<b>Anna Beata Kawka:</b> Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin .....	27
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne .....	35
<b>Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański:</b> Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim .....	46
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego .....	54
<b>Hanna Adamska:</b> Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej .....	63
<b>Tomasz Bąk:</b> Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim .....	71
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra .....	82
<b>Andrzej Sobczyk:</b> Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
<b>Stanisław Korenik:</b> Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
<b>Emilia Konopska-Struś:</b> Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia .....	116
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelka:</b> Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego .....	126
<b>Edward Wiśniewski:</b> Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
<b>Marek Kunasz:</b> Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce .....	144
<b>Ryszard Broł:</b> Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian .....	153
<b>Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak:</b> Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości .....	173
<b>Artur Myna:</b> Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
<b>Renata Sosnowska-Noworól:</b> Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej .....	202
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym .....	212
<b>Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP .....	222
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego .....	229
<b>Marian Oliński:</b> Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego .....	238
<b>Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz:</b> Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
<b>Jacek Chądzyński:</b> Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
<b>Zbigniew Grzymała:</b> W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego .....	282
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty .....	296
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000 .....	307
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej .....	315
<b>Józef Łobocki:</b> Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
<b>Magdalena Mischuk:</b> Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
<b>Paweł Piątkowski:</b> Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju .....	343
<b>Jacek Sierak:</b> Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego .....	352

<b>Tomasz Uryszek:</b> Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
<b>Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski:</b> Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK” .....	383
<b>Wioleta Palewska:</b> Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy) .....	398
<b>Maciej Popławski:</b> Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego .....	406
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
<b>Elżbieta Nawrocka:</b> Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej .....	426
<b>Dariusz Zawada:</b> Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
<b>Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza:</b> Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
<b>Karol Krajewski:</b> Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
<b>Stefan Zawierucha:</b> Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego .....	484
<b>Jarosław Uglis:</b> Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi .....	495
<b>Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk:</b> Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
<b>Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka:</b> Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie .....	515

## Summaries

<b>Andrzej Sztando:</b> Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning .....	26
<b>Anna Beata Kawka:</b> Capital expenditures of communes as an instrument of local development .....	34
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects .....	45

<b>Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański:</b> The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
<b>Hanna Adamska:</b> Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
<b>Tomasz Bąk:</b> The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
<b>Andrzej Sobczyk:</b> Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
<b>Stanisław Korenik:</b> Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
<b>Emilia Konopska-Struś:</b> Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
<b>Edward Wiśniewski:</b> Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
<b>Marek Kunasz:</b> Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
<b>Ryszard Broł:</b> Network of counties – changes proposal.....	162
<b>Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak:</b> Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
<b>Artur Myna:</b> Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
<b>Renata Sosnowska-Noworól:</b> The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Social capital in regional and local development.....	221
<b>Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

<b>Bożena Kuchmacz:</b> Local action groups as a manifestation of social capital activity .....	237
<b>Marian Oliński:</b> Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study .....	248
<b>Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz:</b> Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
<b>Jacek Chądzyński:</b> Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Impact of political fragmentation on cooperation among local governments .....	281
<b>Zbigniew Grzymała:</b> In seeking the model of self-government management	295
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects .....	306
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Changes of local authorities property management systems after the year 2000 .....	314
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Project cycle management method application in the local government administration .....	322
<b>Józef Łobocki:</b> The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units .....	332
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
<b>Paweł Piątkowski:</b> Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
<b>Jacek Sierak:</b> The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units .....	361
<b>Tomasz Uryszek:</b> Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy .....	371
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Special economic zones development in Poland.....	382
<b>Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski:</b> Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK” .....	397
<b>Wioleta Palewska:</b> Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
<b>Maciej Popławski:</b> The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion .....	416
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
<b>Elżbieta Nawrocka:</b> Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge .....	438
<b>Dariusz Zawada:</b> Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness .....	452
<b>Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta:</b> Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

---

<b>Karol Krajewski:</b> The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
<b>Stefan Zawierucha:</b> Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks .....	483
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
<b>Jarosław Uglis:</b> Agritourism in rural economy diversification.....	504
<b>Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk:</b> The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
<b>Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka:</b> A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków .....	524



**Zbigniew Grzymała**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## W POSZUKIWANIU MODELU ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

**Streszczenie:** W wielu przypadkach do kierowania konkretnymi organizacjami gospodarczymi wykorzystuje się dorobek różnych szkół organizacji i zarządzania. Jednostka samorządu terytorialnego w najszerszym stopniu czerpie z kierunku administracyjnego, a szczególnie modelu biurokratycznego. Daną organizację można postrzegać jeszcze w inny sposób niż wypracowany przez szkoły organizacji i zarządzania. Można ją postrzegać jako na przykład metaforę maszyny, mózgu, kultury, systemu politycznego, psychicznego więzienia, przepływu i transformacji, narzędzia dominacji czy organizmu. Wielu praktyków samorządu terytorialnego najczęściej postrzega gminę poprzez metaforę organizmu, która wydaje się dla nich najbardziej przejrzysta i zrozumiała. Uważają oni, że samorząd terytorialny, a przede wszystkim gmina powinna tworzyć spójny organizm, stanowiąc pewną jedność z mieszkańcami. Rola powiatów postrzegana poprzez metaforę organizmu powinna polegać przede wszystkim na centralizacji dostarczania pewnych usług komunalnych, na przykład oczyszczania ścieków. Włączenie do współtworzenia lokalnej gospodarki komunalnej samorządu wojewódzkiego również zwiększyłoby uzasadnienie sensu jego istnienia.

**Słowa kluczowe:** samorząd, zarządzanie, gmina, powiat.

### 1. Wstęp

Powstanie szkół nowoczesnego zarządzania datuje się w zasadzie na wiek XIX. Wtedy zaczęły pojawiać się szkoły organizacji i zarządzania poszukujące najbardziej skutecznych metod kierowania zespołami ludzkimi i procesami technologicznymi w celu uzyskania założonych efektów. Na przełomie XIX i XX wieku dominował tzw. nurt technologiczny, który można potraktować jako główny pień, od którego wyrastały kolejne odgałęzienia w zależności od pojawiania się nowych typów produkcji i świadczenia usług, dla których nurt technologiczny stawał się niewystarczający do rozwiązywania pojawiających się problemów. Odgałęzienia te formowały się w określone kierunki: od tzw. nurtu administracyjnego, poprzez spojrzenie psychologiczne, do metod ilościowych czy koncentracji na rozwiązywaniu postawionych zadań.

