dr Mariola Grzebyk

Uniwersytet Rzeszowski
Katedra Ekonomiki i Zarządzania

dr Paulina Filip

Uniwersytet Rzeszowski
Zakład Finansów

Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego

WSTĘP

Liczne przemiany ustrojowe, gospodarcze i społeczne na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, a także włączenie Polski do struktur Unii Europejskiej w 2004 r. sprawiły, że samorządy lokalne funkcjonują obecnie w zupełnie nowych warunkach. Zmieniło się nie tylko otoczenie tych organizacji, ale także wzrosły wymagania otoczenia wobec władz lokalnych. Społeczności lokalne oczekują od władz samorządowych efektywnego zarządzania i podejmowania właściwych działań dotyczących rozwoju ich gmin [Bednarek, 2007, s. 7].

We współczesnym, demokratycznym społeczeństwie i systemie gospodarki rynkowej samorząd terytorialny stał się samodzielnym podmiotem gospodarującym. W myśl rozwiązań ustawowych i w ramach ograniczeń prawnych dysponuje on określonym zakresem swobody w decydowaniu o sobie i drodze swojego rozwoju [Ziółkowski, 2005, s. 55].

Każda gmina realizuje swój podstawowy cel, którym jest rozwój. Dokonuje się on w ramach przeobrażeń jakościowych i ilościowych dotyczących danego obszaru. Rozwój lokalny to proces zmian zachodzących w danym lokalnym układzie z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb, preferencji i hierarchii ważności.

Gminy w Polsce są bardzo zróżnicowane, biorąc pod uwagę stopień ich ekonomicznego zaawansowania w budowie stosunków rynkowych i rozwoju społeczno-gospodarczym. Obok obszarów zaawansowanych w rozwoju są też regiony biedne, gospodarczo opóźnione.

Obecnie badania dotyczące zarządzania, konkurencyjności czy rozwoju lokalnego nabierają coraz większego znaczenia.

Profesjonalne zarządzanie gminą przez władze lokalne ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji sektora publicznego, poprawę

jakości świadczonych przez nie usług oraz lepsze ich dopasowanie do zmieniających się potrzeb społecznych i złożonych uwarunkowań zewnętrznych [Zalewski, 2005, s. 7]. W zarządzaniu gminą przydatne okazują się instrumenty zorientowane na rozwiązywanie problemów administracyjnych, psychospołecznych, ekonomicznych oraz problemów, które wymagają optymalizacji funkcjonowania i rozwoju gminy [Kowalczyk, 2004, s. 160].

W tym kontekście celem artykułu jest zwrócenie uwagi na znaczenie i miejsce zarządzania w funkcjonowaniu samorządu lokalnego na poziomie gminy.

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W TEORII ORGANIZACJI I ZARZĄDZANIA

Przy realizacji usług publicznych, czy organizacji ich świadczenia, łączącego się z rozporządzaniem i wykorzystywaniem zasobów publicznych chodzi o zarządzanie, które ze względu na podstawy materialne nazywane jest zarządzaniem publicznym (*public management*). Kategorią zarządzania publicznego posługują się obecnie coraz częściej badacze zajmujący się nauką o administracji i zarządzaniu, rozwojem regionalnym i zarządzaniem finansami publicznymi, a także politolodzy, socjolodzy, psycholodzy organizacji, pedagodzy społeczni i inni humaniści. Zarządzanie publiczne oznacza pewne odejście od sztywnych, legalnych i bezosobowych procedur i regulacji na rzecz indywidualizacji i autonomii decyzji. Wymaga to menedżerskich umiejętności i inicjatywy wobec spraw dotyczących jednostek lub grup ludzi [Gawroński, 2010, s. 41–42]. Zarządzanie publiczne rozumiane jest jako dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań, które zapewniają prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego [Kożuch, 2005, s. 21].

