

Dominika Bandelak-Rosłonkiewicz

Uniwersytet Zielonogórski

Bogusław Kaczmarek

Uniwersytet Łódzki

GOSPODARKA SAMORZĄDOWA JAKO OBIEKT ZARZĄDZANIA

Główne miejsce w problematyce funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego zajmuje problematyka zarządzania, a ściślej mówiąc – procesy zarządzania wszystkimi sprawami należącymi do właściwości i kompetencji instytucji samorządu terytorialnego. Chodzi przede wszystkim o zarządzanie posiadaniem przez samorząd mieniem, finansami, administracją celem realizacji funkcji publicznych w interesie mieszkańców danego obszaru działania samorządu, jak gmina, miasto, powiat, województwo. Z tego powodu problematyka zarządzania w samorządzie staje się przedmiotem coraz większego zainteresowania i naukowców, i praktyków gospodarczych, czego wyrazem jest rosnąca liczba publikacji na ten temat w polskiej literaturze naukowej. Szczegółne miejsce w analizie i ocenie procesów zarządzania zajmuje podejście z punktu widzenia ekonomicznego, akcentujące gospodarczy wymiar instytucji samorządu terytorialnego w Polsce i związane z tym procesy sprawności funkcjonowania zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym aspekcie. Ten ekonomiczny, a raczej ekonomiczno-organizacyjny aspekt działania samorządu terytorialnego determinowany jest jego pozycją w systemie gospodarczym i społecznym kraju oraz funkcjami, które powinien realizować. Można powiedzieć, że obserwujemy ustawiczny wzrost roli władz samorządowych w gospodarce, od których zależy w prostej mierze nasz los i los mieszkańców żyjących i pracujących na danym obszarze działania samorządu terytorialnego. To z kolei powoduje konieczność pewnej specyfiki zarządzania samorządowego oraz szeroko rozumianych zmian

w jego funkcjonowaniu, wynikających z sytuacji i okoliczności, w jakich przychodzi mu obecnie działać.

Można wskazać co najmniej dwie zasadnicze przyczyny potrzeby zmian w sposobach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pierwszą jest opinia, że kluczowym elementem słabości samorządu terytorialnego (lokalnego) jest kryzys finansów publicznych. Powszechnie wiadomo, że dochody budżetów samorządowych nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb. Sytuację tę potęguje tendencja do nadmiernego wzrostu wydatków w skali lokalnej, ale nie tylko w tej skali¹. W związku z tym poprawy działania samorządu upatruje się właśnie w racjonalizacji gospodarki finansowej.

Drugą przyczyną jest to, że zajmując się zarządzaniem gospodarką samorządu terytorialnego, napotykamy dwa zasadnicze uwarunkowania, które muszą być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji kierowniczych różnych szczebli i ogniw gospodarki lokalnej. Po pierwsze, gospodarka lokalna działa w otoczeniu innych podmiotów lokalnych i systemów wyższego rzędu (regionalny, krajowy, międzynarodowy), których jest składnikiem. Samorząd terytorialny ulega wpływom otoczenia i oddziałuje na nie. Po drugie, jego działanie powinno być zgodne z regułami gospodarki rynkowej, ponieważ przemiany zachodzące w samorządzie terytorialnym są związane z generalnym kierunkiem zmian systemowych.

Z tych powodów samorządy terytorialne w krajach zachodnich, począwszy od lat osiemdziesiątych, stały się polem różnych eksperymentów i przekształceń. Reformowanie ich działania obejmuje różne aspekty i obszary, w tym przede wszystkim mechanizmy szeroko pojmowanego zarządzania ze strony organów samorządowych i ich administracji. Istotę tych zmian można sprowadzić do dwóch typów postępowania:

- zbliżenie działań samorządu terytorialnego (instytucji publicznych) do warunków, w jakich działa sektor prywatny,
- wprowadzenie do sektora komunalnego rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej.

W pierwszym przypadku chodzi o przekształcenia dotyczące logiki i mechanizmu funkcjonowania. Procesy związane z tym kierunkiem zmian są złożone i wymagają dłuższego czasu. W drugim przypadku zmiany mają charakter niejako techniczno-organizacyjny i są dużo prostsze do przeprowadzenia.

