

Anna Janus  <https://orcid.org/0000-0001-9693-0429>
Uniwersytet Wrocławski

Zarządzanie w sektorze publicznym – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Jednym z głównych celów transformacji systemowej w Polsce stała się decentralizacja władzy i administracji, urzeczywistniona w postaci restytucji samorządu terytorialnego i zmienionych ram działania na obszarze terytorialnym. Reforma zarządzania jednostkami lokalnymi stała się przyczynkiem do dalszej decentralizacji dokonanej w 1998 roku na poziomie powiatowym i wojewódzkim. Reformy samorządowe zmieniły funkcjonowanie podziału administracyjnego kraju. Stał się on jednym z podstawowych atrybutów działania zdecentralizowanej administracji publicznej, stanowiąc jednocześnie, szczególnie na poziomie lokalnym, przestrzenne ramy funkcjonowania gospodarki, życia społecznego i aktywności obywatelskiej mieszkańców. Tym samym podniosły się także oczekiwania wobec administracji publicznej, co rodzi konieczność stałego podnoszenia efektywności zarządzania publicznego, między innymi poprzez racjonalizację struktur terytorialnych, odpowiadających zmieniającym się układom przestrzenno-funkcjonalnym¹. Co za tym idzie – w procesie przemian wprowadzonych przez reformę oraz w ciągu lat wdrażania funduszy strukturalnych zmieniła się nie tylko struktura organizacyjno-prawna działania polskich samorządów. Zmiana ta miała również ogromne znaczenie w procesie myślenia i definiowania samorządu. Władze niejako zostały zmuszone do spojrzenia na jednostkę samorządu terytorialnego jak na ogromny mechanizm – organizację, która jest odpowiedzialna za życie społeczne i gospodarcze członków wspólnoty.

¹ T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2016, R. 21, nr 1, s. 63.

Czynniki wpływające na zarządzanie strategiczne

Za czynniki przesądzające o prawidłowości przeprowadzenia reformy uznaje się te, które oddziałują na społeczeństwo, politykę i rozwój ekonomiczny².

Reforma administracji publicznej, ustalona na poziomie prawnym w 1998 roku i wprowadzona w życie 1 stycznia 1999 roku, miała dla urządzenia państwa zasadniczy charakter. W istocie na nowo ukształtowała ona ustrój terytorialny Polski. Decyzje podjęte w 1998 roku określiły system terytorialny na wiele lat. Po pierwsze, został on oparty na zasadzie samorządności terytorialnej. Po drugie, powstały zdefiniowane trzy segmenty władzy publicznej. Po trzecie, w polski system prawny wprowadzona została zasada odpowiedzialności władz terytorialnych za efekty działania aparatu państwowego. Po czwarte, wprowadzono zasady podziału kompetencji w państwie i zdecentralizowano znaczącą część zadań publicznych³. Te cztery zasady zapoczątkowały absolutnie nowy rozdział w życiu polskiej administracji – dały samorządowi ogromny zasób możliwości, ale i odpowiedzialności. Wydaje się jednak, patrząc na lata 2002–2018, gdzie samorządy były jednym z bardziej aktywnych beneficjentów funduszy strukturalnych, iż reforma administracyjna była naturalnym etapem procesu demokratyzacji i decentralizacji.

Najważniejsze przyczyny podjęcia reform i rozwoju nowego zarządzania publicznego można pogrupować w trzy podstawowe kategorie:

- rozrost sektora publicznego,
- kryzys gospodarczy i polityczny,
- kryzys wartości tradycyjnej administracji publicznej⁴.