W wielu przypadkach do kierowania konkretnymi organizacjami gospodarczymi wykorzystywano osiągnięcia z różnych szkół organizacji i zarządzania, jedno-

częście tworząc nowe spojrzenie na zarządzanie. Te nowe spojrzenia bardziej odpowiadały określonym metaforom odpowiadającym widzeniu pewnych procesów gospodarczych w inny niż dotychczas uznawany sposób.

Celem niniejszego artykułu jest spojrzenie na jednostkę samorządu terytorialnego (jst) poprzez różne metafory i zaproponowanie optymalizacji modelu zarządzania jst w duchu wybranej metafory. W artykule skoncentrowano się przede wszystkim na gminie, ograniczając odniesienia do innych jednostek samorządu terytorialnego.

W części pierwszej artykułu zarysowane zostaną podstawowe szkoły organizacji i zarządzania i ich przydatność do zarządzania gminą i jej gospodarką. W części drugiej przybliżone będą wybrane metafory ukazujące obrazy organizacji, w tym metafora organizacji jako organizmu, i zostanie omówiona przydatność metafory organizmu w odniesieniu do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

## 2. Podstawowe szkoły organizacji i zarządzania

Jednym z ważniejszych prekursorów naukowej organizacji pracy był Robert Owen (1771–1858), który dowiódł zależności wydajności pracy od warunków życia pracowników i udogodnień stwarzanych im w miejscu pracy. Jego badania koncentrowały się głównie na organizacji gospodarczej w skali mikro i tylko w wybranych aspektach mogą zostać wykorzystane do proponowania modelu zarządzania gminą. Kolejnym ważnym obserwatorem ówczesnych organizacji gospodarczych był amerykański inżynier Frederick W. Taylor (1856–1915)<sup>1</sup> pracujący w przemyśle stalowym. Wytyczył tzw. nurt technologiczny w organizacji pracy. F.W. Taylor, obserwując poszczególne fazy procesu produkcji, udoskonalił ten proces poprzez normowanie poszczególnych sekwencji produkcji, co przyczyniło się do zwiększenia wydajności pracy robotnika. F.W. Taylor przedstawił swoją filozofię organizacji pracy w postaci czterech zasad:

- 1) opracowania prawdziwej nauki zarządzania, tak aby można było na przykład ustalić najlepszą metodę wykonania każdego zadania,
- 2) naukowego doboru pracowników, tak aby można było każdemu pracownikowi przydzielić pracę, do której najbardziej się nadaje,
- 3) naukowego wyszkolenia i doskonalenia pracownika,
- 4) bezpośredniej, przyjaznej współpracy między kierownictwem i pracownikami [Stoner, Wankel 1994, s. 48; Grzymała 2010].

Opracowane zasady nurtu technologicznego są przydatne w wielu różnych organizacjach, również w odniesieniu do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

<sup>1</sup> Podobne podejście prezentowali: Lilian M. i Frank B. Gilberthowie, używający do badań analizy ruchu pracy taśmy filmowej, Henry L. Gantt, który opracował wykresy metod planowania, organizacji i kontroli, nazwane jego imieniem, jak również system premiowego wynagradzania za pracę, Harrington Emerson znany jako twórca systemu zarządzania przez cele, Henry Le Chatelier, który opracował cykl organizacyjnego działania, Henry Ford, który wprowadził ruchomą taśmę produkcyjną w swoich zakładach samochodowych, oraz Karol Adamiecki – autor zasad harmonizacji pracy zespołowej.

go. Przydatne mogą być zwłaszcza w procesie doboru pracowników czy współpracy między kierownictwem i pracownikami. Szczególnie wydają się odpowiednie do zarządzania przedsiębiorstwami komunalnymi. Jednak nie pozwalają ujrzeć gminy w wymiarze holistycznym jako przepływ strumienia zadań, mieszkańców, którym te zadania mają służyć, i sprawnego organizowania realizacji tych zadań.

Na współczesny kształt zarządzania gospodarką publiczną największy wpływ miał – szczególnie w gospodarce komunalnej na poziomie samorządu terytorialnego – kierunek administracyjny, zwłaszcza jego zmodyfikowany model biurokratyczny. Za twórcę tego kierunku uważany jest francuski inżynier Henri Fayol (1841–1925). Uporządkował on ówczesną wiedzę dotyczącą zasad organizacji pracy oraz sformułował ogólne zasady organizacji pracy i kierowania ludźmi. To jemu zawdzięczamy podział procesu kierowania na: przewidywanie (planowanie), organizowanie, rozkazywanie (w późniejszych poglądach zastąpione motywowaniem), koordynowanie i kontrolowanie. Opracował również 14 następujących zasad zarządzania:

1. Podział pracy – podział według specjalizacji, która ma sprzyjać lepszej wydajności.
2. Autorytet – uzyskany dzięki wiedzy i umiejętności kierowania.
3. Dyscyplina – przestrzeganie zasad, odpowiednio motywowane pozytywnie i dozowanymi karami.
4. Jedność rozkazodawstwa – przyjmowanie poleceń tylko od jednego zwierzchnika.
5. Jednolitość kierownictwa – poszczególne zadania powinny być kontrolowane przez jednego kierownika.
6. Podporządkowanie interesu osobistego interesom ogółu.
7. Wynagrodzenie – sprawiedliwe, dotyczące wszystkich, odpowiednie do wkładu pracy.
8. Centralizacja – zachowanie odpowiedzialności kierowników, którzy w odpowiedni sposób kształtują role w procesie produkcji podległym im pracownikom.
9. Hierarchia – przestrzeganie struktury organizacji.
10. Ład – rzeczy i ludzie na odpowiednim miejscu, odpowiednio do potrzeb i sytuacji.
11. Odpowiednie traktowanie personelu – nie naruszające godności osobistej, przy tym przychylne i sprawiedliwe.
12. Stabilność personelu – przywiązywanie pracowników do przedsiębiorstwa w celu zmniejszenia kosztów fluktuacji kadr.
13. Inicjatywa – otwartość na pomysły pracowników i praktyczne ich wdrażanie.
14. Zgranie personelu – wypracowanie przynależności do zespołu, identyfikacja z przedsiębiorstwem (na podstawie [Stoner, Wankel 1994, s. 52; Werner 1999, s. 25–26]), zob. też [Grzymała 2010]).