Funkcjonowanie miasta w warunkach nasilającej się konkurencji z innymi jednostkami samorządu terytorialnego o różnego rodzaju korzyści oraz postula-

¹ Zob. [3]. W. Kieżun analizuje zjawisko, które nazywa nastawieniem elit politycznych na możliwie szybkie dorobienie się i niezwykłą luksusomanię, niewystarczające liczenie się z groszem publicznym i chęć zabyśnięcia komfortem. Charakterystycznym przykładem są koszty „dworu” prezydenckiego w relacji do innych wydatków budżetu za rok 2004: Kancelaria Prezydenta – 161 mln zł, Leśnictwo – 35,8 mln zł, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 138,8 mln zł, Kultura fizyczna i sport – 136,2 mln zł, Edukacyjna opieka społeczna – 161,0 mln zł, Sąd Najwyższy – 58,8 mln zł, Instytut Pamięci Narodowej – 85,3 mln zł.

ty menedżerskiego stylu zarządzania nakazują przenosić na teren miasta sposoby zarządzania, jakie występują w sektorze prywatnym. W związku z tym pojawiają się następujące pytania: Czy na grunt miasta można transponować automatycznie metody, techniki i rozwiązania typowe dla firm rynkowych? Czy urzędnik może być profesjonalnym menedżerem? Czy miasto może prowadzić działalność nastawioną na zysk?

W istocie problem wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu, jakim jest relacja między sektorem publicznym a sektorem prywatnym. W tym ostatnim upatruje się źródła inspiracji i postulowanych rozwiązań, które mogą być adaptowane do warunków sektora publicznego. Analiza tych zależności powinna mieć charakter krytyczny, ponieważ nie zawsze i nie wszędzie jest uzasadnione całkowite przenoszenie rozwiązań i metod rynkowych na grunt samorządu terytorialnego. Nie wchodząc głębiej w problem, należy zwrócić uwagę, że mimo podobieństw sektora publicznego i sektora prywatnego, występują między nimi różnice strukturalne i miasto, jako podmiot publiczny, odznacza się wyraźnie zarysowaną specyfiką związaną m.in. z funkcjami, celem, charakterem decyzji czy z pozycją na rynku.

Głównym założeniem dla dalszych rozważań jest niezbędność wykorzystania w procesie zarządzania gospodarką samorządu terytorialnego, mechanizmów i metod stosowanych w sektorze prywatnym. Niekiedy wyrażane są skrajne opinie, że w samorządzie terytorialnym można zarządzać tak, jak czyni się to w przedsiębiorstwie prywatnym czy jak przy prowadzeniu dobrze funkcjonującego biznesu. W myśl tego, władze samorządowe zachowują się w sposób przypominający zarządzanie w firmie prywatnej. Wydaje się, że ze względu na widoczne cechy odrębności opinie takie są zbyt daleko idące. Należy się zgodzić z poglądem, że porównanie sektora publicznego do gospodarki prywatnej (w sensie działania i zarządzania) nie jest do końca właściwe. Przemawia za tym kilka ważnych okoliczności. Z punktu widzenia mechanizmu rynkowego system zarządzania miastem (gminą) jest na ogół mniej sprawny w porównaniu z systemami zarządzania stosowanymi w przedsiębiorstwie [1]. Instytucje publiczne trudno poddają się weryfikacji rynkowej, a według M. i R. Friedmanów w sektorze tym nie istnieje sprawny mechanizm eliminowania nieskutecznych urzędników i niegospodarności [2, s. 165].

W związku z tym warto przytoczyć w ogólnym zarysie istotne różnice i podobieństwa, jakie występują między sektorem publicznym i prywatnym. Zaczynając od tych pierwszych, należy podkreślić motyw działania. Typowemu przedsiębiorstwu przyświeca cel zarobkowy, a zarządzający kierują się przede wszystkim pragnieniem zysku. Z charakteru działań publicznych wynika jasno zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadania o charakterze użyteczności publicznej). W odróżnieniu od samofinansowania przedsiębiorstwa, samorząd terytorialny, a szerzej – władza publiczna, prowadzi działalność, która nie jest obliczona na zysk [4], co nie wyklucza uzyskiwania rentowności w niektórych obszarach funkcjonowania

czy zabiegów o pozyskanie środków finansowych. Ze względu na finansowanie zadań przeważająca część środków finansowych, którymi dysponuje samorząd, ma charakter publiczny, a ich wykorzystanie podlega określonym procedurom i rygorom. Znaczna pula dochodów pochodzi z podatków i opłat, gospodarowanie tymi środkami staje się więc przedmiotem publicznego zainteresowania. W przedsiębiorstwie przychody pochodzą od klientów, a nabywane przez nich produkty i usługi mają cenę.