Tabela 1. Najważniejsze obszary reform z punktu widzenia zarządzania strategicznego

Obszar	Charakterystyka	Komentarz
decentralizacja polityczna i zadaniowa	przesuwanie zadań na niższe szczeble, włączanie w procesy zadaniowe organizacji spoza sektora publicznego	naturalny proces zwiększania uprawnień administracji samorządowej, podnoszenie świadomości społecznej
zmiana zasad finansowych	realizacja działań w okresie wieloletnim, planowanie działań w kontekście pozyskiwania środków zewnętrznych	dostosowanie finansów do nowych realiów, np. fundusze europejskie, zamówienia publiczne, pomoc publiczna
zarządzanie	nowe formy zarządzania: zarządzanie strategiczne, zmiany w strukturach organizacyjnych, dostosowywanie procesów decyzyjnych do potrzeb organizacji	nastawienie na efekty, rezultaty – myślenie zadaniowe, myślenie projektowe
zarządzanie zasobami ludzkimi	inwestycje w kadry, profesjonalizacja, działania etyczne	w wyniku wielu zmian organizacyjno-prawnych w celu zachowania konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego stanęły przed wymogiem zatrudnienia profesjonalistów – sytuacja była dodatkowo komfortowa, ponieważ istniała możliwość finansowania wynagrodzeń i szkoleń ze środków zewnętrznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 51–53; K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” 2014, nr 18(178); R.H. Willson, P.M. Ward, P.K. Spink, V.E. Rodriguez, *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA*, University of Notre Dame Press, Notre Dame 2016.

² J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 168.

³ J. Kraś, *Reforma samorządu terytorialnego jako jeden z kluczowych elementów reformy administracji publicznej w III RP*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej” 2006, nr 13, s. 291–310.

⁴ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

Planowanie i zarządzanie strategiczne stało się jakby elementem szerszej układanki – jednocześnie wdrażanie zmian prawnych, organizacyjnych i mentalnych wymusiło niejako działania w obszarze zarządzania. Koncepcja New Public Management (nowe zarządzanie publiczne) była coraz szerzej dyskutowana na forum polskiej nauki i coraz mocniej przenikała w działania polskiej administracji. Myślą przewodnią nowego zarządzania publicznego jest przedkładanie w sprawowaniu administracji publicznej sztuki zarządzania nad sztukę administrowania⁵, co trafnie oddaje O.E. Huges: „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów”⁶. Nowe zarządzanie publiczne opiera się zatem na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi polegającej na zaprzestaniu stosowania podejścia stawiającego na piedestale procedury i zasady postępowania związane z dokonywaniem wydatków, a wdrożeniu reguł opartych na analizie osiągniętych wyników związanych z ponoszonymi wydatkami, przyjęciu orientacji strategicznej oraz wprowadzeniu mechanizmu rynkowego do procesu świadczenia usług publicznych. Nowe zarządzanie publiczne zwiększa nacisk na jakość dostarczanych usług publicznych zorientowanych na potrzeby i oczekiwania obywatela, który jest traktowany jak „klient administracji”⁷.

Źródła zarządzania strategicznego gminą

Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego składa się z dwóch komponentów. Posługując się tym pojęciem, sygnalizujemy, że rozwój społeczny warunkuje rozwój gospodarczy i odwrotnie. Bez jednego nie będzie drugiego, ale też oba komponenty współtworzą mechanizm napędzający „koło rozwoju”. Podkreślamy przez to, iż warunkowanie się obu podstawowych komponentów rozwoju jest istotne w długiej perspektywie⁸. Przez rozwój będziemy rozumieć jedynie takie zmiany w życiu ekonomicznym, które nie są mu narzucone z zewnątrz, lecz powstają z jego własnej inicjatywy, od wewnątrz⁹. W takich oto realiach samorząd dostaje nowe zadania, nowe możliwości i kierunki rozwoju. Zaczyna występować w charakterze koordynatora wszelkich działań podejmowanych na obszarze gminy, w tym także działań, których bezpośrednim efektem jest lokalny rozwój gospodarczy¹⁰.

⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 23 za: E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 185–189.

⁶ O.E. Huges, *Public Management and Administration. An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London 1994, s. 39 za: E. Młodzik, dz. cyt., s. 185–189.

⁷ E. Młodzik, dz. cyt., s. 185–189.

⁸ J. Górniak, S. Mazur (red. nauk.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

⁹ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

¹⁰ K. Babuchowska, R. Kisiel, *Wpływ samorządu gminnego na lokalny rozwój gospodarczy na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2006, R. 5, z. 2, http://acta_oeconomia.sggw.pl/pdf/ASO_5_2_2006.pdf [dostęp: 8.03.2019].