Kierunek ten następnie rozwinął niemiecki socjolog i ekonomista Max Weber (1864–1929). Wyróżnił on trzy podstawowe typy władzy organizacyjnej:

1. Typ charyzmatyczny, w którym władza oparta jest całkowicie na osobistym oddaniu podwładnych dla przywódcy obdarzonego niezwykleymi cechami.

2. Typ tradycyjny, w którym władza oparta jest na nienaruszalnych zwyczajach. Pozycje organizacyjne mają tu charakter osobowy, a członkowie organizacji są lojalni wobec osób wykonujących tradycyjną władzę.

3. Typ racjonalny albo legalny, w którym władza oparta jest na hierarchii pozycji, dla których określony jest zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności. Rozkazy wydawane przez osoby zajmujące pozycje organizacyjne uważa się za legalne i racjonalnie się im podporządkowuje. Z chwilą zajęcia określonej pozycji wewnątrz instytucji jej członek staje się częścią mechanizmu funkcjonującego według ściśle określonych zasad [Kieźuń 1997, s. 64].

Spośród wyróżnionych typów władzy, typ racjonalny stanowił bazę do stworzenia przez M. Webera podstaw biurokratycznego modelu administracji. Założenia tego modelu są następujące:

1. Ciągłość organizacyjna funkcji. W instytucji określone funkcje powinny być przypisane do określonych pozycji organizacyjnych, a pozycje powinny być tak ze sobą powiązane, aby była zapewniona ciągłość rozkazodawstwa.

2. Podział kompetencji. W instytucji powinny być bardzo dokładnie określone pozycje i role wszystkich członków. Każdy członek instytucji powinien działać w ramach określonych uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności ujętych w odpowiednich przepisach.

3. Hierarchia organizacyjna. Każda instytucja powinna mieć wyraźnie określony układ hierarchiczny pozycji.

4. Standardowy sposób zarządzania. Zarządzanie instytucją powinno opierać się na standardowym rozkazodawstwie. Do tego potrzebne są specjalistyczne kwalifikacje członków organizacji.

5. Oddzielenie działań instytucji od prawa własności do niej. Z wyjątkiem głównego zarządzającego członkowie instytucji nie mogą być jej właścicielami ani nawet udziałowcami. Nie może istnieć przywłaszczanie sobie przez członków instytucji pozycji organizacyjnych. Jednocześnie pozycje instytucji mogą być obsadzone tylko na drodze dobrowolnych akceptacji przez członków.

6. Pisemna forma komunikowania się. Wszelkie decyzje organizacyjne oraz inne informacje przekazywane między pozycjami instytucji powinny mieć formę różnego rodzaju dokumentów administracyjnych [Kurnal 1970, s. 387; Grzymała 2010].

Podstawą powodzenia funkcjonowania biurokratycznego modelu zarządzania jest odpowiedni dobór kadr tworzących biuro. Proces doboru i organizowania biura powinien przebiegać według następujących kryteriów:

1. Instytucja jest zorganizowana na zasadzie wolnych, kontraktowych stosunków między nią a jej członkami, znajdujących wyraz w pisemnych umowach o pracę.

2. Kandydaci do instytucji są wyselekcjonowani wyłącznie na zasadzie swych technicznych kwalifikacji – żadne inne względy nie odgrywają roli. Najbardziej racjonalnym sposobem selekcji jest egzamin sprawdzający kwalifikacje.

3. Członkowie instytucji są osobowo wolni, a w ramach instytucji podlegają jedynie bezosobowemu w swej formie rozkazowi.

4. Członkowie instytucji są zorganizowani w system jasno określonej hierarchii, przy czym każda pozycja organizacyjna ma swoją wyraźnie określoną sferę kompetencji.

5. Za swą pracę członkowie instytucji otrzymują wynagrodzenie pieniężne, którego wysokość jest uzależniona od pozycji zajmowanej w hierarchii organizacyjnej.

6. System organizacyjny instytucji umożliwia każdemu jej członkowi karierę: polega ona na przechodzeniu od niższych (mniej płatnych) pozycji do wyższych (lepiej płatnych) pozycji w wyniku zdawania specjalistycznych egzaminów.

7. Członkowie instytucji są poddawani systematycznej dyscyplinie i kontroli w czasie wykonywania obowiązków [Kurnal 1970; Grzymała 2010].

Omawiany model doboru i funkcjonowania instytucji został zaaplikowany przede wszystkim do instytucji publicznych. Szczególnie w systemie realnego socjalizmu znalazł podatny grunt na zastosowanie go w praktyce. Elementy tego modelu funkcjonują do dziś w wielu instytucjach rządowych i samorządowych. Do jego wad należy zaliczyć bezosobowość i nadmierny formalizm, co w odniesieniu do przedsiębiorczych form funkcjonowania gospodarki komunalnej jest czynnikiem hamującym jej rozwój (por. [Grzymała 2008]).