Zarządzanie publiczne wyróżnia interwencja zarządcza władzy publicznej, obejmująca [Kuźnik, 2005, s. 71]:

– administrowanie, czyli regulowanie spraw bieżących, wykonywanie czynności zarządu;
– wykonywanie obowiązków właścicielskich: nabywanie, zbywanie, fuzje;
– alokację środków publicznych będących w dyspozycji władz publicznych;
– monitoring i ewaluację funkcjonowania jednostki.

Modele zarządzania publicznego wykształciły się w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reformowania zarządzania publicznego. Procesy te akcentują ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych. Reforma zarządzania publicznego

zakłada, że wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, jakie spełnia państwo wobec obywateli [Kożuch, 2004, s. 72].

W latach 80. i 90. XX wieku, pod wpływem rewolucji menedżerskiej, powstało wiele koncepcji zarządzania w sektorze publicznym o charakterze menedżerskim [Zalewski, 2005, 19–20]. Słowo „koncepcja" wskazuje na to, że przyjmuje się pewne założenia wstępne, aby potem je doskonalić i dostosowywać do nowych warunków.

Jedną z takich głównych koncepcji jest nowe zarządzanie publiczne (New Public Management). Zapoczątkowane w Wielkiej Brytanii i USA, a następnie w Australii, Nowej Zelandii i Kanadzie stało się stymulatorem podobnych reform w innych krajach rozwiniętych Europy Zachodniej.

Nowe zarządzanie publiczne (NPM) jest lansowane jako rewolucja menedżerska, wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie organizacji sektora publicznego na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przyjęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych oraz poprawę jakości świadczonych usług [Zalewski, 2005, s. 66].

Nowe zarządzanie publiczne nie stało się nowym uniwersalnym modelem zarządzania sektorem publicznym, lecz jedynie zestawem narzędzi z którego poszczególne kraje wybierają tylko niektóre, w zależności od swoich potrzeb [Zalewski, 2005, s. 39]. Stosowanie tej koncepcji ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Zwolennicy podkreślają jej nowatorski charakter, natomiast przeciwnicy wskazują na brak przełamywania utrwalonych biurokratycznych przyzwyczajeń, a praktyczne zastosowanie tych założeń powoduje, że problemy zarządzania stają się bardziej skomplikowane.

W związku z tym wielu autorów uważa, że nadszedł czas na nową erę – Long Live Digital. Koncepcja ta zakłada, że coraz większe znaczenie będą miały technologie informatyczne (cyfrowe). Należy w związku z tym zastanowić się, w jaki sposób dokonać ponownej integracji procesów, zaadaptować holistyczne i zorientowane na potrzeby klientów struktury [Bugdol, 2008, s. 159].

Nie ma więc jednego modelu zarządzania w administracji publicznej, który byłby odpowiedni dla wszystkich zainteresowanych. Zarządzanie gminą powinno korzystać z różnych nurtów teorii organizacji i zarządzania, adaptując je do specyfiki gminy i potrzeb z nią związanych. Najistotniejszy staje się wybór odpowiedniej kombinacji różnych teorii, czy koncepcji stosownie do konkretnych potrzeb i warunków lokalnych [Zalewski, 2006, s. 19–20].

ZARZĄDZANIE W SAMORZĄDZIE GMINNYM

W problematyce samorządu terytorialnego zarządzanie zajmuje kluczowe miejsce, a konkretniej, to procesy zarządzania wszystkimi sprawami, należącymi do jego właściwości i kompetencji [Wojciechowski, 2003, s. 8]. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym traktowane jest jako proces oddziaływania organów i administracji samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania w taki sposób, aby przez swoje działanie dążył do osiągnięcia postawionych przed nim celów, czyli zgodnie z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania. Obiekt zarządzania może obejmować takie osoby, organizacje oraz rzeczy, które są związane z realizacją zadań publicznych, a które w odróżnieniu od organizacji, niekoniecznie muszą być podległe zarządzającemu. Zarządzanie stanowi zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk (działalności gospodarczej) w obrębie samorządu terytorialnego [Wojciechowski, 2003, s. 11–12].