Sektor publiczny stanowi zatem ten obszar funkcjonowania państwa, w którym wytwarzane są dobra publiczne. W. Kieżun wyraźnie podkreśla, że w polskiej literaturze przedmiotu nie występuje jednolicie zdefiniowane pojęcie tego sektora¹¹.

Realizacją zadań z obszaru administracji było wprowadzanie metod planowania i zarządzania strategicznego (wieloletniego). Dzieje się to tak, że JST (tj. jednostki samorządu terytorialnego) powołują jednostki organizacyjne odpowiedzialne za opracowanie strategii.

Dokumentami podstawowymi, na bazie których określony został strategiczny model rozwoju kraju, były Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski oraz Plan uporządkowania strategii rozwoju przyjęte przez Radę Ministrów w 2009 roku¹². Uzupełnieniem tych dokumentów są strategie i plany w różnych obszarach zadaniowych. Zgodnie z art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym realizacja zadań publicznych nakłada na pracowników jednostek samorządu terytorialnego określone obowiązki, do których należy między innymi dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesów państwa i interesów obywateli. Wymóg wykonywania zadań „sumiennie, sprawnie i bezstronnie” zobowiązuje pracowników samorządowych z jednej strony do zachowania wysokich standardów etycznych, z drugiej zaś do posiadania wysokich kompetencji urzędniczych i kwalifikacji merytorycznych. Konieczność zatrudniania pracowników samorządowych o wysokich kwalifikacjach oraz potrzeba stałego podnoszenia ich umiejętności została podkreślona również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL)¹³.

Zanim doszło do ratyfikacji Karty, Polska wyznaczyła w rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych zasady samorządności terytorialnej, a w regulacjach szczegółowych ujęto problemy ustroju gminy, ochronę jej samodzielności prawnej czy sytuację majątkową (finansową). Rozwiązania te były zgodne z treścią odpowiednich regulacji EKSL, co charakteryzowano jako przejaw wprowadzania do prawa polskiego wartości ukształtowanych w Karcie. Polska ratyfikowała Kartę, przyjmując za wiążące nie tylko postanowienia wskazane w art. 12, który wyznacza minimalny zakres związania państwa ratyfikującego konwencję Rady Europy – uznała wszystkie artykuły Karty za źródło powszechnie obowiązującego prawa. Stanowisko Polski jest oceniane niezmiennie jako pozytywny przykład reakcji państwa na wyzwania, które wyznacza zaliczenie samorządu terytorialnego do instytucji znamiennej dla systemu ustrojowego¹⁴.

W pierwszym ustępie art. 3 EKSL zamieszczono definicję legalną samorządu lokalnego rozumianego jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Zdolność rozumiana jest jako stan faktyczny, możliwość warunkowana czynnikami pozaprawnymi, którymi mogą być czynniki ekonomiczne, społeczne, geograficzne. Formuła zasadnicza część spraw publicznych

¹¹ M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Sociologica” 2016, nr 56, s. 39.

¹² M. Jasińska, *Wybrane obszary nowego zarządzania publicznego w sektorze samorządowym w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 18, s. 69–81, <http://www.zim.pcz.pl/znwz> [dostęp: 8.03.2019].

¹³ Tamże, s. 69–81.

¹⁴ L. Kieres, *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 3, s. 80–84.

wyraża wcześniej wspomnianą zasadę subsydiarności, a także zakazuje odbierania lub przyznawania kompetencji samorządom lokalnym w taki sposób, aby ich udział i znaczenie w całości spraw publicznych były marginalne. W kontekście tejże definicji legalnej jako istotny należy wskazać art. 16 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stypulujący, iż „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” oraz art. 2 ust. 2 nadający gminie osobowość prawną. Pracownicy samorządowi według Karty powinni być wysoko wykwalifikowani, przyjmując kryterium umiejętności i kompetencji, odpowiednio wynagradzani, szkoleni oraz awansowani. Oczywiście jest, iż tak istotne kwestie polski ustawodawca reguluje w ustawie, w tym wypadku w ustawie o pracownikach samorządowych¹⁵.