Model biurokratyczny M. Webera w jego podstawowej formule dominował w gospodarce publicznej od początku lat 20. do końca lat 70. XX wieku. W okresie tym administracja, pod formalną kontrolą politycznego kierownictwa, oparta była na ściśle hierarchicznym modelu biurokracji, zatrudniająca stałych, neutralnych i anonimowych urzędników, motywowanych jedynie interesem publicznym, służących jednakowo każdej partii rządzącej, niezaangażowana politycznie, lecz jedynie realizująca politykę określaną przez polityków (por. [Hughes 1998, s. 22]). W ujęciu, gdzie najważniejszym elementem jest odpowiednio wykwalifikowana i motywowana interesem publicznym kadra urzędników, model ten aktualny jest do dziś, zwłaszcza w administracji rządowej i samorządowej. Z obserwacji autora wynika, że w przedsiębiorstwach komunalnych funkcjonujących w monopolu naturalnym, pomimo formy organizacyjno-prawnej spółki prawa handlowego, można zauważyć tendencje do zarządzania według modelu biurokratycznego. Wykorzystywanie tego modelu wynika z wpływu gminy i jej biurokratycznego sposobu zarządzania na dane przedsiębiorstwo. Szczególnie jest to widoczne w miejskich przedsiębiorstwach komunalnych w gminach i dominującej osobowości burmistrza czy prezydenta i stosunkowo biernym zarządzie przedsiębiorstwa.

Zakładana w tym modelu bezosobowość ma jednak negatywne strony, co eliminuje klasyfikację tego modelu jako optymalnego dla gminy. Jednostka samorządu

terytorialnego, a w szczególności gmina, jest zbiorem mieszkańców oczekujących nie tylko sprawnej obsługi, ale i pewnego rodzaju odniesień familiarnych.

Inną szkołą organizacji i zarządzania, której osiągnięcia mogą być wykorzystane do zarządzania gminą, jest tzw. nurt stosunków międzyludzkich (*human relations*), nazywany również szkołą behawioralną lub szkołą psychologiczną. Kierunek ten, którego twórcą jest Elton Mayo (1880–1949) – psycholog i filozof z Uniwersytetu Harvarda znany z eksperymentu w firmie Western Electric z Hawthorne – opiera się na następujących założeniach:

1. Źródłem podstawowych pobudek organizacyjnego zachowania się pracownika są jego potrzeby społeczne, a szczególnie jego potrzeby przynależności i uznania.

2. Wynikające z nowej technologii rozdrobnienie pracy zmniejszyło możliwości zaspokojenia potrzeb społecznych pracownika w wykonywaniu zawodu, toteż poszukuje on satysfakcji w ramach stosunków nieformalnych.

3. Uczestnictwo człowieka w instytucji jest tym bardziej niezawodne i wydajne, im wyższe jest jego morale oraz im bardziej jest on zadowolony ze swej sytuacji w pracy, a zadowolenie to wynika z zaspokojenia potrzeb społecznych.

4. Wysokie morale i wysoki poziom zadowolenia pracowników można osiągnąć dzięki stosowaniu określonych technik zarządzania, których wspólną cechą jest okazywanie życzliwego zainteresowania sprawami podwładnych [Dobrzyński 1997, s. 20–21].

W nurcie tym kładzie się szczególny nacisk na dobrą atmosferę pracy w zespole. W tym odniesieniu widzi się źródło poprawy wydajności i wysokiej efektywności pracy. Jest to na pewno bardziej humanistyczne podejście do organizacji i zarządzania, w przeciwieństwie do nurtu administracyjnego czy technologicznego, w których główny nacisk kładzie się na ramy proceduralne procesu pracy. Wartością dodaną nurtu stosunków międzyludzkich jest zwrócenie uwagi na potrzebę otwartości zespołu ludzkiego, który ma pomóc w rozwiązywaniu coraz to nowych problemów pojawiających się w wyniku różnego typu okoliczności towarzyszących na polu pracy. Technologiczna czy biurokratyczna procedura postępowania w wielu przypadkach okazuje się nieużyteczna i stanowi barierę w rozwiązywaniu problemu (por. [Grzymała 2010]). Wydaje się, że osiągnięcia tej szkoły organizacji i zarządzania powinny być wykorzystywane w jednostce samorządu terytorialnego z uwagi na kontakt służb administracyjnych z mieszkańcami i potrzebę rozwiązywania pojawiających się problemów przez otwartych i skutecznych pracowników.

Zastosowanie osiągnięć nurtu stosunków międzyludzkich wymaga transformacji modelu zarządzania gminą i nie wydaje się proste we współczesnych uwarunkowaniach kulturowych w Polsce, gdyż we współczesnym modelu zarządzania gminą większy nacisk kładzie się na aspekt formalny, który preferuje biurokratyczny model zarządzania, pewien określony system, co zbliża nurt administracyjny nawet do podejścia systemowego. Ma to odniesienie przede wszystkim do zarządzania wewnątrz samej jednostki administracyjnej, gdzie poszczególni pracownicy jst wrzuca-



ni są do wspomnianego gorsetu nurtu administracyjnego. W najlepszym przypadku wykorzystuje się elementy podejścia systemowego, w którym pracowników, kapitał czy technologię widzi się jako podsystemy wyróżniające się w otoczeniu i wzajemnie powiązane sprzężeniami zwrotnymi, z tą różnicą, że w odniesieniu do gminy podsystemy te są podporządkowane pewnej hierarchicznej biurokracji.

Pomocne w formułowaniu użytecznego modelu zarządzania gminą mogłoby być tzw. podejście sytuacyjne, w którym zakłada się, że w praktyce nie można w sposób uniwersalny stosować przez cały czas jednolitej metody zarządzania, gdyż każda sytuacja jest innego rodzaju. Wykorzystania podejścia sytuacyjnego oczekiwać można by przynajmniej od grupy menedżmentu gminy: wójta, burmistrza, prezydenta czy rady gminy, w odniesieniu do pojawiających się szans i zagrożeń dla gminy.

Ograniczone zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego miałyby szkoła ilościowa, w której wykorzystuje się matematyczne i informatyczne narzędzia przy formułowaniu modeli zarządzania. Metody ilościowe mogą mieć zastosowanie na przykład w planowaniu miejskich systemów transportowych, systemów urbanistycznych czy ogólnie infrastruktury technicznej. Metoda zarządzania przez wyjątki (*management by exception*), polegająca na interwencji przełożonego tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których podległa mu osoba nie była w stanie poradzić sobie z problemem, w zasadzie także ma zastosowanie w pewnych konkretnych okolicznościach, na przykład w kierowaniu zespołem administracji samorządowej.