Ważnym elementem różniącym obydwie sektory jest charakter podejmowanych decyzji. W samorządzie terytorialnym proces decyzyjny jest bardziej złożony i długotrwały, a na najwyższych szczeblach – kolegialny. W przedsiębiorstwie obowiązują znacznie prostsze procedury, a decyzje są podejmowane na ogół w sposób kameralny. Stąd też wywodzi się pogląd, że władze publiczne działają wolniej i przy „otwartej kurtynie”, ponieważ ich praca pozostaje pod dużą presją społeczności lokalnych. Z cechą tą wiąże się filozofia gospodarowania, wyznaczająca odmienne sposoby podejścia. Przywołując zasadę racjonalnego gospodarowania, podmioty gospodarcze dążą do uzyskiwania możliwie największego efektu przy danych nakładach. Z kolei w samorządzie terytorialnym jego władze skupiają większą uwagę na realizacji określonego efektu użytkowego (celu) przy minimalizacji kosztów działalności. Łatwo zauważyć, że pierwsze podejście jest charakterystyczne dla działań konkurencyjnych, w których właścicielowi zależy na jak najlepszym wykorzystaniu posiadanego kapitału. W drugim podejściu władzy publicznej chodzi o to, aby realizowane zadania, usługi i przedsięwzięcia kosztowały jak najmniej, ponieważ są finansowane ze środków budżetu samorządowego.

W sektorze prywatnym i publicznym występują odmienne rozkłady ryzyka decyzji rzutujące na charakter pracy i cechy zatrudnionych tam osób. Centralną postacią w przedsiębiorstwie jest osoba zarządzająca (menedżer), która podejmuje decyzje w warunkach ryzyka i niepewności. Cechy i wymagania, jakie stawiane są tym osobom, zostały już dogłębnie opisane przez specjalistów. W samorządzie terytorialnym ryzyko również występuje, lecz obowiązujące procedury mogą w dużym stopniu ograniczyć podjęcie nietrafnych decyzji. Z kolei jeśli popełni się rażący błąd, konsekwencje są postrzegane przez ogół mieszkańców wspólnoty samorządowej. Z tego powodu w samorządzie pożądana jest obecność osób nie tylko spełniających formalne i merytoryczne kryteria fachowości, ale również uwzględniających interes publiczny (wspólnoty) jako kategorię nadrzędną. Nie wyklucza to obecności w procesie decyzyjnym specjalistów, których można traktować jak menedżerów.

W przedsiębiorstwie rynkowym kadra zarządzająca i właściciele kierują się innymi motywami w swoim postępowaniu. W centrum zainteresowania pozostają takie kategorie, jak: pozycja na rynku, dynamika rozwoju, obraz firmy. Powinnością władzy samorządowej jest realizacja zadań publicznych, postrzeganych przez jednych jako swoista misja publiczna, a przez innych jako powód zadowolenia i

akceptacji społecznej. Z politycznego punktu widzenia działanie takie jest obliczone na ponowny wybór. W tym wypadku często przytaczany jest argument moralny, że władze publiczne powinny się skupić raczej na wydatkowaniu środków publicznych, a nie na ich pozyskiwaniu. Takie podejście stawia samorząd terytorialny na pozycji dystrybutora środków i wyznacza niewielką aktywność w sferze gospodarczej. Może to być uważane przez niektórych za istotny powód utrwalania niskiej samodzielności finansowej samorządu terytorialnego po stronie dochodów.

Na koniec warto zwrócić uwagę na charakter funkcjonowania samorządu terytorialnego. Działalność samorządu ma na ogół charakter usługowy, co rzutuje na przebieg procesów decyzyjnych i wykonawczych. Miasto, w odróżnieniu od przedsiębiorstwa, jest zbiorem konsumentów, rynków i instytucji. Pełni ono szereg funkcji o charakterze administracyjnym, ekonomicznym i społecznym. Ta wielość funkcji sprawia, że samorząd jest niejednorodną strukturą, bardzo skomplikowaną, niezależnie od przestrzennej skali działania. Jeśli przedsiębiorstwa działają na rynku konkurencyjnym, to z tego punktu widzenia władze publiczne zachowują pozycję monopolu naturalnego. Są one konkurencyjne, ale w celu zdobywania korzyści rywalizują z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Przechodząc do specyfikacji podobieństw sektora publicznego i prywatnego, trzeba na plan pierwszy wysunąć wymóg gospodarowania. Samorządy terytorialne, jak niejednokrotnie podkreślano, opierają swoją działalność na zasobach majątkowych (majątek), finansowych (budżet) i ludzkich (administracja). Obowiązkiem władz samorządowych jest gospodarowanie nimi w dobrze pojętym interesie mieszkańców. Szczególną rolę odgrywają w tym kryteria i racje efektywnościowe, które powinny być traktowane jako sposób osiągania celów (zadań publicznych). Wszystko to sprawia, że zasadne staje się posługiwanie w gospodarce i administracji samorządu terytorialnego narzędziami i rozwiązaniami szeroko wykorzystywanymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem (jak marketing, rachunek kosztów, techniki organizacyjne i zarządzania, analizy finansowe, polityka kadrowa itp.).