Zarządzanie w polskich gminach

We współczesnej metodyce zarządzania rozwojem organizacji zaleca się stosowanie koncepcji zarządzania strategicznego, które winno być silnie powiązane z działaniami marketingowymi. W myśl tej koncepcji zarządzanie strategiczne jest przemyślanym, perspektywicznie zaplanowanym, skutecznie zorganizowanym i efektywnie realizowanym oraz stale kontrolowanym procesem formułowania i wdrażania strategii rozwoju organizacji. Koncepcja ta skupia uwagę zarządzających organizacją na jak najlepszym wykorzystaniu własnych walorów i zasobów w długookresowej perspektywie. Chodzi tu o rozwój własnego (endogenicznego) potencjału. Rozwój gminy ma charakter wieloaspektowy. Składa się on bowiem z wielu zdarzeń, zjawisk i procesów zaliczanych do różnych sfer (dziedzin) życia społeczności lokalnej. Oznacza to, że nie powinny być one rozpatrywane oddzielnie, samoistnie, lecz przeciwnie – właśnie w ścisłych współzależnościach, zachodzących między nimi i mających charakter przyczynowo-skutkowy, przestrzenny bądź strukturalno-funkcjonalny. Stąd też rozwój gminy winien dokonywać się równocześnie i harmonijnie w sferze: społecznej, kulturowej, gospodarczej, przestrzennej i przyrodniczej. Jest on niezbędnym warunkiem wzrostu:

- a) atrakcyjności lokalizacyjnej (inwestycyjnej) oraz rangi gminy w otoczeniu, a w konsekwencji wzrostu liczby mieszkańców, podmiotów gospodarczych i turystów – czynnik ten często determinuje na starcie możliwości rozwojowe gminy; im mniej atrakcyjne położenie gminy, nazwijmy je geopolitycznym, tym bardziej precyzyjna i zindywidualizowana powinna być strategia zarządzania jej zasobami;
- b) zatrudnienia i spadku rozmiarów bezrobocia – kapitał ludzki w gminie jest jednym z największych zasobów i im lepsza jego struktura i jakość, tym większe prawdopodobieństwo stworzenia i zrealizowania lepszej strategii;

¹⁵ P. Teklak, *Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, Uniwersytet Wrocławski, Studenckie Koło Naukowe Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, s. 96–104, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42873/07_Piotr_Tetlak.pdf [dostęp: 8.03.2019].

- c) dochodów indywidualnych mieszkańców i dochodów budżetu gminy, a w konsekwencji wzrostu jakości życia mieszkańców wskutek coraz lepszego zaspokajania ich zbiorowych potrzeb.

W rozwoju lokalnym uczestniczy zbiór współzależnych podmiotów gospodarujących, działających na terenie określonej gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych – często partykularnych – celów. Są to: gospodarstwa domowe i gospodarstwa rolne, jednostki gospodarcze (produkcyjno-usługowe), różnego rodzaju instytucje, organizacje pozarządowe oraz gminne władze samorządowe. Podmioty te tworzą lokalny system gospodarowania¹⁶.

M. Ziółkowski w swoich rozważaniach wyszczególnił następujące style zarządzania w polskim samorządzie, które, jak sądzę, są pełnym i szerokim spektrum stylów polskiego zarządzania gminnego:

Metoda 1. „Działanie od budżetu do budżetu”, czyli bieżące administrowanie polega na koncentrowaniu się władz gminnych, pod wpływem istniejących trudności, na sprawach doraźnych i fragmentarycznych. Działają one zachowawczo, intuicyjnie, brak sukcesów zaś usprawiedliwiają niekorzystnymi okolicznościami zewnętrznymi.

Metoda 2. „Działanie kadencyjne” to metoda, która koncentruje się na rozwiązywaniu problemów rozwojowych gminy w horyzoncie jednej (czteroletniej) kadencji władz gminy, w myśl wyznawanej przez jej członków zasady: „nasza kadencja jest najważniejsza, kolejne kadencje są zbyt odległe, aby o nich myśleć”.