Dość uniwersalna oraz powiązana z innymi szkołami organizacji i zarządzania, m.in. z nurtem technologicznym, przydatna również do tworzenia modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego byłaby metoda zarządzania przez cele (*management by objectives*). W metodzie tej tworzy się pewien zbiór celów strategicznych do osiągnięcia. Uwypukla się też rolę załogi, jej inicjatywę oraz rolę menedżmentu. Metoda ta zbliżona jest do metody zarządzania przez rezultaty (*management by results*), w której główny nacisk kładzie się na osiąganie określonych wyników. Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego może przypominać w pewnym zakresie koncepcję organizacji samouczącej się, zwłaszcza samouczącej się od wyborów do wyborów, kiedy wybierane są nowe organy tej jednostki. Warunkiem koniecznym byłaby otwartość gminy na uczenie się.

W większości znanych metod, również tych nieomówionych w tym artykule, można wybrać elementy przydatne do tworzenia modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Jednakże niezbędne wydaje się postrzeganie danej jednostki w inny sposób, na przykład poprzez określoną metaforę.

### 3. Metaforyczne obrazy organizacji

Daną organizację można postrzegać jeszcze w inny sposób niż wypracowany przez szkoły organizacji i zarządzania. Można ją postrzegać jako na przykład metaforę maszyny, mózgu, kultury, systemu politycznego, psychicznego więzienia, przepływu i transformacji narzędzia dominacji czy organizmu.

Metafora maszyny nawiązuje do postrzegania organizacji na wzór urządzenia technicznego, na przykład zegarka, w którym każdy uczestnik jest określonym ważnym trybikiem i niestety tylko trybikiem. Postrzeganie takie jest bliskie nurtowi technologicznemu i biurokratycznemu. Takie widzenie organizacji zawdzięczamy wynalazkom technicznym i ich rozpowszechnieniu.

Sceptycy takiego postrzegania organizacji uwypuklają zagrożenie postępującą dehumanizacją i bezduszością obchodzenia się z podmiotami uczestniczącymi w takiej organizacji. Nawet sformułowanie „zasoby ludzkie” wywodzi się od tego typu postrzegania. Nie oznacza to, że organizacja taka nie może być skuteczna w osiągnięciu postawionych sobie celów. Jej struktura przydatna byłaby w sytuacji konieczności działania w warunkach kryzysu, na przykład w organizacjach wojskowych. Metafora ta w kulturze polskiej ma raczej ograniczone zastosowanie jako wzorzec do opracowywania modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Metafora organizacji jako mózgu, jak podaje to G. Morgan, wywodzi się z obserwacji wyników eksperymentu dokonywanych na mózgach zwierzęcych (por. [Morgan 2005, s. 85 i n.]). Mózg pozbawiany swoich części odpowiedzialnych za pewne obszary funkcjonowania organizmu potrafił w elastyczny sposób przejmować te funkcje. Nie potrafią tak działać struktury maszynowe. Nawet w organizacjach wojskowych zakłada się, na wypadek śmierci dowódcy, przejmowanie funkcji dowódczych przez innych członków tej organizacji, czyli na wzór działania mózgu.

Mózg posiada także wiele innych funkcji, które nadal są poznawane. Jedną z nich jest zbieranie i przetwarzanie informacji, na podstawie których mózg jest zdolny do uczenia się (koncepcja organizacji samouczącej się). Funkcja ta sprzyja przejmowaniu zadań przez inne części w przypadku jego uszkodzenia. Kolejną funkcją mózgu jest jego umiejętność holograficzna. Pozwala ona skupiać informacje i wytwarzać pełny obraz rzeczywistości. Takiej umiejętności oczekiwać należałoby od wójta, burmistrza, prezydenta. Nasuwa się tu pytanie, czy wybory do samorządu terytorialnego gwarantować mogą takiej klasy włodarza, który będzie potrafił w ten sposób widzieć swoją jednostkę samorządu terytorialnego.

Organizacja oparta na metaforze mózgu jest w zasadzie uniwersalna jako wzorzec do naśladowania przez wszystkie organizacje. Z uwagi na większe trudności w zaadaptowaniu tego wzorca w praktyce (połączenia w korze mózgowej przebiegają przynajmniej z prędkością światła, a prędkość komunikacji pomiędzy członkami każdej organizacji jest znacząco wolniejsza) jest to wzorzec idealny, do którego dana organizacja powinna zmierzać. Dochodzenie do takiego ideału wymaga jednak ogromnej wiedzy, intuicji samokontroli itd. Tych wszystkich umiejętności, których można w części nabyć poprzez studiowanie dorobku poszczególnych szkół organizacji i zarządzania oraz dzięki innym umiejętnościom, niezdefiniowanym jeszcze w teorii organizacji i zarządzania.

Organizacja jako metafora kultury. Pomimo procesów globalizacyjnych i coraz większego uniwersalizmu, na organizację wpływa tradycja i kultura danego regionu czy kraju. Bardzo wyraźnym przykładem są japońskie organizacje przemysłowe.