W związku z tym, poprzez zarządzanie kształtowane są zachowania osób oraz innych podmiotów gospodarczych, a samo zarządzanie jest przynależne do sfery procesów regulacyjnych. W samym procesie zarządzania można wyodrębnić procesy decyzyjne, wykonawcze i kontrolne. Zarządzanie ujmowane w ten sposób odznacza się następującymi cechami:

– jest typowym procesem informacyjno-decyzyjnym;
– nosi charakter pracy kierowniczej i zespołowej;
– stanowi system działań regulacyjnych zgodnie z przyjętymi celami;
– jest z istoty procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób, instytucji i podmiotów gospodarczych.

Zarządzanie w takim ujęciu ma charakter ogólny, ponieważ obejmuje całokształt spraw. Zarządzanie o charakterze szczegółowym dotyczy konkretnych funkcji i dziedzin gospodarki samorządowej. Zarządzanie należy traktować nie tylko jako wyodrębniony proces, ale również jako działanie ściśle powiązane z otoczeniem, które wywiera na nie większy lub mniejszy wpływ. Na zarządzanie należy patrzeć w kontekście zmian społecznych i gospodarczych, jak też politycznych, które wpływają na warunki, w jakich działają władze i administracja samorządu.

Zarządzanie gminą jest rozumiane jako wiedza i umiejętności sterowania zasobami (ludzkimi, finansowymi, przestrzennymi i przyrodniczymi) oraz procesami rozwojowymi w celu ich optymalnego wykorzystania do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest poprawa warunków życia ludności, w istniejących ramowych warunkach działania, tkwiących zarówno w otoczeniu (szanse i zagrożenia rozwoju), jak i wewnątrz gminy (silne i słabe strony) [Ziółkowski, Goleń, 2006, s. 72]. Publiczny charakter działalności samorządu terytorialnego wymaga otwartości władz poprzez rozwój różnych form angażowania mieszkańców i grup obywatelskich w procesy decyzyjne oraz budowanie systemu

faktycznej kontroli społecznej. Władze lokalne muszą tworzyć autentyczne mechanizmy kontaktów ze społecznością lokalną [Wojciechowski, 2003, s. 23]. Jednym z najważniejszych trendów przekształceń w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i szerzej całej administracji publicznej we współczesnych państwach jest dziś włączanie obywateli do zarządzania sprawami publicznymi oraz wykonywania usług publicznych. Budowa administracji partnerskiej może być postrzegana zarówno jako wysiłek na rzecz uzyskania nowej, pełniejszej legitymizacji instytucji publicznych we wszystkich segmentach władzy, jak i sposób na lepsze i skuteczniejsze dostarczanie obywatelom świadczeń gwarantowanych przez prawo [Szczerski, 2002/2003, s. 137].

Nie istnieje zarządzanie bez wyznaczonego celu działania. Ukierunkowanie funkcjonowania organizacji terytorialnej ma znaczenie podstawowe dla zrozumienia sensu i struktury funkcjonowania administracji publicznej. Określenie zasad zarządzania organizacjami terytorialnymi (wytycznych sprawowania władzy) wymaga zarysowania celów o charakterze publicznym, które powinny znaleźć się na osi zainteresowań oraz być przedmiotem szczególnej troski administracji. W społeczeństwach demokratycznych cele zarządzania terytorialnego i sprawowania władzy publicznej zwykle ujmowane są w trzech grupach [Naworól, 2007, s. 74–75]:

1. cele społeczno-polityczne – zaspokajanie potrzeb wspólnoty;
2. cele gospodarcze – tworzenie siły napędowej funkcjonowania organizacji terytorialnych;
3. cele środowiskowe – gospodarowanie przestrzenią: środowiskiem naturalnym i kulturowym jednostek terytorialnych.