Metoda 3. „Działanie życzeniowe” to metoda rozwiązywania problemów polegająca na tym, że władze gminy dostrzegają konieczność kształtowania procesów rozwojowych w długim okresie (kilku następnych kadencjach). Opracowują one stosowne dokumenty (strategie rozwoju, programy i plany działania). Jednak ich podstawowym mankamentem jest to, że zawierają zbyt wiele celów i przedsięwzięć realizacyjnych w stosunku do możliwości ich sfinansowania zarówno z własnych środków (budżetu gminy), jak i zewnętrznych źródeł finansowania (znane są autorowi przypadki miast, w których koszt przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych kształtował się na poziomie 5–7 budżetów).

Metoda 4. „Działanie strategiczne” jest metodą zarządzania, polegającą na kształtowaniu procesów rozwojowych gminy i rozwiązywaniu zdefiniowanych problemów w długim horyzoncie czasu (kilkunastoletnia perspektywa). Działania w tym względzie nie są prostą kompilacją rocznych czy też kadencyjnych (czteroletnich) planów działania, znajdujących swe odzwierciedlenie w corocznie uchwalanych budżetach, lecz wynikają z ustaleń perspektywicznych, a co najważniejsze – są skorelowane z możliwościami ich sfinansowania zarówno ze środków własnych, jak i zewnętrznych.

Metoda 5. „Działanie strategiczno-marketingowe”. To najbardziej pożądana metoda zarządzania rozwojem gminy w warunkach gospodarki rynkowej i narastającej konkurencji międzygminnej, jest to przede wszystkim „walka” o kapitał (prywatny i publiczny), tylko bowiem kompleksowe (zintegrowane) podejście do zagadnień z tym związanych daje większą gwarancję odniesienia sukcesu na tym polu¹⁷. Działania strategiczne i marketingowe dają

¹⁶ M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 1.

¹⁷ Tamże, s. 149–151.

poniekąd gwarancję na wnikliwą i profesjonalną analizę zasobów jednostki. Pozwalają one również na użycie szerokiego aspektu partycypacyjnego – włączenie mieszkańców i interesariuszy w proces planowania. Jest to jeden z efektów delegowania działań zarządczych na coraz niższe szczeble.

Decentralizacja samorządowa oznacza więc stan rzeczywistej, ujętej w treści norm prawnych sytuacji samorządu terytorialnego oraz jego jednostek. Sytuację tę wyznaczają wartości szczególnie: szeroka autonomia kompetencyjna, samodzielność co do wyboru form wykonywania uprawnień oraz środków niezbędnych do realizacji zadań¹⁸.

Zarządzanie publiczne wyróżnia interwencja zarządcza władzy publicznej, obejmująca:

- 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 implikują ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych¹⁹.

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)²⁰.

Opracowanie strategii wynika z: konieczności wyznaczenia jednolitego drogowskazu, kierunku rozwoju, konieczności optymalnego wydatkowania środków publicznych na rozwój, potrzeby wskazania podstawy ubiegania się o środki finansowe pochodzące ze źródeł zewnętrznych (np. środki Unii Europejskiej i innych instytucji wspierających rozwój lokalny). Opracowana strategia rozwoju obejmuje wieloletni horyzont czasowy i dlatego powinna być aktualizowana. Jest to podyktowane koniecznością dostosowania strategii do zmieniających się warunków otoczenia, a także do wprowadzonych zmian w narodowym planie rozwoju, w narodowych strategiach rozwoju (np. transportu, rozwoju regionalnego, kultury) czy w innych dokumentach ponadlokalnych. Podczas formułowania strategii poszczególne jednostki samorządu terytorialnego korzystają z pomocy bądź konsultacji ekspertów, mieszkańców i innych interesariuszy. W formułowaniu strategii wykształciły się następujące podejścia: eksperckie, społeczne, partycypacyjne. Wdrożenie strategii rozwoju wydaje się zdecydowanie trudniejsze niż opracowanie założeń strategicznych. Niemniej jednak sam etap planowania strategicznego musi również być prawidłowo przeprowadzo-

¹⁸ L. Kieres, dz. cyt., s. 85.