Jak zauważa G. Morgan, „Jakkolwiek różni teoretycy toczą spory na temat przyczyn tego przeobrażenia (zmian w gospodarce Japonii po drugiej wojnie światowej – przyp. autora), to większość z nich jest zgodna co do tego, że główną rolę odgrywa w tym przypadku kultura i w ogóle styl życia tego tajemniczego, wschodniego kraju” [Morgan 2005, s. 125]. Można zaryzykować tezę, że endogeniczna kultura każdej narodowości sprzyja określonym wzorcom zachowania, również tym wykorzystywanym w tworzeniu stylu zarządzania daną organizacją. Z drugiej strony globalizacja życia społeczeństw i organizacji pracy w przedsiębiorstwach na całym świecie oraz rozpowszechnienie dorobku choćby przytaczanych w pierwszej części artykułu szkół organizacji i zarządzania tworzy pewną kulturę zachowania pracowników i upowszechnia określone style zarządzania. Globalizacja stanowi zatem również pewną kulturę kształtującą współczesne społeczności.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego rodzima tradycja wywiera niewątpliwy wpływ na sposób zarządzania jednostką. Wyraźne różnice można dostrzec, porównując gminy miejskie i wiejskie. Bez znajomości miejscowych obyczajów trudno byłoby zrozumieć niektóre zachowania władarzy jednostki osadniczej i reakcję mieszkańców. W świetle zachowań kulturowych można także mówić o kulturze społeczeństwa obywatelskiego. W takim ujęciu model zarządzania jednostką samorządu terytorialnego wymagałby wyznaczenia i wdrożenia pożądanej kultury zachowania.

Organizacja jako metafora systemów politycznych jest bardzo często przytaczana przez praktyków zarządzania sektorem publicznym. Łatwo można zauważyć wpływ idei konkretnego systemu politycznego na stosowane modele zarządzania gospodarką, w tym sektorem publicznym. Model realnego socjalizmu preferował formę organizacyjno-prawną przedsiębiorstw państwowych. Gospodarka rynkowa z kolei zaproponowała całą gamę różnych form wygodnych dla rodzaju i wielkości działalności gospodarczej oraz preferencji zarządzania. Nawet w utrwalonej gospodarce rynkowej określone opcje polityczne wpływają na model zarządzania daną organizacją, w tym samorządem terytorialnym, poprzez system wyborczy dopuszczający istnienie partii politycznych często o odmiennych celach społeczno-gospodarczych. Można dyskutować, czy metafora jednostki samorządu terytorialnego jako określonego systemu politycznego jest najwłaściwsza. Pytanie dotyczy zagadnienia, czy dany system uwzględnia specyfikę funkcjonowania wspólnoty samorządowej i jest optymalnie efektywny?

Organizacja może być również postrzegana jako rodzaj psychicznego więzienia. Uznany prekursorem tej wizji był Platon, porównujący życie ludzi do uwięzienia w ciemnej jaskini, w której jedynym źródłem światła jest ognisko, a płaszczące na ścianach tej jaskini cienie i dochodzące z zewnątrz głosy – jedyną wiedzą o otaczającym świecie. Ludzie niezdający sobie sprawy z własnego położenia nie odczuwają tej sytuacji jako uwięzienia. Jednakże osoba z zewnątrz lub ktoś przebywający w jaskini, kto jakimś sposobem ujrzałby świat zewnętrzny, ma obraz pełnej rzeczywistości. W ten właśnie sposób można również postrzegać daną organizację.

Współczesnym przykładem tej metafory może być praca w zakładzie przemysłowym. Pracownicy takiego zakładu spędzają większość dnia w hali fabrycznej, niezręcznie w niekorzystnych dla zdrowia warunkach, i nie próbują nawet zmienić tego stanu rzeczy, przywiązując się do miejsca zatrudnienia, poświęcając mu swoje siły i zdrowie. Bywa, że są nawet szczęśliwi, że mają taką pracę, martwiąc się, żeby jej nie stracić.

W odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego postrzeganie zarządzania na przykład gminą w kategoriach psychicznego więzienia może wiązać się z negatywnymi stronami nurtu administracyjnego. Biurokratyczne odniesienia pracowników do mieszkańców, wywołane na przykład stosunkowo niskim wynagrodzeniem pracownika urzędu gminy z jednej strony, z drugiej zaś posiadaniem władzy na określonym odcinku, stwarza pokusę czynienia piekła innym i w ten sposób pośrednio sobie. W koncepcji tej metafory mieszczą się także metody zarządzania Mac Gregora odpowiednio do danej kategorii ludzi ( $x$  lub  $y$ ), czyli wykorzystywanie narzędzi przymusu w stosunku do leniwej i unikającej pracy załogi ( $x$ ), czyli tworzenie sobie i innym rodzaju psychicznego więzienia, a stosowanie otwartego podejścia w relacji do osób samomotywujących się i twórczych w działaniu (kategoria  $y$ ).

Organizacja jako przepływ i transformacja wiąże się z powiedzeniem Heraklita, iż niepodobna wstąpić dwa razy do tej samej rzeki. Wykorzystuje się obserwację, z której wynika, że nigdy w organizacji nie powtarzają się identyczne warunki działania. Sytuacja stale się zmienia i wymusza transformację zarządzania daną organizacją. Należy w takich okolicznościach być otwartym na nowe rozwiązania i elastycznym w działaniu. Takie postrzeganie organizacji wymusza także rozszerzenie percepcji, po to żeby zobaczyć początek zmian w otoczeniu i w odpowiednim momencie dokonać transformacji systemu.

Widzenie organizacji poprzez metaforę przepływu i transformacji ma pewne ograniczone zastosowanie do jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego raczej dąży do pewnej stabilizacji w organizacji i stabilizacji otoczenia. Nie oznacza to, że w ogóle metafora ta jest nieprzydatna w poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Organizowanie przez gminy czy inne jednostki samorządu terytorialnego spotkań z mieszkańcami w celu budowania strategii rozwoju, planów rewitalizacji lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego to dopuszczenie w tych okresach w pewnym zakresie możliwości transformacji organizacji samorządu.

Organizacja postrzegana bywa również jako metafora narzędzia dominacji, kiedy następuje na przykład podporządkowanie prywatnego życia jej członków tej organizacji. Występuje tu schemat ograniczania woli i myślenia członków, którzy zaczynają kształtować swoje umysły na wzór oczekiwań organizacji. Następuje w czasie utożsamianie się danego członka z daną organizacją. Ten sposób funkcjonowania szczególnie wyraźny jest w biznesowych organizacjach sieciowych czy religijnych.

Innym wymiarem tej metafory może być na przykład zdominowanie przez międzynarodowe organizacje stylu życia mieszkańców globu. Zaczynamy ubierać się

podobnie, słuchać tej samej muzyki, mieć podobne gusta, fascynować się taką samą kulturą i sztuką.