Drugim ważnym wspólnym elementem podobieństwa może być zbliżona struktura władzy. Biorąc za punkt odniesienia typową spółkę kapitałową, łatwo spostrzec, że swoistymi odpowiednikami wspólników, rady nadzorczej i zarządu w samorządzie terytorialnym są mieszkańcy (wyborcy), rady (sejmik) i zarządy (burmistrz, wójt). Ta analogia poziomów władzy i zarządzania oddaje w pewnej mierze mechanizm podejmowania decyzji w strukturach samorządowych [5].

Zarysowane odmienności skłaniają do stwierdzenia, że samorząd terytorialny stanowi obszar, który jest mniej efektywny w sensie rynkowym. Obok dziedzin, w których istnieją skuteczne mechanizmy rynkowe, występują pola, gdzie rynek jest ułomny lub w ogóle nie istnieje. Już te przyczyny uzasadniają interwencjonizm samorządowy, tj. pakiet oddziaływania władzy lokalnej na społeczność, gospodarkę i przestrzeń w gminie. Realizacja funkcji publicznych jest niezbywalnym obowiązkiem samorządu terytorialnego. W sytuacji konfliktu interesów wiele decyzji

podmiotów gospodarczych podlega ograniczeniom, muszą one być podporządkowane rygorom interesu publicznego. W samorządzie terytorialnym w sposób jaszkrawy widać konkurencyjność racji społecznych i racji ekonomicznych, a ich harmonizowanie należy do reguł procesu zarządzania.

Reasumując, należy stwierdzić, że mimo wyraźnej specyfiki władz publicznych samorząd terytorialny siłą rzeczy przejmuje i będzie przejmował coraz więcej elementów typowych dla sektora prywatnego. Przedsiębiorstwo zatem staje się źródłem rozwiązań dla administracji publicznej i procesów jej reformowania, ponieważ samorządy terytorialne działają w coraz bardziej konkurencyjnym otoczeniu i muszą postępować zgodnie z logiką rynkową. Trzeba jednak pamiętać, że wszelkie mechanizmy ekonomiczne i innowacje mają służyć zarządzaniu w interesie wspólnoty samorządowej. Ze względu na ich odrębność, samorządy terytorialne mogą działać jedynie w sposób zbliżony do działania przedsiębiorstwa prywatnego. Tylko niektóre rozwiązania mogą być przeniesione mechanicznie na grunt samorządu, inne natomiast pod warunkiem ich modyfikacji. Już to wystarczy, by nowoczesne zarządzanie w samorządzie terytorialnym wykorzystywało szanse, czyniąc to dla wspólnego dobra. Nawet pobieżne spojrzenie na rzeczywistość samorządową w Polsce wystarczająco przekonuje, że korzystanie ze sprawdzonych metod i technik zarządzania przedsiębiorstwem jest nie tylko możliwe, ale jak najbardziej pożądane.

Problematyka zarządzania instytucjami (organizacjami) samorządowymi powinna więc stać się obecnie w Polsce zagadnieniem numer jeden, ze względu choćby na znaczenie samorządu dla procesów funkcjonowania i rozwoju obszarów terytorialnych, gdzie samorząd i jego organy władzy decydują praktycznie o wszystkim, co dotyczy życia na danym terenie.

Ponadto zarządzanie jednostkami samorządowymi ogniskuje w sobie większość problemów i zagadnień o różnym stopniu szczegółowości, a zarazem pełni rolę swoistego katalizatora i koordynatora wielu, często nawet kolizyjnych, wyborów i działań, a przez to staje się umiejętnością bardzo trudną i złożoną, wymagającą ogromnej wiedzy. Wiedzę tę i umiejętności mogą posiadać tylko profesjonalisci, charakteryzujący się ponadto nienaganną postawą i tym, co nazywamy „etyką w działaniu” – i to jest problem numer dwa funkcjonowania i rozwoju polskiego modelu samorządu terytorialnego i zarządzania jednostkami organizacyjnymi tego samorządu na różnych jego szczeblach i poziomach.

Literatura

- [1] Frankowski Z., *Rozwój marketingu terytorialnego – dylematy*, „Człowiek i Środowisko” 1999 nr 2.
- [2] Friedman M. i R., *Tyrania status quo*, „Heuros”, Łódź 1997.
- [3] Kieżun W., *Kapitał społeczny a sprawność sfery publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2004 nr 4.

- [4] Kisiel W., *Podstawowa charakterystyka publicznych jednostek w USA*, „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 11.
- [5] Kozak M., *Rozwój lokalny i regionalny – co to właściwie znaczy?*, „Wspólnota” 1996 nr 4.

LOCAL GOVERNMENT ECONOMICS AS AN OBJECT OF MANAGEMENT

Summary

The article is an analysis of two main issues: local government activities determining a position of self-government in a socio-economic system of the country; a necessity of professional approach to management of local government entity from the point of view of a wider system.