¹⁹ M. Grzebyk, P. Filip, *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, z. 29, s. 183–190.

²⁰ Tamże za: M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2006, s. 71–72; M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

ny przy współdziałaniu różnych grup i społeczności lokalnej, aby ustrzec się problemów na etapie wdrożenia²¹.

Zarządzanie strategiczne na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim widoczne jest w różnych działaniach, jednak przy analizie planowania długookresowego możemy zauważyć następujące etapy, które poniekąd wskazują na posiadanie planu strategicznego w jednostce samorządu:

1. Ustalenie wizji i miejsca określającego kierunek, w jakim samorząd powinien zmierzać.
2. Analiza konkurencyjności – w przypadku samorządu jest to analiza szans i zagrożeń, możliwości i zasobów. Samorząd jest jednostką konkurencyjną, bowiem „konkuruje” w przypadku aplikowania o środki zewnętrzne na realizację różnego rodzaju projektów i inwestycji. Zagadnienie konkurencyjności samorządu terytorialnego jest zagadnieniem istotnym nie tylko z punktu widzenia analiz ekonomicznych, ale również z uwagi na jej znaczenie dla polityki makroekonomicznej państwa. Istnieje bowiem silna korelacja między efektywnością funkcjonowania na poziomie regionalnym i lokalnym a efektywnością w realizowaniu funkcji publicznych przez państwo, na przykład podział funkcji i zadań, powiązania istniejące pomiędzy budżetem centralnym a budżetami lokalnymi. Konkurencyjność samorządu terytorialnego postrzegana jest w kontekście umiejętności adaptowania przez nie pozytywnych trendów pojawiających się w otoczeniu, kreujących dla nich korzyści wewnętrzne i zewnętrzne, na przykład rozwój przedsiębiorczości. Konkurencyjność jednostki samorządu terytorialnego oznacza jego zdolność, mierzoną w odniesieniu do innych jednostek samorządu terytorialnego, do zagwarantowania społecznego i ekonomicznego otoczenia wspierającego działalność gospodarczą oraz proces podnoszenia ogólnego poziomu produktywności i innowacyjności wykorzystujących wewnętrzne i zewnętrzne zasoby ludzkie, finansowe oraz materialne. Równoległe do powyższej definicji konkurencyjność jednostki samorządu terytorialnego utożsamiano z jej głównymi determinantami: poziomem aktywności gospodarczej, rynkiem pracy i kapitałem ludzkim, dostępnością przestrzenną i teleinformatyczną, przedsiębiorczością i innowacyjnością²².
3. Analizuje się własne zasoby i umiejętności, aby na tej podstawie ustalić potencjał – doskonałym przykładem w tym zakresie są Gminne Programy Rewitalizacji. Rewitalizacja, stanowiąca zasadniczo zadanie publiczne, prowadzona ma być nie tylko przez podmioty publiczne, lecz także przez interesariuszy tego procesu. Deklaracja ta podkreśla złożoność procesu rewitalizacji, który dla pełnego powodzenia wymaga zaangażowania nie tylko odpowiednich władz publicznych, ale też innych osób i podmiotów. Ustawa przewiduje określone przesłanki dokonywania przewidzianych w niej czynności. Przykładowo: wyznaczenie obszaru zdegradowanego nie może stanowić dowolnej decyzji gminy, lecz wykonanie przepisów ustawy, które określają kryteria wyznaczenia tego obszaru (art. 9). Do podjęcia szeregu rozstrzygnięć wynikających

²¹ A. Musioł-Urbańczyk, *Metody wspomagające implementację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2015, z. 78, nr 1928, s. 294–299.

²² J. Żbikowski, *Konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 4(357), s. 37–44.

z ustawy niezbędne jest zatem opracowanie diagnoz, które mają potwierdzać spełnienie określonych przesłanek ustawowych. Gmina²³ zachowuje swobodę w działaniach wynikających z ustawy, jednak muszą one pozostawać w zgodności z jej regulacjami – badanie tej zgodności jest właśnie zadaniem diagnoz.