Elementy tej metafory można czasami także dostrzec w gminach, w których zarządza władarz preferujący autokratyczny styl zarządzania lub posiadający dużą charyzmę, jednoczący mieszkańców wokół jednej idei i rozbudzający lokalny patriotyzm. Podobne cechy mogą wyrażać określone gminy wyróżniające się wśród innych unikalnym położeniem, klimatem kulturowym, wysokimi dochodami itp. Przez wielu samorządowców takie zjawisko jest oceniane pozytywnie, szczególnie wtedy, kiedy zamieszkanie w takiej gminie nobilituje mieszkańca i wyróżnia go w jego środowisku. Efektem dodatkowym (pozytywnym) może być na przykład wzrost wartości nieruchomości w takiej gminie.

Dominacja może mieć również negatywne następstwa, kiedy przestaje być zachowana pewna równowaga pomiędzy oczekiwaniami władarza a wolnością mieszkańca czy pracowników jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie organizacja samorządu terytorialnego na wzór metafory organizacji jako narzędzia dominacji nie ma zastosowania.

#### **4. Jednostka samorządu terytorialnego jako metafora organizmu**

Wielu praktyków samorządu terytorialnego także często odwołuje się do tej metafory. Ma ona wiele wspólnego z metaforą organizacji jako mózgu. Jednakże w odniesieniu do jst metafora organizmu wydaje się bardziej przejrzysta i zrozumiała dla praktyków. Uważają oni, że samorząd terytorialny, a przede wszystkim gmina powinna stanowić spójny organizm, stanowiąc pewną jedność z mieszkańcami. Nie oznacza to, że inne metafory widzenia organizacji samorządowej czy pewne style zarządzania są całkowicie nieprzydatne. Podstawowym wymiarem jest jednak wizja – na przykład gminy – jako organizmu na wzór organizmu człowieka. Człowiek potrzebuje schronienia ze wszystkimi towarzyszącymi oczekiwaniami. W tym celu gmina przyjmuje określoną strategię mieszkaniową, dostarczania ciepła, prądu elektrycznego, innych mediów, jak woda, gaz itd. Człowiek musi odprowadzać nieczystości, stąd strategia gminy w zakresie odprowadzania ścieków, oczyszczania ich itp. W tej wizji potrzeby mieszkańców są pierwszoplanowe i dla sprostania im organizowana jest gospodarka komunalna. Wizji tej obce są działania dekomunalizacyjne, czyli włączanie niektórych dziedzin komunalnych w ogólnokrajowe rozwiązania i w ten sposób wyłączenie ich spod kontroli organizmu gminy. Do takich dziedzin należy na przykład usługa dostarczania gazu ziemnego, prądu, telekomunikacji, coraz częściej także ciepłej wody. Wyłączenie tych usług spod bezpośredniej odpowiedzialności gminy za ich dostarczanie ma oczywiście wymiar korzyści skali. Szkoda tylko, że gminy mają coraz mniej do powiedzenia w tej materii.

Gmina jako metafora organizmu powinna mieć wpływ na produkcję i kontrolę mediów stanowiących część jej organizmu. Nawet jeśli potraktujemy gospodarkę komunalną w gminie lub jej niektóre dziedziny jako otoczenie zewnętrzne czy

rodzaj zewnętrznego pożywienia niezbędnego organizmowi lub lekarstwa na jego niedomagania, to dla zachowania zdrowia każdego organizmu pożywienie musi być przyswajalne w szerokim tego słowa znaczeniu, a lekarstwo nie szkodzić. Definicja tej przyswajalności oznaczać może odpowiedni poziom taryf opłat przy określonej jakości produktu lub usługi. Z kolei posługując się przenośnią lekarstwa, należy się zastanowić, czy nie lepiej uruchomić wewnętrzne siły organizmu do samoleczenia. Przekładając to na język ekonomiczny, należy przemyśleć, czy pewnych usług nie dostarczać we własnym zakresie i przy pomocy mieszkańców gminy. Innymi słowy, przy wykorzystaniu czynników endogenicznych. Traktowanie gminy jak przedsiębiorstwa i wykorzystywanie outsourcingu wydaje się sprzeczne z metaforą organizmu. W pierwszej kolejności należałoby używać sił endogenicznych, co jednocześnie bardziej spaja wspólnotę.

Gmina nie powinna być więc petentem przedsiębiorstw dostarczających usługi komunalne. Dlatego w tym postrzeganiu gminy prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych jest rodzajem zakłócenia i stanowi zagrożenie dla jej zdrowego funkcjonowania, jeżeli przedsiębiorstwa te nie stają się niejako częścią organizmu gminy, służąc jej w tym wymiarze. Niewłaściwie ukierunkowana preferencja osiągania zysku przez sprywatyzowane przedsiębiorstwa, na przykład najprostszą metodą, jaką jest podnoszenie taryfy opłat, jest rodzajem choroby toczącej organizm gminy. Problem w tym, że nie wszyscy władarze to dostrzegają. Ograniczanie roli gminy i jej władarza do zbierania podatków i ich wydawania na realizację przypisanych zadań w imię opacznie rozumianego nowego zarządzania publicznego lub własnego lenistwa, albo niekompetencji degraduje organizm gminy. Gmina taka przypomina wóźnicę próbującego okiełznać narowiste konie, które chcą ciągnąć wóz każdy w swoją stronę, a czasem wyrwać się z zaprzęgu. W takiej sytuacji wójt, burmistrz czy prezydent stają się zakładnikami organizacji komunalnej, rozkładając ręce przed swoją radą i mieszkańcami, tłumacząc, że już nic nie są w stanie zrobić. Wypychanie odpowiedzialności przez gminę za gospodarkę komunalną na podmioty prywatne, które przejęły kontrolę nad gminą w zakresie tej gospodarki, w tym polityki taryfowej, zmienia postrzeganie gminy jako organizmu na metaforę na przykład dojrzałej krowy. Przy czym dojącym staje się przedsiębiorstwo.