Sukcesy w rozwoju gmin i zaspokajaniu potrzeb ich mieszkańców wiążą się ściśle ze sprawnością zarządzania, którego podstawowymi cechami są [Ziółkowski, Goleń, 2006, s. 72]:

- identyfikacja problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie najważniejszych problemów, mających strategiczny wpływ na poziom zaspokajania potrzeb społecznych oraz skalę i tempo rozwoju gospodarki lokalnej, a także wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju);
- kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiąganie sukcesów w działaniu; oznacza to również uznanie, że dla rozwoju gminy ważne jest osiąganie efektów społeczno-gospodarczych, ekologiczno-przestrzennych, jak też finansowych;
- orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju gminy jest znacznie ważniejszy niż jej przetrwanie;
- orientacja na wyniki, czyli na osiąganie celów dzięki systematycznej, skutecznej i efektywnej realizacji zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych.

Warunki tak rozumianego procesu zarządzania gminą spełnia zarządzanie strategiczne. Jest ono definiowane jako ukierunkowany na przyszłość (długookresowy) proces planowania i wyboru celów rozwoju gminy oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także kontroli wykonania przyjętych ustaleń [Wojciechowski, 2003, s. 11–34]. Innymi słowy, zarządzanie strategiczne jest ciągłym procesem zarządzania nastawionym na formułowanie i wdrażanie skutecznej strategii rozwoju [Ziółkowski, Goleń, 2006, s. 73]. Strategie rozwoju, zbudowane i realizowane w oparciu o partnerstwo różnych sektorów życia społecznego, gospodarczego i politycznego, są podstawowym narzędziem tworzenia nowej świadomości społecznej, opartej na poszanowaniu zasobów, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju [Bergier, Kronenberg, 2010, s. 220].

Dziś właściwie każde polskie miasto (gmina) ma mniej lub bardziej aktualną strategię rozwoju, na podstawie której stara się rozwiązać bieżące i perspektywiczne problemy, prowadzi politykę rozwojową, marketing miejski, promocje miasta (gminy), konstruuje budżet, realizuje inwestycje własne oraz zabiega o inwestorów [Parysek, 2010, s. 17].

Ważną kwestią, coraz wyraźniej dostrzeganą przez specjalistów jest konkurencja samorządów terytorialnych, pojmowana jako wyraz podejścia rynkowego, w której chodzi o zwiększenie atrakcyjności miast i gmin, a w istocie o uzyskanie przewagi konkurencyjnej nad innymi jednostkami terytorialnymi. Rywalizacja miast o różnego typu korzyści obejmuje na ogół konkurencję w następujących obszarach [Wojciechowski, 2003, s. 26]:

- pozyskiwanie inwestorów krajowych i zagranicznych;
- dostęp do różnych środków finansowych, w tym zwłaszcza publicznych i zagranicznych (np. środków pomocowych z UE, kredytów preferencyjnych);
- lokalizacja instytucji administracyjnych, finansowych, naukowych itp.;
- organizacja imprez handlowych, kulturalnych oraz spotkań politycznych itp.;
- utrzymanie istniejącego kapitału;
- dostęp do rynków zbytu;
- przyciąganie turystów, studentów, potencjalnych mieszkańców, itp.

Zarządzanie gminą nie może więc pozostawać obojętne wobec konkurencji innych gmin, lecz musi mobilizować zasoby lokalne do tworzenia warunków sprzyjających aktywizacji gospodarczej i rozwojowi gminy [Kowalczyk, 2004, s. 168].

Każda jednostka samorządu terytorialnego kształtuje własną kompozycję narzędzi marketingowych. O sukcesie ich zastosowania decyduje spójność i nie preferowanie żadnych instrumentów. W przypadku marketingu terytorialnego obok ceny, promocji i dystrybucji najbardziej złożoną grupą instrumentów jest produkt. Odbiorcy produktu gminy to mieszkańcy gminy i podmioty gospodarcze zlokalizowane na terenie gminy, to również podmioty gospodarcze, instytucje, organizacje i mieszkańcy innych gmin, a także specjalnie wyodrębnione grupy adresatów, do których zalicza się między innymi inwestorów i turystów [Hausner, 1999, s. 57].