4. Kreuje się warunki i zasoby umożliwiające podejmowanie działań w celu wykorzystania wyłaniających się sposobności do osiągnięcia sukcesów.
5. Dokonuje się wyboru najkorzystniejszych strategii, projektów, planów – programów.
6. Ustala się właściwe sposoby implementowania²⁴.

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 między innymi 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 pobudzenia 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 gminy²⁵. Zarządzanie samo w sobie jest narzędziem prowadzącym do osiągnięcia celów, pobudzenia jednostek do działania i realizowania zadań własnych i zleconych. W ciągu ostatnich dekad samorządy zostały znacząco wzmocnione zarówno finansowo, prawnie, jak i mentalnie – mają przepracowane schematy działań, które w chwili obecnej podlegają ewaluacji. Przekłada się to na realną możliwość dalszego rozwoju w oparciu o zdobyte doświadczenie.

Bibliografia

- Babuchowska K., Kisiel R., *Wpływ samorządu gminnego na lokalny rozwój gospodarczy na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2006, R. 5, z. 2, http://acta.oeconomia.sggw.pl/pdf/ASO_5_2_2006.pdf [dostęp: 8.03.2019].
- Boć J., Jeżewski J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Górniak J., Mazur S. (red. nauk.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Grzebyk M., Filip P., *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, z. 29.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.

²³ Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2016.

²⁴ J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2005, s. 27.

²⁵ L. Kowalczyk, *Zarządzanie miastem*, [w:] R. Bról (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

Huges O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London 1994.

Jasińska M., *Wybrane obszary nowego zarządzania publicznego w sektorze samorządowym w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 18, <http://www.zim.pcz.pl/znwz> [dostęp: 8.03.2019].

Kaczmarek T., *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2016, R. 21, nr 1.

Kieres L., *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 3.

Kowalczyk L., *Zarządzanie miastem*, [w:] R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

Kraś J., *Reforma samorządu terytorialnego jako jeden z kluczowych elementów reformy administracji publicznej w III RP*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej” 2006, nr 13.

Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” 2014, nr 18(178).

Marks-Krzyszowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Sociologica” 2016, nr 56.

Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.

Musioł-Urbańczyk A., *Metody wspomagające implementację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2015, z. 78, nr 1928.

Rokita J., *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2005.

Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

Teklak P., *Obowiązki, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, Uniwersytet Wrocławski, Studenckie Koło Naukowe Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42873/07_Piotr_Tetlak.pdf [dostęp: 8.03.2019].

Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2016.

Wilson R.H., Ward P.M., Spink P.K., Rodriguez V.E., *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA*, University of Notre Dame Press, Notre Dame 2016.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2006.

Ziółkowski M., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 1.

Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

Żbikowski J., *Konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 4(357).

Streszczenie

Zarządzanie w sektorze publicznym – wybrane zagadnienia

W artykule podjęto rozważania nad wykorzystywanymi obecnie zasobami i możliwościami zarządzania strategicznego na poziomie gminy jako jednej z podstawowych działalności administracji, mającej realny wpływ na rozwój ekonomiczno-społeczny. Zarządzanie strategiczne na szczeblu gminnym nie jest oczywistym procesem, musi on bowiem podlegać wielu adaptacjom i dostosowaniu do potrzeb lokalnej wspólnoty. Ma ono jednak ogromny wydźwięk w procedurach i działaniach współczesnych lokalnych samorządów – większość z nich nie mogłaby funkcjonować bez choćby śladowych działań strategicznych.

Słowa kluczowe: zarządzanie, samorząd terytorialny, konkurencyjność

Summary

Management in the public sector – selected issues

The article discusses the possibilities of strategic management at the level of the municipality as one of the basic activities of the administration that has a real impact on economic and social development. The article attempts to assess the evolution of strategic management at the local government level. Strategic management at the municipal level is not an obvious process. It responds to the needs of the local community. However, it impacts on the procedures and activities of contemporary local governments – most of which could not function without strategic measures.

Keywords: management, local government, competitiveness