Inną sprawą jest organizowanie życia gminy zarówno wewnątrz urzędu, jak i w relacjach z mieszkańcami. W tym zakresie dostępne osiągnięcia szkół organizacji i zarządzania mogą być jak najbardziej przydatne. W administrowaniu gminą pomocna jest tzw. inteligentna biurokracja, w zarządzaniu przedsiębiorstwem komunalnych odpowiedni może być dorobek wielu szkół, począwszy od nurtu technologicznego, do organizacji samouczącej się włącznie. W kontaktach z mieszkańcami preferowane było by podejście opisywane w dorobku behawioryzmu.

Można także zastanawiać się nad odpowiednią metaforą dla innych jednostek samorządu terytorialnego wzorującą się na metaforze organizmu. Powiat w tej wizji sprawia wrażenie organizmu wieloczołowego, którego oddzielnymi i jednocześnie oddzielnymi od całości członkami są gminy podejmujące często różne decyzje

sprzeczne z inicjatywą powiatu, co czyni powiat ubezwłasnowolnionym monstrum rozpełzającym się w różnych kierunkach. Trudno w nim dostrzec odniesienia do organizmu człowieka. Z kolei samorząd wojewódzki poprzez swoje oddalenie od esencji życia gminnego przypomina galaretowatą meduzę z parzydełkami w postaci instytucji kontrolnych, o pasji funkcjonowania tejeż meduzy.

## 5. Podsumowanie

Po reaktywowaniu w 1990 r. samorządu terytorialnego ustawodawca ustalił pewne normy modelu funkcjonowania samorządu. Przyjęto za wzór pewne odniesienia prawne, które określiły – przede wszystkim poprzez zadania własne gmin – model funkcjonowania samorządu terytorialnego. Model samorządu terytorialnego zmieniono w 1998 r., wprowadzając trójstopniowy podział terytorialny, czyli obok gmin także powiaty i nowe województwa. Dominujący w tym modelu prawny punkt widzenia, nieuwzględniający w pełni dorobku szkół organizacji i zarządzania oraz tzw. zdrowego rozsądku, czyli na przykład widzenia samorządu terytorialnego poprzez metaforę organizmu, czyli niejako także medycznego punktu widzenia, w odczuciu autora ograniczył społeczno-ekonomiczną efektywność samorządu terytorialnego. Postrzeganie jednostek samorządu terytorialnego poprzez inne metafory, na przykład maszyny czy systemu politycznego, nie sprzyja utrwalaniu historycznego wspólnotowego charakteru jednostki samorządowej.

W kierowaniu jednostką samorządu terytorialnego najbardziej przydatne z omawianych szkół organizacji i zarządzania byłyby: kierunek administracyjny w postaci tzw. inteligentnej biurokracji, nurt stosunków międzyludzkich, podejście sytuacyjne, metoda zarządzania przez cele, zarządzanie przez rezultaty, organizacja samoucząca się, a w ograniczonym zakresie na przykład nurt technologiczny, podejście systemowe czy szkoła ilościowa.

Powołanie powiatów z określonymi przypisanymi zadaniami to zdaniem autora niepotrzebny wydatek zwiększający koszty społeczne. Rola powiatów postrzegana poprzez metaforę organizmu powinna polegać przede wszystkim na centralizacji dostarczania pewnych usług komunalnych, na przykład oczyszczania ścieków. Istnienie jednej powiatowej oczyszczalni ścieków jest bardziej uzasadnione ekonomicznie niż budowanie oddzielnych oczyszczalni przez gminy. Wykorzystuje się w tym przypadku efekt skali i oszczędza teren. Warunkiem koniecznym byłoby traktowanie przez taką oczyszczalnię jednakowo wszystkich obsługiwanych gmin, co można sprawnie osiągnąć na przykład, kiedy oczyszczalnia funkcjonuje w formie organizacyjno-prawnej spółki prawa handlowego z udziałami lub akcjami każdej z gmin. Podobne rozwiązanie mogłoby mieć miejsce w odniesieniu do regionalnych instalacji odpadowych. Wymuszenie od gmin przyłączania się do racjonalnych ekonomicznie i społecznie przedsięwzięć komunalnych czyniłoby powiat sprawną i zdrową częścią organizmu samorządu terytorialnego. Włączenie do współtworzenia lokalnej

gospodarki komunalnej samorządu wojewódzkiego również zwiększyłyby uzasadnienie sensu jego istnienia.

## Literatura

- Dobrzyński M. [1973], *Organizacyjne zachowanie pracownika*, PWE, Warszawa.
- Grzymała Z. [2008], *Teoretyczne aspekty zarządzania gospodarką komunalną*, praca niepublikowana, badanie własne, Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Warszawa.
- Grzymała Z. [2010], *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Hughes O.E. [1998], *Public Management and Administration, An Introduction*, Macmillan Press Ltd., London.
- Kiezuń W. [1997], *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa.
- Kurnal J. [1970], *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Morgan G. [2005], *Obrazy organizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch. [1994], *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Werner W. [1999], *Zarządzanie w procesie inwestycyjnym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

## IN SEEKING THE MODEL OF SELF-GOVERNMENT MANAGEMENT

**Summary:** In many examples in order to manage economy organizations achievements of different schools of organizations and management are used. Self-government uses mainly the achievements of administration direction especially bureaucratic model. An organization can be seen in a different way than gained by schools of organization and management. The organization can be seen as the metaphor of machine, brain, culture, policy system, psychology jail, the flow and transformation, the tool of domination, or organism. A lot of practitioners of self-government see local government as a metaphor of organism, which seems for them the most clear and logical. They think that self-government and especially local government ought to create a cohesive organism constituting a unity with inhabitants. The role of second level of self-government seen as a metaphor of organism ought to rely first of all on the centralization of municipal services for example sewage treatment plant. The inclusion of voivodeship to co-operation of local municipal economy would increase the sense of existence of this level of self-government.

**Keywords:** self-government, management, commune, country.