PODSUMOWANIE

Zarządzanie w gminie ma charakter interdyscyplinarny i jest procesem złożonym, co wynika zarówno ze specyfiki samych struktur samorządowych, jak i z ustawowych obowiązków, które nakładają na gminę zadania w dziedzinie zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców oraz rozwiązywania bieżących problemów społeczności lokalnych. Sukces każdej organizacji jest uzależniony m.in. od sprawnego nią zarządzania, umożliwiającego skuteczne realizowanie wytyczonych celów. Zarządzanie gminą powinno być efektywne i skuteczne aby sprostać rosnącym oczekiwaniom społecznym. Pojawiła się konieczność poszukiwania nowych metod zarządzania gminą w celu pobudzania rozwoju lokalnego. Większą uwagę zwraca się na potrzebę współdziałania społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących na terenie gminy w zakresie tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju lokalnej gospodarki, kreowania nowych i poprawy istniejących walorów gminy [Brol, 1998, s. 10].

Od sprawności działania władz lokalnych w dużym stopniu zależy poparcie bądź sprzeciw mieszkańców wobec głównych kierunków przemian, zarówno na płaszczyźnie społeczno-politycznej, jak i gospodarczej. Władze samorządowe mają najszersze możliwości diagnozy sytuacji, z jednej strony znajdując się najbliżej problemów społeczności lokalnych, są w stanie je rozpoznawać i rozwiązywać, z drugiej strony mogą lepiej dostrzegać i wykorzystywać pojawiające się możliwości i szanse rozwojowe. Dlatego władze gminne odgrywają priorytetową rolę w zarządzaniu i stymulowaniu rozwoju lokalnego.

LITERATURA

Bednarek P., 2007, *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa.

Bergier T., Kronenberg J., 2010, *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków.

Brol R. (red.), 1998, *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, wyd. AE im. Oskara Langego, Wrocław.

Bugdol Marek, 2008, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.

Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.

Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Koch P., Hauknes J., 2005, *On Innovation In the Public Sector – Today and Beyond*, NIFU STEP, Oslo.

Klimovsky D., 2010, *Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve*, "Ekonomický časopis", vol. 58, no. 2, pp. 188–205. ISSN 0013-3035.

Kowalczyk L., 2004, *Zarządzanie miastem* [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, wyd. AE im. Oskara Langego, Wrocław.
Kożuch B., 2005, *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, Zeszyty Naukowe UJ, nr 1, Kraków.
Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, wyd. PLACET, Warszawa.
Kuźnik F., 2005, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego* [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesnego Zarządzania, Białystok.
Naworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
Parysek J., 2010, *Rola planowania w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast polskich po 1989 roku* [w:] *Studia miejskie. Koncepcje i instrumenty zarządzania procesami rozwoju i rewitalizacji miast*, red. J. Słodczyk, E. Szafranek, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
Szczerski K., 2002/2003, *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, „Służba Cywilna", nr 5.
Tej J., 2007, *Sprava a manazment*, Presov, ISBN 978-80-89040-33-9.
Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
Zalewski A. (red.), 2005, *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa.
Zalewski A., 2006, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa.
Ziółkowski M., 2005, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH, Warszawa.
Ziółkowski M., Goleń M., 2006, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa.

Streszczenie

We współczesnym społeczeństwie i systemie gospodarki rynkowej samorząd terytorialny, w tym gminny, stał się samodzielnym podmiotem gospodarującym. Dysponuje on określonym zakresem swobody w decydowaniu o sobie i drodze swojego rozwoju. Gmina przestała funkcjonować w paradygmacie administrowania, a zaczęła w obszarze zarządzania. Stąd celem artykułu jest zwrócenie uwagi na znaczenie i miejsce zarządzania w jej funkcjonowaniu.

The Importance of Management in Commune Self-Government Functioning

Summary

In modern society and market-driven economy system self-government, including communal, became self-dependent object. It dispose specified degree of freedom in deciding about itself and the direct of its development. Self-government stopped to function in administration paradigm, and started in management zone. The aim of this article is to highlight the importance and place of management in its functioning.